

EspaceSuisse

Verband für Raumplanung
Association pour l'aménagement du territoire
Associazione per la pianificazione del territorio
Associazione per la pianificazione del territorio

Territoire & Environnement

Le dossier du développement territorial

Mars 1/2024

**Les «autres zones et territoires»
au sens des articles 18 et 18^{bis} LAT**

**Un premier état des lieux après
la révision de la LAT de 2023**

EspaceSuisse

Verband für Raumplanung
Association pour l'aménagement du territoire
Associazione per la pianificazione del territorio
Associazioni per la pianificazione dal territori

Impressum

Territoire & Environnement, EspaceSuisse

Le dossier du développement territorial.
Périodique pour les membres d'EspaceSuisse.
Territoire & Environnement paraît trois fois par an,
en allemand et en français.

Édition

EspaceSuisse
Verband für Raumplanung
Association pour l'aménagement du territoire
Associazione per la pianificazione del territorio
Associazioni per la pianificazione dal territori
Sulgenrain 20, 3007 Berne
+41 31 380 76 76
info@espacesuisse.ch, espacesuisse.ch

Rédaction

Damian Jerjen, directeur
Samuel Kissling, responsable droit
Christa Perregaux, directrice adjointe
Monika Zumbunn, responsable de la communication

Auteur

Rudolf Muggli

Iconographie

Kaspar Allenbach, communication visuelle

Traduction et correctorat

Léo Biétry

Photo de couverture

Le lac artificiel servant à l'enneigement du domaine skiable
de Davos Jakobshorn constitue une atteinte importante au
paysage. Photo: D. Kah, Unsplash

Mise en page, traitement des images

Ludwig Zeller

Impression

Vögel AG, Langnau i. E.

Les images utilisées sont soumises aux droits d'auteur et
demeurent la propriété des sources mentionnées.
La reproduction des textes et des illustrations d'EspaceSuisse
est autorisée moyennant indication de la source.



Les produits d'impression
certifiés Cradle to Cradle®
produits par Vögel AG.

Les «autres zones et territoires» au sens des articles 18 et 18^{bis} LAT

Un premier état des lieux après la révision de la LAT de 2023

En plus des trois zones d'affectation de base (zone à bâtir, zone agricole et zone à protéger), la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) connaît d'«autres zones et territoires»: en vertu de l'article 18 LAT, le droit cantonal peut prévoir différents types de zones à bâtir et d'autres zones d'affectation hors de la zone à bâtir. C'est de ces dernières qu'il est question dans le présent Territoire & Environnement. L'auteur y décrit les possibilités et les limites propres à ces zones ainsi que la façon dont elles s'insèrent dans le cadre législatif de la Constitution fédérale et de la LAT. Il se penche, à cet égard, sur les modifications et compléments apportés lors de la révision de la LAT de 2023 (LAT 2) et se risque à une première appréciation des nouvelles dispositions. Quoiqu'il en soit, le principe de séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire reste l'un des fondements du droit de l'aménagement.

Sommaire

1	Introduction	6
2	Portée de la typologie des zones prévues par la LAT pour l'article 18	8
3	Quid des grandes infrastructures?	11
4	Article 18 alinéas 1 et 1^{bis} LAT 2023	12
5	Défis actuels de l'article 18 LAT	17
6	Article 18^{bis} LAT: une première appréciation	19
6.1	Zones non constructibles incluant des utilisations soumises à compensation	19
6.2	Inscription obligatoire dans les plans directeur et d'affectation	20
6.3	Défis pour les autorités	20
6.4	À propos des étables et des granges	22
6.5	Rapport avec les exceptions actuelles	23
7	Conclusions pour l'aménagement du territoire	25
	Auteur	27

1 Introduction

(1) Le titre de l'article 18 LAT¹, «autres zones et territoires», recouvre une idée essentielle: les cantons peuvent et doivent subdiviser leurs zones à bâtir. C'est une évidence qui, en soi, n'appelle pas d'autre commentaire. Il convient en revanche d'insister sur un point en particulier: les cantons peuvent et doivent aussi délimiter, *hors de la zone à bâtir*, des zones d'affectation susceptibles d'accueillir certaines constructions et installations dont l'implantation est imposée par leur destination, pour autant que cela ne revienne pas à contourner le principe de séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire, c'est-à-dire la règle en vertu de laquelle il est en principe interdit de construire hors de la zone à bâtir. Cela peut sembler confus. Comment un tel système fonctionne-t-il?

(2) L'interdiction de construire hors de la zone à bâtir n'est, comme on le sait, pas absolue. L'implantation de nombreuses constructions et installations est en effet imposée par leur destination: infrastructures de transport, gravières, décharges, installations de production d'énergie, ouvrages hydrauliques, équipements touristiques, zones skiabiles avec enneigement artificiel, etc. Les hameaux traditionnels en font également partie. Quant aux constructions objectivement nécessaires à l'agriculture, leur implantation hors de la zone à bâtir est, elle aussi, imposée par leur destination. Ces constructions servant, pour la plupart, à l'exploitation des terres environnantes, elles sont réputées conformes à l'affectation de la zone.

(3) L'article 24 LAT tient compte du fait que l'implantation de certaines constructions et installations est imposée par leur destination, et il prévoit les exceptions nécessaires. Mais si

une installation présente une certaine ampleur et qu'elle exerce des effets importants sur le territoire et l'environnement, elle est soumise à l'obligation de planifier – seules des mesures relevant du plan d'affectation permettant en effet d'assurer sa bonne intégration dans le territoire. C'est ici qu'intervient l'article 18 LAT, qui permet de délimiter, hors de la zone à bâtir, des zones d'affectation destinées aux activités dont l'implantation est imposée par leur nature. Prenons l'exemple d'une décharge: une telle installation exerce souvent un impact important sur les zones à bâtir avoisinantes, elle est exploitée sur une longue période et elle nécessite des

Les infrastructures non agricoles dont l'implantation est imposée par leur destination se trouvent souvent dans des zones au sens de l'article 18 LAT.

réflexions en matière d'aménagement et d'environnement. À cette fin, on établit un plan d'affectation (ou un plan d'affectation spécial) qui se superpose en général au territoire non constructible, et qui n'admet que les constructions destinées à un usage très strictement défini – en l'occurrence l'exploitation de la décharge. La zone de décharge ainsi délimitée n'est dès lors pas une zone à bâtir au sens de l'article 15 LAT, mais une zone d'affectation réservée à une activité dont l'implantation est imposée par sa nature, et ce, pour une durée déterminée – à savoir

1 Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) du 22.6.1979, RS 700.



Les zones de décharge ne sont pas des zones à bâtir au sens de l'article 15 LAT, mais des zones d'affectation réservées à des activités dont l'implantation est imposée par leur nature, et ce, pour une durée déterminée. Ici, la décharge de Gamsenried de la société Lonza SA, entre Viège et Brigue. Les démarches liées à l'assainissement du site sont en cours depuis de nombreuses années. Photo: Hadi, Wikimedia Commons CC BY-SA 4.0

jusqu'à ce que la décharge soit comblée, après quoi la zone en question est vouée à redevenir une zone agricole².

(4) Une zone d'affectation hors de la zone à bâtir au sens de l'article 18 LAT peut cependant prendre différentes formes selon sa fonction: elle peut se superposer à la zone agricole, comme dans l'exemple ci-dessus, mais elle peut aussi la «traverser» («durchstossen» en allemand). Cela ne change toutefois rien aux exigences du droit fédéral: de telles zones ne doivent en aucun cas constituer des zones à bâtir confetti dépourvues de justification objective en termes d'aménagement, et qui n'auraient pour but que de contourner l'interdiction de construire de manière dispersée, et donc le principe de séparation.

(5) Le Parlement fédéral a précisé ces règles dans son projet de révision de la LAT du 29 septembre 2023³ (art. 18 al. 1 et 1^{bis}). En même temps, Il a introduit, par le nouvel article 18^{bis} LAT, un type de zone hors zone à bâtir pour des activités dont l'implantation n'est pas imposée par leur destination. Mais pour ce faire, la loi révisée exige qu'une conception d'ensemble du territoire et que des mesures de compensation appropriées garantissent une amélioration de la situation globale. Il s'agit donc bien, selon la volonté expresse du législateur, de zones non constructibles. Ces nouveautés, qu'il n'est pas facile de comprendre au premier abord, seront commentées plus en détail au chapitre → 6.

2 Voir dans ce sens: arrêt du TF 1A.115/2003 du 23.2.2004, consid. 2.5 (Köniz BE), in Recueil de jurisprudence (RJ) EspaceSuisse n° 2770.

3 Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, modification du 29.9.2023, publiée in FF 2023 2488, date d'entrée en vigueur non encore fixée.

2 Portée de la typologie des zones prévues par la LAT pour l'article 18

(6) L'article 75 de la Constitution fédérale⁴ exige que les parties constructibles et non constructibles du territoire soient séparées et que l'étendue des zones à bâtir soit limitée. Autrement, il ne serait pas possible d'assurer une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire. En outre, sans le principe de séparation, l'agriculture perdrait peu à peu ses moyens de subsistance.

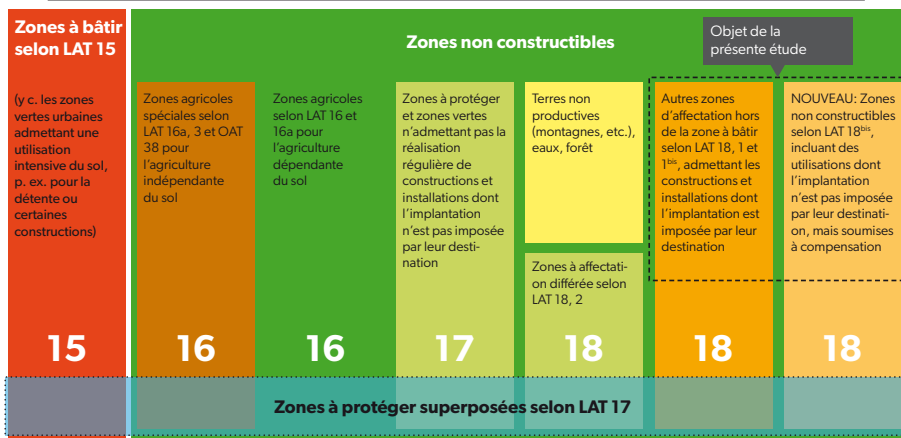
règles de l'État de droit. Il s'agit en particulier de déterminer si le bien-fonds est attribué à la zone à bâtir ou à la zone de non-bâtir. Les conséquences pécuniaires de cette affectation sont énormes, car un terrain classé en zone à bâtir peut avoir, selon sa situation, une valeur plus de cent fois supérieure à celle d'un terrain en zone non constructible⁵. Cette différence de prix explique également la très forte pression politique

(7) La totalité du territoire doit dès lors être divisée en différentes zones d'affectation. Cela se fait dans le cadre de procédures d'établissement de plans d'affectation conformes aux

4 Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.) du 18.4.1999, RS 101.

5 À ce propos, voir ATF 147 II 309 p. 315 consid. 5.3 (Neuenkirch LU).

Typologie des zones destinées à mettre en œuvre le principe de séparation (art. 14 à 18^{bis} LAT 2023)



Explication: En dépit du principe de séparation, il est souvent possible de construire beaucoup de choses dans les «zones non constructibles» – et pas seulement au titre des exceptions prévues aux articles 24 ss LAT. De nombreuses constructions et installations se réalisent, notamment, dans les «zones agricoles spéciales», dans les «autres zones» visées aux articles 18 et 18^{bis} LAT, ainsi que dans le cadre des procédures d'approbation des plans liées aux infrastructures cantonales et nationales. Telle est l'évolution que nous observons tous les jours, et la modification de la LAT du 29 septembre 2023 n'y changera pas grand-chose, malgré les objectifs de stabilisation qu'elle comporte.

Graphique: kanzlei konstruktiv ag



De l'étable à la maison de vacances: la réaffectation de constructions agricoles n'est admissible que s'il s'agit de constructions dignes d'être protégées ou protégées en tant qu'éléments caractéristiques du paysage, et dont la conservation à long terme ne peut être assurée d'une autre manière. Photo: Damian Jerjen, EspaceSuisse

quis'exerce pour qu'il soit possible de construire plus en zone de non-bâtir. Cette pression se manifeste dans les nombreuses interventions parlementaires visant, pour diverses raisons, à offrir de nouvelles possibilités de construire en zone de non-bâtir, et elle explique sans doute aussi en partie les déficits observables dans l'exécution du droit de l'aménagement.

(8) Le droit fédéral ne définit que les grandes catégories de zones d'affectation. Il distingue entre:

- les zones à bâtir (art. 15 LAT),
- les zones agricoles (art. 16 LAT),
- les zones à protéger (art. 17 LAT) et
- les autres zones non constructibles (art. 18 al. 1^{bis} et art. 18^{bis} LAT).

Il appartient aux cantons de régler les détails. Le droit fédéral exige cependant que les zones à bâtir soient toujours désignées comme telles, et que leur étendue soit limitée. Il est clair qu'en zone de non-bâtir, il n'est admissible de construire que dans les limites restrictives définies par la loi⁶. Le régime des zones d'un canton ou d'une commune ne saurait donc contrevenir au principe de séparation. Ce serait par exemple le cas si des constructions sises hors de la zone à bâtir et non conformes à l'affectation de la zone étaient affectées à une zone à bâtir confetti⁷, car cela reviendrait à contourner les dispositions des articles 16 et 24 ss LAT.

(9) Le classement de terrains en zone à bâtir est soumis à des règles de droit fédéral (art. 15 LAT dans sa version révisée de 2012⁸). Les cantons et les communes définissent ces zones dans les plans d'affectation. Le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF, voir encadré à droite «Modèle de géodonnées pour les plans d'affectation») renseigne, pour chaque bien-fonds, sur la zone à laquelle il appartient. Ce cadastre s'appuie sur un modèle de données de la Confédération.

Modèle de géodonnées pour les plans d'affectation

La législation sur la géoinformation impose à la Confédération de définir, pour ses géodonnées, des modèles de géodonnées minimaux. Le but est d'harmoniser ces géodonnées à l'échelle du pays et de les mettre à disposition sous une forme aisément lisible. Les géodonnées destinées aux plans d'affectation constituent une source importante pour le cadastre RDPPF. Ce cadastre, qui est consultable sur Internet, constitue aujourd'hui le moyen le plus simple de s'informer des prescriptions d'aménagement du territoire qui s'appliquent à un bien-fonds donné. Il renvoie aussi toujours, par des liens, aux plans en vigueur. On trouvera des précisions sur les implications de ces aspects techniques pour l'article 18 LAT dans le message du Conseil fédéral du 31 octobre 2018 relatif à la deuxième étape de révision de la LAT (FF 2018 7423, 7449 s.).

are.admin.ch/mgm_cadastre.ch

(10) Les «autres zones» visées à l'article 18 alinéa 1^{bis} LAT étant, comme on l'a vu, des zones non constructibles, elles ne sont admissibles que si elles respectent le principe de séparation. C'est en particulier le cas lorsqu'elles régissent la réalisation de constructions ou d'installations dont l'implantation est imposée par leur destination. Ce que cela signifie dans le détail est exposé au chapitre → 4.

6 ATF 143 II 588 (Rarogne VS) in RJ EspaceSuisse n° 5379.

7 Arrêt du TF 1C_374/2011 du 14.3.2012, consid. 3 (Brienz BE) in RJ EspaceSuisse n° 4324.

8 Dans le cadre de la révision partielle de 2012 de la LAT (LAT 1), l'article 15 a été précisé sur la base de la jurisprudence.

Quid des grandes infrastructures?

(11) Tant le droit fédéral que le droit cantonal connaissent, pour les grandes infrastructures, diverses procédures d'approbation des plans régies par les législations sectorielles correspondantes⁹. Ces procédures d'approbation définissent, elles aussi, des sortes de zones d'affectation à l'intérieur et en dehors des zones à bâtir prévues par la LAT¹⁰. Elles relèvent, au premier chef, de la législation sectorielle correspondante de la Confédération ou du canton et sont en partie soumises à des règles de procédure particulières¹¹. Les buts constitutionnels de l'aménagement du territoire s'appliquent également dans ce domaine, raison pour laquelle l'utilisation judicieuse et mesurée du sol et l'occupation rationnelle du territoire constituent, ici encore, des critères essentiels pour la pesée des intérêts en présence. Aux procédures d'ap-

probation s'appliquent en outre, selon l'avis défendu ici, les principes d'aménagement et les règles de protection juridique édictés par la LAT.

-
- 9 Législation sur les chemins de fer, les routes, l'infrastructure aéronautique, les lignes électriques à haute tension, les centrales nucléaires, les remontées mécaniques, etc.
- 10 Voir la catégorie «espace de transport» dans le modèle de géodonnées minimal pour les plans d'affectation. Exemples: ATF 117 Ib 35 consid. 2 (canton ZH) in RJ EspaceSuisse n° 281: les plans de projets routiers zurichoïses au sens des § 12 ss de la loi sur les routes possèdent le caractère de plans d'affectation spéciaux au sens de la LAT. À propos des procédures d'approbation des plans de droit fédéral: arrêt du TF 1A.173/2000 du 5.11.2001, consid. 4c (Böttstein AG), in RJ EspaceSuisse n° 2130.
- 11 MUGGLI RUDOLF, art. 18 N. 16, in: AEMISEGGER HEINZ/MOOR PIERRE/RUCH ALEXANDER/TSCHANNEN PIERRE (éd.), Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, Genève/Zurich/Bâle 2016.

Les grandes infrastructures sont soumises à la législation sectorielle correspondante de la Confédération, ainsi qu'à des règles de procédure particulières. Ici, la construction de l'autoroute A1 en 1962 (jonction Winterthur).

Photo: ETH-Bibliothek Zürich, Comet Photo AG, CC BY-SA 4.0



4 Article 18 alinéas 1 et 1^{bis} LAT 2023

(12) Précisons d'emblée que seuls nous intéressent ici les alinéas 1 et 1bis de l'article 18 LAT dans leur version du 29 septembre 2023 (→ 1). Les alinéas 2 et 3, qui concernent respectivement les territoires dont l'affectation n'est pas encore définie et l'aire forestière., et qui n'ont pas subi de modification sur le fond, ne seront pas commentés ici. On se reportera, à leur sujet, au Commentaire pratique LAT¹².

(13) L'ancien article 18 alinéa 1 était assez vague. Il a dès lors été, en 2023, scindé avec raison en deux alinéas formulés de façon plus précise, qui correspondent mieux à la pratique actuelle. De premières propositions dans ce sens figuraient déjà dans le projet du Conseil fédéral de 2018¹³.

(14) L'alinéa 1 stipule désormais expressément que les cantons peuvent prévoir d'autres zones d'affectation *hors de la zone à bâtir*. Comme on l'a vu, il n'y a là rien de nouveau sur le fond. L'alinéa 1^{bis} précise ensuite ce qui peut être admis dans ces zones non constructibles. Or cela constitue une nouveauté, car il n'existait jusqu'ici, à ce sujet, que la jurisprudence – certes abondante – du Tribunal fédéral¹⁴.

(15) En vertu de l'alinéa 1^{bis}, peuvent être admises dans ces zones:

- les constructions et installations dont l'implantation est imposée par leur destination, ainsi que
- les constructions et installations «ayant un lien fonctionnel» avec l'activité principale. Si cette dernière prend fin, l'activité qui avait jusque-là un lien fonctionnel avec elle doit cesser également.

(16) La jurisprudence existante n'exigeait pas encore que l'implantation des constructions

Article 18 alinéas 1 et 1^{bis} (version du 29.9.2023)

¹ Le droit cantonal distingue différents types de zones à bâtir et peut prévoir d'autres zones d'affectation hors de la zone à bâtir.

^{1bis} Dans ces autres zones d'affectation hors de la zone à bâtir, des constructions ou des installations destinées à des utilisations imposées par leur destination, ainsi que d'autres constructions ou installations ayant un lien fonctionnel avec l'utilisation principale peuvent être admises. L'autorisation expire pour toutes les constructions et installations lorsque l'utilisation principale prend fin.

² [...]

³ [...]

soit strictement imposée par leur destination, au sens de l'article 24 LAT (exceptions prévues hors de la zone à bâtir)⁵. Il fallait toutefois que soit effectuée une pesée objective des intérêts ayant des incidences sur le territoire, afin de garantir que les buts constitutionnels – utilisation judiciaire et mesurée du sol, séparation entre zones à bâtir et zones non constructibles, re-

12 MUGGLI RUDOLF, art. 18 N. 34 ss, in: AEMISEGGER HEINZ/MOOR PIERRE/RUCH ALEXANDER/TSCHANNEN PIERRE (éd.), Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, Genève/Zurich/Bâle 2016.

13 FF 2018 7423, 7449 s.

14 MUGGLI RUDOLF, art. 18 N. 21 ss, in: AEMISEGGER HEINZ/MOOR PIERRE/RUCH ALEXANDER/TSCHANNEN PIERRE (éd.), Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, Genève/Zurich/Bâle 2016.

15 MUGGLI RUDOLF, art. 18 N. 23, in: AEMISEGGER HEINZ/MOOR PIERRE/RUCH ALEXANDER/TSCHANNEN PIERRE (éd.), Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, Genève/Zurich/Bâle 2016.



En présence d'intérêts majeurs, les ouvrages hydrauliques dont l'implantation est imposée par leur destination pourront toujours être réalisés dans des zones délimitées au titre de l'article 18 LAT. Ici, la construction du nouveau barrage du Grimsel (canton de Berne), érigé juste devant l'ancien. Photo: Daniel Reust, Wikimedia Commons CC BY-SA 4.0

groupement des constructions dans les zones à bâtir et lutte contre la dispersion des constructions – ne soient pas contournés. La délimitation de petites zones à bâtir dispersées – par exemple dans le but de légaliser a posteriori

Les infrastructures dont l'implantation est d'ordinaire réputée imposée par leur destination pourront toujours être réalisées dans les zones visées à l'article 18 LAT.

des constructions contraires à l'affectation de la zone – était exclue. Le nouvel alinéa 1^{bis} devrait perpétuer cette jurisprudence: les infrastructures dont l'implantation est d'ordinaire réputée imposée par leur destination – parcs éoliens, ouvrages hydrauliques, sites d'extraction de

matériaux, décharges, hameaux, équipements de loisirs, sites touristiques – pourront toujours être réalisées dans des zones délimitées au titre de l'article 18 LAT, pour autant que cela réponde à des intérêts suffisamment importants¹⁶.

(17) Si l'implantation de telles infrastructures n'est pas vraiment imposée par leur destination ou que les zones destinées à les accueillir admettent la réalisation d'un nombre relativement élevé de constructions sur la durée, il ne peut alors plus s'agir de zones non constructibles au sens de l'article 18 alinéa 1^{bis} LAT. L'implantation des terrains de camping, par exemple, n'est la plupart du temps pas imposée par leur destination. De plus, ceux-ci donnent souvent lieu

16 Concernant l'exigence d'une pesée objective des intérêts ayant des incidences sur le territoire: arrêt du TF 1A.256/1999 du 12.4.2000, consid. 5 (St. Antönien GR).



à la réalisation de nombreuses constructions sur la durée (même s'il s'agit principalement de constructions mobilières comme des bungalows). Ils doivent donc être colloqués dans des zones à bâtir au sens de l'article 15 LAT (zones d'utilité publique, zones touristiques, etc.). Il ne s'agit toutefois pas non plus de zones à bâtir du même type que les zones d'habitation, mixtes et centrales (HMC), auxquelles s'appliquent des prescriptions de droit fédéral en matière de dimensionnement (art. 15 al. 5 LAT en lien avec l'art. 30a OAT¹⁷).

(18) En fait, la seule véritable nouveauté réside dans le fait que soient désormais mentionnées, à l'alinéa 1^{bis}, les constructions et installations ayant un lien fonctionnel avec l'activité principale admise dans la zone. Cette idée ne figurait ni dans le message du Conseil fédéral de 2018¹⁸, ni dans le projet soumis à consultation de la commission du Conseil des États (CEATE-E) du 29 avril 2021¹⁹. Elle trouve son origine dans une proposition individuelle du conseiller aux États Hegglin – proposition que le Conseil national a ensuite voulu supprimer, mais que le Conseil des États a fini par imposer.

(19) La raison de cet ajout ne paraît pas d'emblée évidente, car ce qui se révèle nécessaire à l'activité dont l'implantation est imposée par sa nature devrait en principe aussi remplir ce critère. Ainsi une décharge comprend-elle par exemple également des équipements tels que station de lavage pour camions ou installation de traitement des matériaux déposés. De tels équipements, qui sont nécessaires à la bonne

Les gravières sont des installations dont l'implantation hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination. Les différents équipements d'une zone de décharge doivent remplir le même critère. Ici, une gravière à Ufhusen LU. Photo: Swisstopo

exploitation du site, sont en général admissibles dans une zone de décharge. La proposition individuelle visait à prévenir une interprétation trop restrictive du critère de l'implantation imposée par la destination des constructions²⁰. Ainsi l'auteur de la proposition souhaitait-il par exemple que la production de béton soit considérée comme faisant partie, d'un point de vue fonctionnel, de l'exploitation d'une gravière.

(20) Quelle conclusion peut-on en tirer? La jurisprudence du Tribunal fédéral relative aux zones non constructibles visées à l'article 18 LAT n'exigeait pas, jusqu'ici, que l'implantation des constructions et installations concernées soit strictement imposée par leur destination. La nouvelle formulation – constructions et installations «destinées à des utilisations imposées par leur destination» ou «ayant un lien fonctionnel avec l'utilisation principale» – semble aller dans le même sens, de sorte que la situation juridique devrait en principe rester la même dans ce genre de cas. Le Conseil fédéral semble avoir été du même avis²¹.

(21) À cela s'ajoute un autre aspect: les zones non constructibles visées à l'article 18 alinéa 1^{bis} LAT sont à délimiter dans les plans d'affectation des cantons ou des communes concernés. Or, ces plans doivent être établis sur la base d'une pesée globale des intérêts en présence. Cela signifie que certains intérêts publics – liés par exemple aux contraintes en matière de trafic ou de protection contre le bruit, ou aux enjeux de protection du paysage – peuvent s'opposer à la réalisation d'une usine à béton dans une gravière. L'article 18 alinéa 1^{bis} LAT ne préjuge en rien de cette pesée d'intérêts, mais se contente de définir ce qu'il est *au maximum* envisageable de réaliser dans de telles zones.

(22) Selon l'avis défendu ici, rien ne change au fait que, si d'autres zones d'affectation» hors de la zone à bâtir²² doivent être exceptionnel-

lement admises, il faut pour cela des raisons particulières en matière d'aménagement du territoire. L'une de ces raisons peut être le fait que l'implantation des constructions et installations soit imposée par leur destination: une zone de gravière, avec toutes les installations industrielles nécessaires, sera délimitée à l'emplacement d'un gisement de gravier. Il en va de même d'une zone skiable et des dispositifs d'enneigement artificiel dont elle est souvent équipée de nos jours. Le critère de l'implantation imposée par la destination des constructions n'est toutefois jamais absolu: il existe toujours une certaine marge d'interprétation, qu'il s'agit d'exploiter dans le cadre de la pesée des intérêts en présence²³. Une inscription dans le plan directeur cantonal est souvent requise également, comme c'est par exemple le cas pour les zones de hameaux (expressément mentionnées à l'art. 33 OAT) et, bien sûr, pour les projets ayant des incidences importantes sur le territoire et l'environnement (art. 8 al. 2 LAT)²⁴.

17 Ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) du 28.6.2000, RS 700.1.

18 FF 2018 7423.

19 COMMISSION DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ÉNERGIE DU CONSEIL DES ÉTATS, Révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (2^e étape avec contre-projet indirect à l'initiative paysage). Projet de la commission mis en consultation. Rapport explicatif du 29.4.2021 (ci-après: projet LAT 2 CEATE-E 2021); consultable sous: parlement.ch > Objet 18.077 > Documents publics des commissions > Consultation CEATE > Rapport du 29.4.2021.

20 Voir le procès-verbal des délibérations in Bulletin officiel (BO) CE 2002 476 s.

21 Intervention de la conseillère fédérale Sommaruga in BO CE 2002 477.

22 Parfois appelées aussi, de façon quelque peu ambiguë, zones à bâtir «à constructibilité limitée» (*beschränkte Bauzonen*): arrêt du TA-BE du 7.4.2011 (Engstlenalp) in BVR/JAB 2011 411.

23 BLIND SONIA/PERREGAUX CHRISTA, La pesée des intérêts. Garantie d'une utilisation judicieuse et mesurée du sol, in: EspaceSuisse, Territoire & Environnement 1/2020.

24 EspaceSuisse, Le traitement des grands projets dans les plans directeurs cantonaux au sens de l'article 8 alinéa 2 LAT, Berne 2020. Consultable en ligne sous: espacesuisse.ch > Publications > Publications spéciales.

(23) La zone grise introduite par le Parlement fédéral commence là où la question de savoir ce qui est «fonctionnellement» lié à l'activité principale est sujette à litige. Un restaurant fait-il aussi partie d'une zone skiable? Quelles installations industrielles sont-elles aussi censées être autorisées dans une zone d'extraction de matériaux ou dans une zone de décharge? Selon l'avis défendu ici, la question doit faire l'objet d'une interprétation restrictive: les zones visées à l'article 18 LAT restent des zones non constructibles, conformément à la logique du principe constitutionnel de séparation entre zones à bâtir et zones de non-bâtir. Dès lors, les installations d'une certaine ampleur dont l'implantation n'est pas véritablement imposées par leur destination doivent être colloquées en zone à bâtir. En d'autres termes: on pourra envisager une buvette au départ des pistes de ski ou un concasseur dans une zone de décharge, mais pas un grand restaurant ou un hôtel en zone skiable, ni une centrale à béton d'importance régionale dans une gravière. Les constructions et installations de ce genre ont leur place dans des zones à bâtir au sens de l'article 15 LAT. Le critère déterminant devrait être de savoir si l'installation «fonctionnellement dépendante» exerce, ou non, un impact notable sur le territoire et l'environnement. On attendra donc avec impatience la future jurisprudence du Tribunal fédéral concernant l'article 18 alinéa 1^{bis} LAT. Peut-être la

Références bibliographiques

MUGGLI RUDOLF, art. 18 N. 16, in: AEMISEGGER HEINZ/MOOR PIERRE/RUCH ALEXANDER/TSCHANNEN PIERRE (éd.), Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, Genève/Zurich/Bâle 2016.

BLIND SONIA, Petites entités urbanisées hors zone à bâtir et petites zones à bâtir, in: EspaceSuisse (VLP-ASPAN), Territoire & Environnement 4/2014.

HÄNNI PETER, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 7^e édition, Berne 2022, p. 209 ss.

WALDMANN BERNHARD/HÄNNI PETER, Handkommentar RPG, art. 18, Berne 2006.

DFJP/OFAT, Étude relative à la LAT, art. 18, Berne 1981.

formulation du nouvel article 24^{bis} alinéa 2 LAT, tirée de la jurisprudence, servira-t-elle ici de référence: d'après cette disposition, le critère de l'implantation imposée par la destination de la construction est réputé rempli «si un emplacement en dehors des zones à bâtir est, sur la base d'une pesée globale des intérêts, nettement plus avantageux qu'un emplacement à l'intérieur des zones à bâtir».



Dispositif d'enneigement artificiel en construction.

Photo: Rudolf Muggli

(24) Les **zones de hameaux** au sens des articles 18 LAT et 33 OAT ne constituent pas des zones à bâtir au sens de l'article 15 LAT. Ce sont des zones qui se superposent au territoire non constructible et dont le but est d'assurer la conservation de la substance bâtie existante²⁵. Elles doivent être considérées comme des zones de non-bâtir, avec pour conséquence que des autorisations de construire ne peuvent y être octroyées (y compris pour les projets conformes à l'affectation de la zone) qu'avec l'accord de l'autorité cantonale compétente (art. 25 al. 2 LAT). Il en va de même des zones de maintien de l'habitat rural²⁶, des zones de mayens²⁷, etc.

(25) Des remarques analogues valent pour d'autres applications de l'article 18 LAT, telles que les zones destinées aux **terrains de golf**, aux **éoliennes**, aux **pistes de ski** équipées de dispositifs d'enneigement artificiel, etc. Les **grandes installations photovoltaïques** alpines ne sont en revanche pas soumises à l'obligation de planifier (disposition transitoire de l'art. 71a al. 1 let. c LEn)²⁸. Délimiter une «autre zone» au sens de l'article 18 LAT serait toutefois admissible ici aussi. Ces installations de grandes dimensions sont dans tous les cas réalisées hors de la zone à bâtir.

(26) Certaines **zones à protéger** constituent une autre catégorie de zones hors de la zone à bâtir. Elles se superposent souvent à la zone agricole. Elles permettent par exemple de placer sous protection un paysage comportant des constructions caractéristiques. Cela signifie que les constructions visées à l'article 24d alinéa 2 LAT en lien avec l'article 39 OAT (constructions dans les territoires à habitat traditionnellement dispersé et constructions pro-

tégées en tant qu'éléments caractéristiques du paysage) peuvent faire l'objet d'un changement d'affectation²⁹.

(27) Quelle est l'autorité compétente pour l'**octroi des autorisations de construire** dans les zones de non-bâtir visées aux articles 18 et 18^{bis} LAT? Ici, l'accord d'un service cantonal est toujours requis, car, «pour tous les projets situés hors de la zone à bâtir, l'autorité cantonale compétente décide si ceux-ci sont conformes à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée» (art. 25 al. 2 LAT). Lors de la révision LAT de 2023, l'article 25 a été complété par les nouveaux alinéas 3 à 5.

(28) Il existe encore, ici ou là, d'anciennes **zones à bâtir confetti** qui n'ont pas été délimitées conformément aux règles de la LAT. Bien qu'elles contreviennent au principe de séparation, ces zones constituent en principe des zones à bâtir «normales» au sens de l'article 15 LAT. Elles ne devraient plus être agrandies que si

25 Arrêt du TF 1C_35/2022 du 23.11.2022 (Kemmental TG) in Rj EspaceSuisse n° 6436.

26 ATF 145 II 83 du 12.12.2018 (Arosa GR) in Rj EspaceSuisse n° 5600.

27 Voir BLIND SONIA, Petites entités urbanisées hors zone à bâtir et petites zones à bâtir, in: EspaceSuisse (VLP-ASPAN), Territoire & Environnement 4/2014.

28 Modification urgente et de durée limitée de la loi du 30.9.2016 sur l'énergie (LEne, RS 730.0): introduite par le ch. I de la LF du 30.9.2022 (Mesures urgentes visant à assurer rapidement l'approvisionnement en électricité pendant l'hiver), en vigueur du 1.10.2022 au 31.12.2025.

29 MUGGLI RUDOLF, art. 24d N. 24, in: AEMISEGGER HEINZ/MOOR PIERRE/RUCH ALEXANDER/TSCHANNEN PIERRE (éd.), Commentaire pratique LAT: Construire hors zone à bâtir, Genève/Zurich/Bâle 2017.



Les hameaux ne se trouvent pas en zone à bâtir, mais dans des zones qui se superposent au territoire non constructible. Ici, le hameau tessinois de Cevio. Photo: Peter Borter, Unsplash

cela correspond à la stratégie d'aménagement locale et si les exigences de l'article 15 sont remplies³⁰.

(29) Jusqu'ici, la question est restée ouverte de savoir comment traiter les **installations utilisées de façon temporaire mais répétée hors de la zone à bâtir**. Ce cas de figure se présente par exemple dans le cadre des grands festivals régulièrement organisés au même endroit. Ces manifestations nécessitent souvent des fondations fixes pour les constructions mobilières, ainsi que des éléments d'équipement perma-

nents. L'édition 3/2023 de Territoire & Environnement³¹ tente d'apporter des réponses. Selon l'avis défendu ici, l'édiction d'une zone au titre de l'article 18 alinéa 1 ou 1^{bis} LAT convient également pour ce type d'infrastructures.

30 Voir à ce propos l'histoire des petites entités urbanisées dans le canton de Thurgovie, telle qu'elle est retracée dans l'arrêt du TF 1C_35/2022 du 23.11.2022, faits B et consid. 4 (Kemmental TG) in R] EspaceSuisse n° 6436.

31 MEYER FLORENCE/WOEFFRAY BERNARD, Les grandes manifestations en plein air. Une contribution au débat, in: EspaceSuisse, Territoire & Environnement 3/2023; voir aussi l'article «Sous la loupe» «Flower power et aménagement du territoire» de Matthieu Carrel du 17.1.2023.

6 Article 18^{bis} LAT: une première appréciation

(30) Le nouvel article 18^{bis} LAT ne fait encore l'objet d'aucune littérature. Les considérations qui suivent s'appuient dès lors sur le texte de la loi et sur l'historique de la disposition. Elles expriment l'interprétation personnelle de l'auteur. Elles n'ont pas pour ambition de fournir une analyse exhaustive de l'historique de l'article, tâche qui incombera à la doctrine ainsi qu'aux autorités et aux tribunaux.

(31) Parmi les travaux préparatoires, les principales sources sont le message du Conseil fédéral de 2018 et le projet soumis à consultation de la CEATE-E du 29 avril 2021. Il existe par ailleurs une étude de 2019 consacrée, sur mandat de la Confédération (ARE) et des cantons (DTAP), à la faisabilité de la méthode de planification et de compensation³².

6.1 Zones non constructibles incluant des utilisations soumises à compensation

(32) Dans le cadre de la révision partielle de la LAT du 29 septembre 2023 (LAT 2 → 1), le législateur a introduit un nouveau type d'«autres zones d'affectation», qu'il a appelées «zones non constructibles incluant des utilisations soumises à compensation». Il ne s'agit plus ici, comme à l'article 18 LAT, de constructions ou d'installations dont l'implantation est imposée par leur destination, mais d'activités *quelconques*. Celles-ci doivent cependant être compensées de telle manière qu'il en résulte une amélioration de la situation générale (quoi que l'on entende par là) du point de vue du territoire et de l'environnement. Ce nouveau type de zones a été créé sous la pression exercée par certains cantons pour que des possibilités

de construire supplémentaires soient accordées hors de la zone à bâtir. L'objectif déclaré était de leur accorder, hors de la zone à bâtir, davantage de marge de manœuvre (en matière d'autorisations) pour répondre aux particularités régionales. Les nouvelles possibilités ont été formulées une première fois dans le message du Conseil fédéral de 2018³³, avant d'être reprises par la commission du Conseil des États³⁴.

Les principes de séparation, de concentration et de coordination s'appliquent aussi dans le cas de l'article 18^{bis} LAT.

(33) L'objectif d'accorder une marge de manœuvre accrue aux cantons ne change cependant rien au fait qu'il s'agit expressément de zones non constructibles au sens du principe de séparation entre les parties constructibles et non constructible du territoire. Ces zones ne sauraient donc offrir des possibilités de construire plus importantes, car les principes constitutionnels de séparation, de concentration et de coordination s'y appliquent également. Hormis les possibilités de construire déjà accordées pour les activités conformes à

32 EPF ZÜRICH/SOFIES-EMAC AG, Étude de faisabilité de la compensation dans le cadre de la méthode de planification et de compensation en conformité avec le P-LAT, Berne 2019; consultable en ligne sous: bpuk.ch
> Documentation > Rapports, expertises, concepts > Domaine de l'aménagement du territoire.

33 FF 2018 7423.

34 Projet LAT 2 CEATE-E 2021.

Article 18^{bis} Zones non constructibles incluant des utilisations soumises à compensation

¹ Si des zones non constructibles dans lesquelles des utilisations non imposées par leur destination sont délimitées selon l'art. 8c, il faut prévoir les conditions pour que ces utilisations:

- a. soient assorties des mesures de compensation et d'amélioration requises, et
- b. entraînent globalement une amélioration de la situation générale de la structure du milieu bâti, de la culture du bâti, du paysage, des terres cultivables et de la biodiversité.

² [...]

³ [...]

⁴ [...]

l'affectation de la zone (art. 16 ss), pour les cas susceptibles de donner lieu à des dérogations (art. 24 ss) et pour les infrastructures dont l'implantation est imposée par leur destination (art. 18), les possibilités d'utilisation supplémentaires ne peuvent être que limitées. Ainsi, la dispersion des constructions ne saurait pas davantage être favorisée qu'elle ne l'est dans les zones visées à l'article 18. La seule différence réside dans le fait que l'examen ne porte pas ici sur un ou des objets spécifiques, mais s'appuie sur la prise en considération de tout le territoire concerné, c'est-à-dire sur une sorte de «bilan territorial» – raison pour laquelle on parle ici de «méthode territoriale».

6.2 Inscription obligatoire dans les plans directeur et d'affectation

(34) À la différence de ce qui prévaut pour les zones à bâtir et les zones agricoles, la loi ne mentionne ni la destination, ni les dimensions des constructions qui peuvent être autorisées

dans les zones visées à l'article 18^{bis} LAT. Les nouvelles constructions n'ont donc pas à remplir les critères de la destination agricole ou de l'implantation imposée par leur destination, car elles pourraient sinon être autorisées sur la base des dispositions préexistantes en matière de construction hors de la zone à bâtir. Au lieu de cela, le législateur a innové en combinant l'obligation de prévoir les activités concernées dans les plans directeurs et d'affectation, et l'exigence que ces mêmes activités entraînent une amélioration de la situation générale du point de vue du territoire et de l'environnement. L'article 18^{bis} alinéa 4 stipule en outre qu'il convient de vérifier, dans le cadre de la procédure d'autorisation, que ces conditions soient remplies.

(35) Les territoires auxquels doit s'appliquer l'approche axée sur le «bilan» évoqué plus haut, doivent être désignés dans le plan directeur cantonal sur la base d'une «conception d'ensemble du territoire». En vertu du nouvel article 8c LAT, cela n'est admissible que si:

- a. «la délimitation de [zones incluant des utilisations soumises à compensation au sens de l'article 18^{bis}] améliore la situation globale dans le territoire en question au regard des buts et principes de l'aménagement du territoire», et si
- b. «des mandats sont donnés à la planification d'affectation de prévoir les mesures de compensation et d'amélioration requises».

6.3 Défis pour les autorités

(36) De fait, le plan directeur doit non seulement désigner les territoires concernés sur la base d'une conception d'ensemble, mais aussi montrer comment la situation globale doit y être améliorée, et à quels objectifs supérieurs les améliorations prévues sont censées répondre. Le plan directeur doit en outre définir comment la mise en œuvre doit être assurée dans le cadre de l'établissement des plans d'affectation

Le travail d'évaluation nécessaire pour démontrer que la situation globale s'améliorera représente quelque chose de tout à fait nouveau.

(«mandats»). De toute évidence, cela demandera beaucoup de travail aux autorités chargées de la planification directrice. La mise en œuvre subséquente des exigences du plan directeur dans les zones d'affectation délimitées au titre de l'article 18^{bis} ne sera du reste pas toute simple non plus – ne serait-ce qu'en raison de l'absence

de modèles. Le travail d'évaluation nécessaire pour démontrer que la situation globale s'améliorera représente quelque chose de tout à fait nouveau. D'après quelle méthode mettre en balance les avantages et inconvénients des mesures envisagées? La mise en œuvre de mesures de compensation et d'amélioration sur plusieurs parcelles n'ira sans doute pas non plus sans difficultés. Il s'agira en particulier d'éviter que des travaux de construction ne soient réalisés sans qu'aucune mesure de compensation et d'amélioration ne soit prise par la suite, ce qui nécessitera par exemple des contrats de droit administratif définissant dans quel ordre les mesures doivent être mises en œuvre, ainsi que des garanties.

La LAT révisée se révèle dans certains cas plus permissive, mais elle exige une amélioration de la situation globale, ainsi que le respect des buts et principes de l'aménagement du territoire. Photo: Esther van der Werf, EspaceSuisse





Les anciennes étables ne se prêtent pas toutes à être réaffectées en logements de vacances. Photo: Rudolf Muggli

(37) Ni le message de 2018, ni le projet de la CEATE-E de 2021 ne comportent d'exemples concrets. C'est compréhensible, dans la mesure où l'idée est nouvelle. De fait, il serait judicieux de commencer par mener des projets pilotes dans les cantons qui ont souhaité l'instauration de ce modèle. Il est intéressant de relever que le Conseil national avait voulu limiter les « zones non constructibles incluant des utilisations soumises à compensation » aux régions de montagne telles que définies dans le droit agricole, puisque c'est de là qu'émanaient manifestement les revendications. Le Conseil des États s'est toutefois opposé à une telle limitation, et il l'a emporté dans la procédure d'élimination des divergences. Il n'en reste pas moins

que la méthode territoriale semble difficilement applicable sur le Plateau, où les zones à bâtir forment un maillage serré. L'avenir dira s'il existe des besoins dans ce sens.

6.4 À propos des étables et des granges

(38) Où résident les défis liés à l'article 18^{bis} LAT? Tout d'abord, il s'agira d'élaborer des perspectives de développement que le droit actuel de l'aménagement ne permet pas de réaliser. L'exemple donné à l'article 8c alinéa 2 LAT indique à quoi le Parlement fédéral pensait: ainsi les territoires désignés dans le plan directeur peuvent-ils prévoir la réaffectation de

bâtiments agricoles inutilisés à des fins d'habitation. Or, comme une telle réaffectation est déjà possible aujourd'hui pour tous les anciens bâtiments d'habitation agricoles, l'alinéa en question ne semble guère pouvoir concerner que les étables et les granges. À l'heure actuelle, celles-ci ne peuvent être transformées à des fins d'habitation que si elles sont dignes d'être protégées et qu'elles ont été placées sous protection (art. 24d al. 2 LAT, art. 39 OAT). Du fait de la loi sur les résidences secondaires, toutefois, la réalisation de nouveaux logements de vacances n'est souvent possible que dans une mesure limitée³⁵. De tels changements d'affectation sont du reste objectivement difficiles, non seulement parce que les bâtiments en question se prêtent en général mal à l'habitat et qu'une transformation de leur structure porteuse reviendrait en fait à réaliser de nouvelles constructions, mais aussi parce que ces réaffectations nécessitent souvent d'onéreux éléments d'équipement supplémentaires. Enfin, l'impact exercé sur le paysage est parfois considérable. Il ne sera donc pas aisé de transformer un nombre appréciable d'étables et de granges en logements de vacances en apportant la démonstration, comme l'exige la loi, que la situation générale s'en trouvera améliorée du point de vue du territoire et de l'environnement. Rien ne changera le fait que l'on se trouve ici en territoire non constructible – territoire qui ne saurait se muer insidieusement en une zone à bâtir ne disant pas son nom. Une telle évolution contreviendrait non seulement aux buts constitutionnels actuels, mais elle ne représenterait en aucun cas une amélioration de la situation globale au regard des buts et principes de l'aménagement du territoire (art. 8c al. 1 let. a LAT).

6.5 Rapport avec les exceptions actuelles

(39) S'ajoute à ce qui précède, le fait que, selon la volonté du Parlement fédéral, les nombreuses possibilités de construction et de dérogation offertes aux articles 16a ss et 24 ss ainsi qu'aux articles 24 LAT et 33 OAT (petites entités urbanisées) doivent être maintenues. La loi stipule expressément que de tels projets ne requièrent pas de mesures de compensation (art. 18^{bis} al. 2 et 3). Or, cela rend l'évaluation de la situation globale plus difficile: selon une interprétation au pied de la lettre, en effet, il faudrait faire abstraction de toutes les évolutions envisageables au titre des articles 16a ss (constructions et installations conformes à l'affectation de la zone agricole) et 24 ss (exceptions diverses hors de la zone à bâtir), sans quoi il ne serait guère possible de démontrer que la situation générale se trouverait améliorée. D'après les explications données par la CEATE-E dans son rapport de 2021, il s'agit d'«empêcher – au regard des buts et principes de l'aménagement du territoire – des atteintes supplémentaires dans la zone de planification»³⁶. De ce point de vue, une zone délimitée au titre de l'article 18^{bis} devrait pouvoir exclure ou, du moins, restreindre certaines possibilités offertes par les articles 16a ss et 24 ss, afin qu'une évaluation globale du territoire concerné devienne tout simplement possible.

35 Loi fédérale sur les résidences secondaires (LRS) du 20.3.2015, RS 702.

36 Projet LAT 2 CEATE-E 2021, p. 11.



7 Conclusions pour l'aménagement du territoire

(40) Les «autres zones et territoires» hors de la zone à bâtir visés aux articles 18 et 18^{bis} LAT doivent s'intégrer dans le cadre législatif de la Constitution fédérale et de la LAT. Le principe de séparation, dont le Parlement a expressément reconnu la validité, reste l'un des fondements du nouveau droit. Cela s'exprime notamment, dans l'article 18^{bis}, par la notion de «zones non constructibles», ainsi que par l'exigence d'une amélioration globale de la situation générale au niveau de la structure du milieu bâti, de la culture du bâti, du paysage, des terres cultivables et de la biodiversité. Quant à l'article 8c alinéa 1 lettre a LAT, il exige une amélioration de la situation globale au regard des buts et principes de l'aménagement du territoire. Cela présuppose que les nouvelles zones prévues n'engendrent pas d'utilisations plus étendues ou plus incommodes³⁷. Aussi convient-il, ici aussi, de tenir compte des principes de séparation et de concentration dans la pesée des intérêts en présence.

(41) Dans le cas de l'article 18, la pratique et la jurisprudence actuelles seront probablement poursuivies.

(42) Dans le cas de l'article 18^{bis} en lien avec l'article 8c, le contenu des nouvelles dispositions et leur portée pour l'organisation du territoire sont encore flous. Il paraît indispensable que les cantons intéressés lancent ici des projets pilotes – si

possible avec le soutien de la Confédération (projets-modèles). Cela permettrait de cerner progressivement les bénéfices et les risques des zones non constructibles incluant des utilisations soumises à compensation. Quoi qu'il en soit, de telles zones devront répondre à de hautes exigences. En l'état actuel des choses, les projets pilotes évoqués ne constitueront sans doute pas une priorité pour la plupart des cantons. Ceux-ci sont en effet confrontés à des problèmes d'aménagement plus importants, comme le redimensionnement des zones à bâtir et le développement vers l'intérieur (LAT 1), l'encouragement à la construction de logements, la mise en œuvre du tournant énergétique à travers la réalisation de centrales hydroélectriques, solaires et éoliennes (acte modificateur unique³⁸), ou encore la mise en œuvre des objectifs de stabilisation dans les plans directeurs cantonaux (LAT 2)³⁹. Le législateur a d'ailleurs expressément accordé la priorité chronologique à la mise en œuvre, dans le cadre de la planification directrice, des objectifs de stabilisation au sens de l'article 8d (voir la disposition transitoire de l'art. 38b al. 2) – ce qui mérite d'être relevé.

37 Le fait que cette exigence ait été supprimée lors des débats parlementaires ne signifie pas, selon l'avis défendu ici, que le législateur y ait renoncé. Celui-ci semble avoir plutôt estimé que l'exigence en question était redondante par rapport à celle de l'amélioration de la situation générale.

38 Voir les articles 24^{ter} et 24^{quater} LAT, dispositions issues de l'acte modificateur unique non (encore) entrées en vigueur.

39 Les cantons doivent définir, dans leurs plans directeurs, comment ils entendent «stabiliser», hors de la zone à bâtir, le nombre de bâtiments et l'imperméabilisation du sol. Ils sont tenus de rendre compte régulièrement de la réalisation de ces objectifs à la Confédération et, le cas échéant, de procéder à des adaptations.

Exemple d'un dispositif d'enneigement artificiel dont l'implantation est imposée par sa destination: une piste de ski à Savognin GR.

Photo: Capricor4049, Wikimedia Commons CC BY-SA 4.0

Le Commentaire pratique LAT

Ouvrage de référence, le Commentaire pratique LAT – entièrement remanié.

La loi révisée sur l'aménagement du territoire LAT est pour la première fois commentée dans son intégralité à travers les quatre volumes désormais disponibles. Au nombre des éditeurs et auteurs qui ont collaboré avec EspaceSuisse à la rédaction et à l'actualisation de cet ouvrage s'illustrent des juristes de renom du droit de la construction, de l'aménagement et de l'environnement. Reconnu dans les milieux de l'aménagement du territoire, le Commentaire pratique contribue à une mise en œuvre uniforme de la loi à l'échelle nationale.



Tome 1: **planifier** **l'affectation**

Planifier l'affectation est la clé du développement vers l'intérieur. Avec la LAT révisée, ce sont avant tout les communes qui sont mises au défi de développer les villes et les villages à l'intérieur du milieu bâti.



Tome 2: **construire hors** **zone à bâtir**

Les dispositions relatives aux constructions hors zone à bâtir sont complexes. Ce tome permet de s'y retrouver dans le foisonnement de règlements.



Tome 3: **planification** **directrice et sec-** **torielle, pesée des** **intérêts**

Les buts et principes de l'aménagement du territoire constituent la base de la pesée des intérêts. Les instruments de planification de la Confédération et des cantons sont en outre présentés de façon détaillée.



Tome 4: **autorisation de** **construire, protec-** **tion juridique et** **procédure**

Le dernier tome traite des autorisations de construire et des règles de droit fédéral liées à la procédure et à la protection juridique. Il permet d'appréhender l'aménagement du territoire d'aujourd'hui.

Les membres d'EspaceSuisse bénéficient d'un rabais de 10%.

Commandes en ligne sur le site Internet schulthess.com > Rechercher sous «Commentaire pratique LAT» ou au moyen du bon de commande sur espacesuisse.ch > Publications > Commentaire pratique LAT.

Auteur



Rudolf Muggli, Dr h. c., est avocat et associé de l'étude bernoise *kanzlei konstruktiv ag*. Il a commenté plusieurs articles de la LAT en vigueur dans le *Commentaire pratique LAT d'EspaceSuisse*. De 1990 à 2003, il a été directeur de l'Association suisse pour l'aménagement national VLP-ASPAN, l'actuelle Association pour l'aménagement du territoire *EspaceSuisse*.

EspaceSuisse

Sulgenrain 20 3007 Berne +41 31 380 76 76 info@espacesuisse.ch espacesuisse.ch