

Faisabilité de la méthode de planification et de compensation

Remerciements

Les auteurs* de la présente étude de faisabilité remercient pour leur soutien toutes les personnes et institutions impliquées dans ce projet. Il s'agit notamment des aménagistes cantonaux, représentants des offices fédéraux, services spécialisés, organisations et associations ayant participé activement. Ce soutien et un échange intense sur le plan technique ont largement contribué à enrichir le rapport de nombreuses expertises et ont permis de prendre en considération les multiples facettes de la méthode de planification et de compensation. Un remerciement tout particulier est adressé aux mandants pour l'excellente collaboration.

Le présent rapport reflète l'opinion de l'équipe de projet, qui ne concorde pas forcément avec celle des mandants et des organes d'accompagnement.

- *Note du traducteur : l'utilisation du genre masculin a été adoptée afin de faciliter la lecture et n'a aucune intention discriminatoire.*

Impressum

Auteurs

EPF Zurich – Institut pour l'aménagement du territoire et le développement du paysage; Zurich
Prof. Dr. Adrienne Grêt-Regamey (direction de projet)
Sven-Erik Rabe
Isabel Zelger

Sofies-Emac AG; Zurich
Dr. Martin Fritsch
Dominica Bucher
Lilian Zihlmann

Mandants

Office fédéral du développement territorial ARE au sein du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication DETEC; Berne
Dr. Maria Lezzi, directrice

Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement DTAP; Berne
Christa Hostettler, secrétaire générale

Remarque: la DTAP traitera cette étude lors de son assemblée du 19 septembre 2019. La traduction française du présent document sera disponible à cette date.

Table des matières

Table des matières	iv
Liste des schémas et tableaux.....	vi
Tableaux	vi
Schémas	vi
1. Introduction	1
1.1. Situation initiale et fonction du présent rapport.....	1
1.2. Bases et mode de procéder	1
1.3. Nouvelles dispositions.....	1
1.4. Méthodes territoriale et orientée objet en relation avec d'autres articles de la P-LAT	4
2. Le mécanisme de compensation	5
2.1. Le mécanisme de compensation pour l'approche orientée objet	6
2.1.1. Etape 1: Détermination des contenus à étudier	6
2.1.2. Etape 2: Evaluation avant et après la réalisation du projet	7
2.1.3. Etape: Appréciation globale	8
2.1.4. Définition des périmètres	9
2.2. Mécanisme de compensation dans la méthode orientée objet; exemple de l'agrandissement de bâtiments d'habitation traditionnels.....	9
2.2.1. Situation initiale.....	9
2.2.2. Le mécanisme de compensation	10
2.3. Mécanisme de compensation pour la méthode territoriale	12
2.3.1. Etape 1: Détermination des contenus à examiner.....	13
2.3.2. Etape 2: Evaluation avant et après la réalisation du projet	13
2.3.3. Etape 3: Appréciation globale.....	13
2.3.4. Etape 4: Contrôle de l'impact des mesures	13
2.3.5. Définition du territoire.....	13
2.4. Le mécanisme de compensation de la méthode territoriale illustré par l'étude de cas de la région du Westhorn	14
2.4.1. Situation initiale.....	14
2.4.2. Le mécanisme de compensation	15
3. Processus et conditions-cadre	18
3.1. Le processus de la méthode orientée objet	18
3.1.1. Elaboration des bases de planification	18
3.1.2. Exigences minimales posées au plan directeur cantonal.....	20
3.1.3. Procédure d'autorisation de construire	21
3.1.4. Pesée des intérêts	21
3.1.5. Participation	21
3.2. Le processus de la méthode orientée objet illustré par l'étude de cas sur l'agrandissement de bâtiments d'habitation traditionnels.....	22
3.2.1. Etude préalable.....	22
3.2.2. Travaux en amont – placés sous la direction du service cantonal spécialisé dans l'aménagement du territoire	23

3.2.3.	Plan directeur cantonal	24
3.2.4.	Procédure d'autorisation de construire	25
3.3.	Le processus de la méthode territoriale	25
3.3.1.	Elaboration des bases de planification	25
3.3.2.	Exigences minimales posées au plan directeur cantonal	26
3.3.3.	Exigences posées à la planification d'affectation	27
3.3.4.	Procédure d'autorisation de construire	28
3.3.5.	Pesée des intérêts	29
3.3.6.	Participation	29
3.4.	Le processus de la méthode territoriale illustré par l'étude de cas sur la station supérieure	30
3.4.1.	Etude préalable	30
3.4.2.	Travaux en amont	31
3.4.3.	Plan directeur cantonal	32
3.4.4.	Plan d'affectation	32
3.4.5.	Procédure d'autorisation de construire	32
3.4.6.	Contrôle de l'exécution et de l'impact	33
3.5.	Conditions-cadre imposées	33
3.5.1.	Evaluation de l'amélioration de la situation globale	33
3.5.2.	Intérêt public	35
3.5.3.	Conception d'ensemble du territoire	35
3.6.	Autres conditions-cadre	36
3.6.1.	Participation et communication	36
3.6.2.	Inventaire des objets	37
3.6.3.	Catalogue des mesures	37
3.6.4.	Evaluation générale de la faisabilité et de la proportionnalité des étapes préliminaires	38
4.	Facteurs d'acceptation	39
4.1.	Vue d'ensemble des facteurs d'acceptation	39
4.2.	Pertinence d'une sélection de facteurs d'acceptation	40
4.3.	Facteurs d'acceptation dans le cadre du processus et du mécanisme de compensation	42
5.	Conclusion et recommandations	44
6.	Littérature spécialisée	46
Annexe A	Exemple d'application possible de la méthode orientée objet	47
Annexe B	Exemple d'application possible de la méthode territoriale	56

Liste des schémas et tableaux

Tableaux

Tableau 1: Aperçu de l'approche orientée objet et de l'approche territoriale; sur la base du P-LAT et du Message	1
--	---

Schémas

Schéma 1: représentation schématique de l'approche orientée objet selon P-LAT et Message; propre représentation	
Schéma 2: représentation schématique de l'approche territoriale selon P-LAT et Message;	
Schéma 3: mécanisme de compensation méthode orientée	
Schéma 4: clarification du périmètre dans l'approche orientée objet; propre représentation	
Schéma 5: application du mécanisme de compensation, exemple de l'agrandissement de bâtiments d'habitation	
Schéma 6: Mécanisme de compensation pour la méthode territoriale; représentation propre	
Schéma 7: dans la méthode territoriale le périmètre se recoupe avec tous les territoires d'impact d'un projet;	
Schéma 8: Le mécanisme de compensation utilisé dans la méthode territoriale;	
Schéma 9: Processus à deux phases de la méthode orientée objet, complété par deux étapes supplémentaires; propre représentation	
Schéma 10: le processus en trois phases de la méthode territoriale, complété par deux autres étapes proposées; représentation propre	
Schéma 11: Composantes de l'amélioration de la situation globale. Encadré bleu = méthode territoriale, encadré rouge = méthode orientée objet ; propre représentation	34
Schéma 12: Articulation des facteurs d'acceptation	40
Schéma 13: les facteurs d'acceptation dans la méthode orientée objet et dans la méthode territoriale sont mis en perspective avec les différentes étapes du processus. Le rajout entre parenthèses de la lettre O ou de la lettre T derrière les facteurs d'acceptation énumérés précise si ce facteur est déterminant pour la méthode objet (O) ou la méthode territoriale (T). Les facteurs marqués en gras ont été jugés particulièrement importants dans le cadre du second atelier.	

1. Introduction

1.1. Situation initiale et fonction du présent rapport

La méthode de planification et de compensation prévue dans le cadre du projet P-LAT comporte une approche territoriale et une approche orientée objet. Elle vise à donner aux cantons **une plus grande marge de manœuvre en matière de construction en dehors de la zone à bâtir** en permettant la planification et la mise en œuvre de développements non autorisés selon les dispositions actuelles du droit de l'aménagement du territoire, et ce, sans générer de dispositions dérogatoires supplémentaires. L'idée-maîtresse de l'approche territoriale est de délimiter des zones pour des **utilisations non imposées par leur destination**, afin de tenir compte des spécificités cantonales ou régionales. La notion-clé de l'approche orientée objet est de pouvoir déroger modérément aux règles relatives à l'agrandissement d'un bâtiment ou d'une installation visées aux 24c, 24d et 24f LAT **pour des raisons motivées par l'aménagement du territoire**, afin – comme pour l'approche territoriale – de tenir compte des spécificités cantonales ou régionales. Un prérequis pour l'autorisation de projets sur la base de la méthode de planification et de compensation est la présence d'un **intérêt général**. Sont par ailleurs exigées: une **compensation** et pour l'approche territoriale en plus des mesures de compensation (dans les faits ou par le biais d'une meilleure intégration spatiale des utilisations) des **mesures d'amélioration** au sens large.

Le présent rapport a été commandé conjointement par l'ARE et la DTAP afin d'étudier d'un point de vue scientifique la faisabilité de la méthode de planification et de compensation en conformité avec le P-LAT.

1.2. Bases et mode de procéder

Les principales sources d'information sont, en plus du **P-LAT** et du **Message** y relatif, des **études de cas** mis à disposition par l'ARE et les aménagistes cantonaux. L'analyse approfondie de ces études de cas a été complétée par une **analyse de la littérature spécialisée** sur les mécanismes de compensation nationaux et internationaux. En outre, afin d'étayer les conclusions des interviews ont été menées avec les aménagistes cantonaux et des ateliers ont été organisés avec différentes organisations pour confronter les résultats scientifiques avec la pratique.

1.3. Nouvelles dispositions

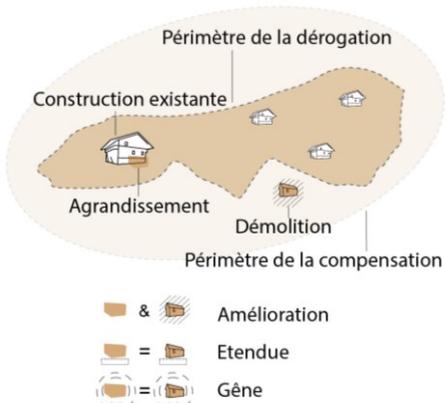
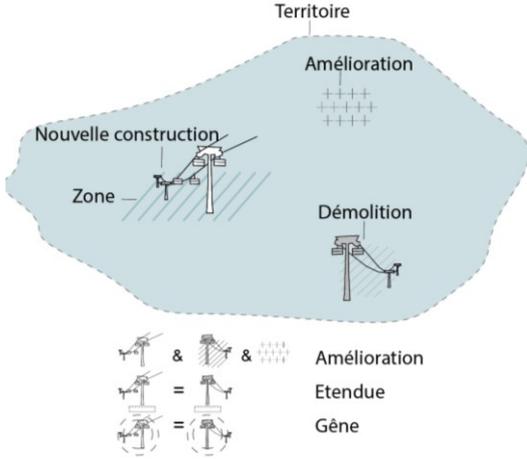
Les articles suivants du P-LAT, visant à accorder aux cantons une plus grande marge de manœuvre pour les constructions en dehors des zones à bâtir, sont pertinents dans le cadre de la méthode de planification et de compensation.

- **Art. 8d en relation avec l'art. 24g P-LAT – approche orientée objet**
- **Art. 8c en relation avec l'art. 18a P-LAT – approche territoriale**

Les points les plus importants des deux approches sont résumés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 1: Aperçu de l'approche orientée objet et de l'approche territoriale; sur la base du P-LAT et du Message

	Approche orientée objet	Approche territoriale
Articles	Art. 8d en relation avec l'art. 24g P-LAT	Art. 8c en relation avec l'art. 18a P-LAT
Application	Dérogations modérées aux art. 24c, 24d et 24f P-LAT justifiées du point de vue de l'aménagement du territoire.	Zones non constructibles avec utilisations non imposées par leur destination
Obligation de compenser	<p>Les nouvelles utilisations doivent être compensées de telle manière qu'il n'en résulte pas des utilisations plus importantes et globalement plus gênantes; les mesures de compensation réelle sont à privilégier.</p> <p>La construction ne peut commencer que lorsque les bâtiments et les installations prévus pour la compensation réelle ont été démantelés. La durée de la nouvelle utilisation autorisée ne doit pas être supérieure à celle de la compensation.</p> <p>Conformément au Message il doit être avéré que les objets utilisés pour la compensation ne sont plus nécessaires et qu'ils n'ont pas valeur de monuments historiques.</p>	<p>Les nouvelles utilisations doivent être compensées de telle manière qu'elles n'engendrent pas des utilisations plus importantes et globalement plus gênantes; en outre il doit en résulter globalement une amélioration de l'urbanisation, du paysage, de la culture du bâti ou des terres cultivables. A cet égard les améliorations en termes d'intégration dans le territoire et de patrimoine architectural sont déterminantes. Une conception d'ensemble du territoire impliquant une analyse approfondie de la zone de planification concernée est exigée.</p> <p>La construction ne peut commencer que lorsque les bâtiments et installations prévus pour la compensation réelle ont été démantelés et que les mesures d'amélioration ont été initiées. La durée de la nouvelle utilisation autorisée ne doit pas être supérieure à celle de la compensation.</p> <p>Conformément au Message il doit être avéré que les objets utilisés pour la compensation ne sont plus nécessaires et qu'ils n'ont pas valeur de monuments historiques.</p>
Conditions préalables	Les dérogations impliquent la présence d'un intérêt d'ordre supérieur ; elles doivent se traduire par une amélioration de la situation globale en regard des buts et principes régissant l'aménagement du territoire.	Les dérogations impliquent la présence d'un intérêt général ; elles doivent se traduire par une amélioration de la situation globale en regard des buts et principes de l'aménagement du territoire.

<p>Représentation schématique</p>	<p>La nouvelle utilisation (agrandissement) et la compensation (démolition) doivent se traduire par une amélioration de la situation globale dans le territoire concerné en dehors de la zone à bâtir. Il ne saurait notamment pas en résulter des utilisations plus importantes et globalement plus gênantes. Il importe de délimiter, d'une part, un périmètre à l'intérieur duquel de nouvelles utilisations et des dérogations seront possibles et, d'autre part, le périmètre à l'intérieur duquel la compensation devra avoir lieu. Les deux périmètres peuvent se recouper, mais pas nécessairement.</p>  <p>Schéma 1: représentation schématique de l'approche orientée objet selon P-LAT et Message; propre représentation</p>	<p>La nouvelle utilisation (agrandissement) et la compensation (démolition) doivent se traduire par une amélioration de la situation globale dans le territoire concerné en dehors de la zone à bâtir. Il ne saurait notamment pas en résulter des utilisations plus importantes et globalement plus gênantes. Une zone ne sera définie que pour la surface à l'intérieur de laquelle la nouvelle utilisation sera réalisée.</p>  <p>Schéma 2: représentation schématique de l'approche territoriale selon P-LAT et Message; propre représentation</p>
--	---	---

Trois conditions préalables à respecter pour l'application de la méthode de planification et de compensation

Pour l'application de l'art. 18a ou de l'art. 24g P-LAT deux conditions doivent être remplies en plus de la présence d'un intérêt public: d'une part, la **nécessité** d'une utilisation accrue doit être avérée; d'autre part, il importe d'identifier des objets ou des utilisations (possibilités de compensation) dont la **démolition** compensera la nouvelle utilisation. Ainsi la nouvelle utilisation et la compensation apportent une amélioration de la situation globale. Il se pourrait par exemple qu'il soit nécessaire d'agrandir certains bâtiments d'habitation selon les termes de l'art. 24g P-LAT et qu'en parallèle un volume bâti arrivé en fin de vie soit à disposition.

Déclencheurs possibles pour l'application de la méthode de planification et de compensation

Il existe différents facteurs déclenchants pour l'application de la méthode de planification et de compensation. Il peut s'agir d'un **intérêt cantonal** servi par une planification globale et la coordination de diverses

utilisations sur un territoire donné ou encore d'une **initiative de personnes privées**. Ce qui importe essentiellement est que le projet aille dans le sens d'un objectif général et qu'il ait pour effet une amélioration de la situation globale.

1.4. Méthodes territoriale et orientée objet en relation avec d'autres articles de la P-LAT

L'analyse approfondie des études de cas a permis de mettre en perspective les méthodes territoriale et orientée objet avec d'autres articles relatifs à la construction en dehors des zones à bâtir; elle a également mis en évidence les critères importants pour délimiter les deux variantes. Voici un résumé des points essentiels.

Flexibilité lors du choix de la méthode

Pour une utilisation planifiée il est possible d'opter pour une méthode en fonction de la situation initiale. Les cantons ont toute latitude pour le **choix et la combinaison** des méthodes. En ce qui concerne l'application des articles certaines conditions préalables doivent être réunies:

- Les art. 18a P-LAT et 24g P-LAT présupposent un intérêt public et l'amélioration de la situation globale conformément aux buts et principes régissant l'aménagement du territoire. Des bases cantonales de planification directrice concrètes et explicites en termes de territoire sont par ailleurs indispensables.
- L'art. 24g P-LAT ne concerne que des bâtiments et installations existant déjà. Il s'agit concrètement de dérogations modérées aux art. 24c, 24d et 24f P-LAT dûment motivées du point de vue de l'aménagement du territoire et dont les dispositions concernent des bâtiments d'habitation agricoles existants relevant de l'ancien et du nouveau droit, des constructions dignes de protection ainsi que des constructions et installations à usage commercial relevant de l'ancien droit.
- L'art. 18a P-LAT est applicable pour des utilisations non conformes à leur destination. Auquel cas la planification doit porter sur un territoire prédélimité – sinon la conception d'ensemble du territoire atteindrait les limites de la faisabilité dans les faits.
- L'art. 18 al. 1bis P-LAT peut être appliqué pour autoriser des utilisations imposées par leur destination en dehors des zones à bâtir, dès lors qu'elles permettent la mise en œuvre de prescriptions cantonales ne relevant pas forcément explicitement de l'aménagement du territoire.
- L'art. 16a P-LAT peut être utilisé pour délimiter des zones agricoles spéciales, dans lesquelles des constructions et installations sont autorisées à des fins de production agricole indépendante du sol.

Les définitions sont déterminantes

Les conditions préalables citées ci-dessus contiennent des **notions** déterminantes pour l'application de tel ou tel article. C'est l'interprétation de «l'imposition par la destination» qui déterminera si un projet peut être réalisé en vertu de l'art. 18a P-LAT ou de l'art. 18 al. 1^{bis} P-LAT; la réalisation d'un projet en vertu de l'art. 24g P-LAT dépendra de la définition d'une «dérogation modérée, dûment motivée du point de vue de l'aménagement du territoire».

2. Le mécanisme de compensation

Les auteurs de la présente étude proposent un **mécanisme de compensation simple et bien structuré** pour les deux approches. Cette recommandation se fonde sur une recherche détaillée à partir de la littérature spécialisée dans les mécanismes de compensation utilisés sur le plan national et à l'international (Bewertungsmethode für Eingriffe in schutzwürdige Lebensräume nach Bühler et al. (2017); Wiederherstellung und Ersatz im Natur- und Landschaftsschutz nach Kägi et al. (2002), Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité et régime d'intervention en Allemagne) et sur la mise en correspondance des deux approches avec la pratique dans le cadre de deux ateliers.

De manière générale tous les mécanismes de compensation impliquent un degré élevé de **transparence**, d'**intelligibilité**, d'**objectivité** et de **clarté** lors de l'application des mesures de compensation ainsi qu'une délimitation nette et claire entre les instruments. Les **éléments-clés** de la conception du processus doivent être clairement définis, et ce, afin d'éviter un report de la responsabilité vers le bas entraînant une surcharge des autorités locales et des réalisateurs de projets. Des **bases méthodologiques** sont par ailleurs indispensables si l'on veut réduire la complexité de la compensation et les coûts de la transaction (Quétier & Lavorel, 2011; Quétier et al., 2014; Wende et al., 2018).

L'étude des mécanismes de compensation a en outre montré qu'il importe de ne pas procéder à la **compensation** pour chaque projet pris isolément, mais de **coordonner** les projets entre eux – par exemple dans le cadre de **projets de territoire et de conceptions du paysage** stratégiques. Des pools de mesures permettraient p. ex. de résoudre les problèmes de pénurie fréquente en surfaces appropriées pour les mesures de remplacement et de charge administrative liée à leur acquisition, augmentant ainsi l'efficacité et l'effectivité des mesures (Jessel, 2008; Kägi et al., 2002; Quétier & Lavorel, 2011; Quétier et al., 2014; Wätzold & Hampicke, 2008; Wende et al., 2018). Le guide de l'OFEV 'Reconstitution et remplacement en protection de la nature et du paysage' (Kägi et al., 2002) préconise une **garantie juridique et financière** et la clarification de la **durée** de la compensation. Il y a lieu de prévoir à cet égard des instruments de garantie de droit public (contrats relevant du droit public, p. ex.), des instruments d'aménagement du territoire comme les zones à protéger ou autres instruments d'aménagement, notifications ou mesures de substitution. Citons parmi les contrats de droit privé entrant en ligne de compte les servitudes, les charges foncières, l'acquisition de gré à gré de terrains ou encore les droits sur des immeubles.

2.1. Le mécanisme de compensation pour l'approche orientée objet

Conformément au P-LAT l'approche orientée objet doit essentiellement garantir que l'utilisation prévue n'engendrera pas au final des utilisations plus importantes et globalement plus gênantes. Il importe donc que le mécanisme de compensation clarifie l'étendue de l'utilisation ainsi que la gêne occasionnée. Il comporte les trois étapes suivantes (cf. schéma 3): dans un premier temps il s'agit de déterminer dans quels **domaines** et selon quels **critères** les nouvelles utilisations sont plus importantes et la gêne qu'elles sont susceptibles d'occasionner plus grande. Ces contenus une fois fixés, il convient d'évaluer et d'anticiper la **situation avant et après la réalisation du projet**. Enfin, une troisième phase sera consacrée à **l'appréciation globale**, qui permettra de vérifier si le projet n'engendre pas d'utilisations plus importantes ou globalement plus gênantes. Un contrôle d'impact des mesures au sens large, comme l'étude des mécanismes de compensation semble le préconiser, n'est pas nécessaire étant donné que l'approche orientée objet concerne en général des mesures de compensation réelle peu complexes.



Schéma 3: mécanisme de compensation méthode orientée

2.1.1. Etape 1: Détermination des contenus à étudier

Forts des résultats des ateliers, les auteurs estiment qu'une distinction claire s'impose entre l'étendue d'une nouvelle utilisation et la gêne qu'elle est susceptible d'occasionner, et ce, afin de ne pas complexifier outre mesure la procédure d'autorisation de construire. Ils proposent d'évaluer tous les aspects relatifs à «**l'étendue**» de la nouvelle utilisation. Le Message fait référence à certains aspects tels que le volume de la construction et la surface utilisée.

Pour être à même de déterminer si une utilisation est «**plus gênante**» il importe d'examiner tous les effets de l'utilisation sur le territoire concerné. A noter à ce propos que les auteurs incluent dans l'interprétation de la notion d'«utilisation plus gênante» le cas d'une «**utilisation plus intensive**». La nouvelle utilisation doit respecter fondamentalement le principe de la stricte séparation entre territoire constructible et territoire non constructible (principe de la séparation), sans qu'il soit toutefois nécessaire d'avoir des surfaces identiques. Lorsqu'il s'agit de déterminer si une utilisation est plus gênante, il convient par ailleurs de tenir compte des objectifs de développement sur le territoire concerné: par plus gênantes il faut entendre toutes les modifications **s'écartant d'une situation digne d'être conservée ou atteinte**.

Il y a lieu de clarifier de manière spécifique pour chaque cas d'application quelles zones et quels biens protégés sont concernés; puis sur la base de quelle situation idéale/cible l'écart est mesuré; enfin de documenter comment et avec quelle intensité la dérogation se manifeste.

A cet égard Kiemstedt et al. (1996) préconisent une réglementation de l'intervention (Eingriffsregelung). Le Message mentionne comme critères déterminants **l'utilisation proprement dite** (plus sensible ou périphérique), **l'emplacement, les émissions, le volume de trafic et l'intégration dans le paysage** d'une construction ou installation. Ces critères sont le résultat d'un échange de vues mené par Zihlmann (2019) avec différents services spécialisés (ARE, OFEV, OFC, OFAG et CDPNP notamment) auxquels viennent s'ajouter les aspects suivants:

- la **prise en compte du modèle de paysage** (espace naturel, paysage cultivé, urbanisation)
- le **développement propre du paysage** (dynamique de la nature sans influences anthropogènes)
- la **valeur historique de la substance culturelle et architectonique** (importance archéologique, historique et typologique)
- **éléments culturels** (vestiges historiques d'utilisations et leur intégration dans le territoire)
- le **caractère authentique des constructions et installations** (adéquation entre utilisation et effet visuel d'un ouvrage sur un emplacement adapté)
- le **style architectural** (forme du bâtiment / de l'installation, mode de construction du bâtiment / de l'installation et spécificités caractéristiques)
- les **matériaux utilisés** (choix des ressources et couleur d'un bâtiment / d'une installation)
- le **mitage** (modification de la surface affectée à l'urbanisation, dispersion des constructions et installations, densité d'utilisation)
- le **morcellement** (équipement des bâtiments et installations, y compris l'intensité de l'utilisation)
- l'**imperméabilisation du sol** (répartition géographique et étendue du sol imperméabilisé)
- la **qualité du sol** (profondeur utilisable par les plantes, composition du sol superficiel, équilibre hydrique)
- les **conditions topographiques** (pente, exposition d'une surface exploitée)

Selon les résultats des discussions menées dans le cadre des ateliers le nombre de bâtiments (servant à la compensation) doit également être pris en compte pour déterminer les contenus de l'étude. Et ce, a fortiori lorsque, dans un projet donné, de nombreux bâtiments servent de volume cumulé de compensation pour une seule et même nouvelle construction.

2.1.2. Etape 2: Evaluation avant et après la réalisation du projet

Tous les mécanismes de compensation examinés dans l'analyse de la littérature spécialisée se fondent sur un relevé et une évaluation de la situation avant et après l'intervention. Ils se distinguent par leur mode de procéder: l'évaluation peut reposer soit sur une **argumentation situationnelle** soit sur une **méthodologie standardisée**. Dans le premier mode de procéder les indicateurs et le système d'évaluation sont définis pour chaque projet et l'ensemble de la chaîne d'argumentation doit être présentée et justifiée. En revanche dans le cas de la méthodologie standardisée les indicateurs et le système d'évaluation sont définis de manière uniforme pour tous les projets. Une démarche standardisée a l'avantage de livrer des résultats compréhensibles pour une grande diversité de cas. En raison de son aspect réducteur et de règles fixes elle

présente toutefois l'inconvénient de ne pas prendre suffisamment en considération les spécificités d'un projet donné (Bühler et al., 2017; Kiemstedt et al., 1996; Quétier & Lavorel, 2011; Quétier et al., 2014; Wätzold & Hampicke, 2008). Forts des résultats de l'étude de la littérature spécialisée et des conclusions des ateliers les auteurs recommandent l'argumentation situationnelle, et ce, afin que les spécificités régionales et cantonales puissent être suffisamment prises en compte dans le cadre de la méthode de planification et de compensation.

La situation avant la réalisation du projet, autrement dit la **situation de référence**, est essentielle pour l'évaluation. Sur la base des entretiens menés avec différents représentants de l'ARE les auteurs proposent que la situation de référence ne se réfère pas à l'actuelle utilisation dans les faits, mais à l'utilisation potentiellement autorisée par le droit en vigueur.

La situation de référence une fois établie il s'agit de saisir et d'évaluer sous une forme quantifiée les critères servant à déterminer l'étendue du projet. En ce qui concerne la gêne que le projet est susceptible d'occasionner, il convient de déterminer les **territoires d'impact** et leur **intensité** y compris les **facteurs de gêne** et leur **propagation** – comme le proposent p. ex. Kiemstedt et al. (1996) pour la 'Eingriffsregelung' (réglementation sur les interventions) en Allemagne.

2.1.3. Etape: Appréciation globale

Le Message précise: «Plus la concordance entre la nouvelle utilisation soumise à compensation et l'ancienne utilisation, qui cesse en raison de la compensation, est importante, plus il est simple de fournir la preuve que la compensation répond aux exigences» et qu'il ne résultera pas d'utilisation plus importante et plus gênante. Mais une **surcompensation** est également possible. Si une dégradation survient dans un domaine, une amélioration substantielle peut et doit être réalisée dans un autre.

La littérature fait la distinction entre une compensation **de même nature** et une compensation **équivalente**. La première sous-entend une compensation identique des fonctions détériorées – les interventions sont de même nature, ont la même fonction et la même ampleur. La compensation équivalente quant à elle implique la mise en place de fonctions similaires, de même niveau qualitatif, mais pas forcément identiques. Dans les deux cas un lien objectif et fonctionnel doit exister avec le projet envisagé. Avec les mesures de compensation équivalentes – telles que proposées par les auteurs pour le mécanisme de compensation dans l'approche orientée objet – l'absence de critères pour déterminer l'adéquation de mesures équivalentes (Peters et al., 2002) pose problème. C'est pourquoi la compensation équivalente implique une appréciation globale s'appuyant sur une **technique d'argumentation**. L'appréciation globale est effectuée selon l'état de la technique en matière d'aménagement du territoire et non au sens strict des mathématiques et sciences naturelles.

2.1.4. Définition des périmètres

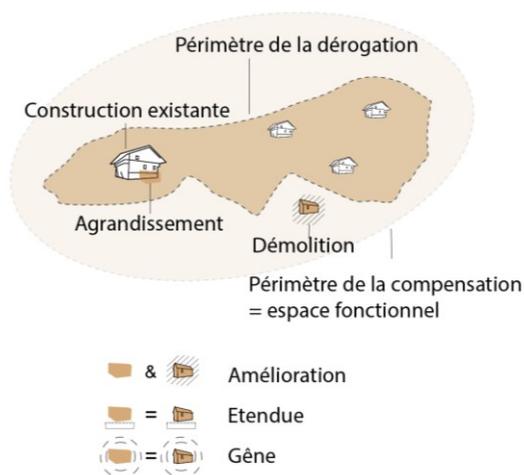


Schéma 4: clarification du périmètre dans l'approche orientée objet; propre représentation eigene Darstellung

La notion de périmètre, à l'intérieur duquel il est possible de déroger, a été introduite dans le P-LAT pour l'approche orientée objet. Mais le P-LAT ne précise pas l'emplacement exact de la compensation, mis à part le fait que celui-ci doit se situer en dehors de la zone à bâtir. La littérature spécialisée et les ateliers insistent sur l'importance d'un **rapport fonctionnel** entre l'emplacement de la nouvelle utilisation et l'endroit de la compensation (ARL, 2018; Kägi et al., 2002) – la compensation devant p. ex. être mise en œuvre dans le même îlot de paysage ou la même vallée (cf. schéma 4); toutefois les périmètres des dérogations et les périmètres à l'intérieur desquels la compensation doit avoir lieu peuvent se recouper, mais pas nécessairement. Dans le cadre des ateliers la difficulté que représente la délimitation du périmètre, susceptible parfois de générer des privilèges, a été soulignée.

2.2. Mécanisme de compensation dans la méthode orientée objet; exemple de l'agrandissement de bâtiments d'habitation traditionnels

Le mécanisme de compensation de la méthode orientée objet est illustré ci-après à l'aide d'une étude de cas élaborée par l'ARE où tout est fictif, y compris le droit cantonal et communal cité. L'étude de cas est composée d'éléments que l'on retrouve, sous cette forme ou dans des situations similaires, dans toute la Suisse. Cet exemple sert à faciliter la compréhension de ce à quoi la mise en œuvre concrète de la méthode de planification et de compensation pourrait ressembler. Vous trouverez à l'Annexe A une description plus détaillée de cette étude de cas dans le document rédigé par l'ARE.

2.2.1. Situation initiale

2.2.1.1. Projet

Dans une **partie de son territoire située dans les Alpes**, un canton souhaite prévoir une réglementation fondée sur les articles 8d et 24g P-LAT qui permette de déroger modérément à l'article 24c P-LAT. Dans la partie préalpine et alpine du canton, les **bâtiments d'habitation traditionnels** sont souvent dotés de **surfaces habitables relativement petites** d'un faible volume. Dans ces conditions les agrandissements en dehors du volume bâti existant sont fortement limités (limite supérieure de 30% selon l'art. 42, al. 3, let. b, OAT en relation avec l'art. 24c, al. 2, LAT ; les exigences prévues à l'art. 24c, al. 4, LAT sont cumulatives). A plusieurs reprises ces exigences ont conduit à des cas de rigueur, parce que les familles se voyaient finalement dans l'obligation de partir à cause des logements qui étaient devenus trop exigus.

Pour éviter ce type de situation et tenter de contrer la tendance à l'exode rural, il serait judicieux dans certains cas, notamment dans des **endroits bien desservis**, d'autoriser des agrandissements plus importants.

Depuis un certain temps déjà, le canton recherche des moyens de revaloriser l'espace et le paysage par la **démolition** de bâtiments gênants (bâtiments et installations ou parties de ceux-ci). En l'occurrence, des serres abandonnées non exploitées, plusieurs anciennes porcheries abritant des utilisations non autorisées (p. ex. entrepôts de matériaux pour des entreprises commerciales, ce qui provoque notamment un volume de trafic gênant et non autorisé) ou encore des bâtiments d'habitation situés sur des emplacements paysagers bien exposés dans des zones protégées hors ZAB. Il serait donc de l'intérêt public de renoncer à remplacer ces maisons une fois leur temps d'utilisation expiré et de renaturer ces surfaces.

Le canton souhaite désormais avoir la possibilité d'autoriser, dans la partie préalpine et alpine de son territoire, à certaines conditions et par dérogation modérée à l'article 24c LAT, l'agrandissement de logements exigus en combinant cela au démantèlement de bâtiments gênants (indépendamment de leur emplacement sur le territoire cantonal). Etant donné qu'il s'agit d'un **canton relativement petit**, l'ensemble du territoire hors zones à bâtir est considéré comme un espace fonctionnel. Les règles de compensation ont été sciemment fixées de manière à entraîner une nette amélioration de la situation globale.

On estime qu'il devrait être possible – sur cette base – d'inscrire au plan directeur cantonal l'agrandissement de 20 à 50 logements en une décennie, ce qui autorisera le démantèlement de plusieurs bâtiments fortement gênants dans le paysage. L'**exemple** présenté ci-après précise comment les étapes de cette planification pourraient se dérouler concrètement: une maison d'habitation (située en dehors des zones à bâtir), qui a fait antérieurement l'objet d'un agrandissement, pour passer de 100 m² à 130 m² de surface brute de plancher utile (agrandissement ne pouvant excéder 30 % selon l'art. 42, al. 3, let. b OAT) doit pouvoir être encore une fois agrandie d'une pièce et d'une salle d'eau pour passer de 20 m² à 150 m² de surface brute de plancher utile, ce qui correspond à un volume bâti de 60m³.

2.2.1.2. Compensation

A titre de compensation, une ancienne **étable pour petits animaux** de 5 m x 6 m, transformée en maison d'habitation dans les années 1960 et située sur un versant bien visible du site de Büel (commune d'Obseen, dans un espace de transition entre les Préalpes et le Plateau) surplombant le lac Fluesee et inscrit à l'inventaire IFP (Fluesee-Moosmatt) sera démantelée. L'emprise au sol de cet objet est de 30 m², représentant un volume de 75 m³ et des espaces extérieurs imperméabilisés de 10 m². La surface sera renaturée. Dans la mesure où un espace d'habitation est compensé par le démantèlement d'un autre espace d'habitation il importe de prévoir au moins un rapport de 1 à 1 en ce qui concerne les dimensions pertinentes (notamment le volume, l'emprise au sol et les surfaces utiles).

2.2.2. Le mécanisme de compensation

Etape 1: Détermination des contenus à examiner

Les contenus à examiner pour ce projet sont représentés au schéma 5. L'étendue de l'utilisation se mesure à l'aune du **volume du bâtiment** et de **l'emprise au sol**. En ce qui concerne la gêne occasionnée par le nouveau projet il importe de clarifier les répercussions qu'il pourrait avoir sur **l'intégration** du bâtiment **dans le paysage**, le **mitage** ainsi que **l'imperméabilisation du sol**.

Etape 2: Evaluation avant et après la réalisation du projet

En termes de volume bâti il ne faut pas s'attendre à une **utilisation plus importante**, puisque le nouveau volume / la nouvelle surface sera compensé-e par la démolition d'un volume ou d'une surface supérieur-e. Si l'ensemble de l'étable pour petits animaux est démantelé l'emprise au sol diminuera globalement malgré l'agrandissement du bâtiment d'habitation.

Pour ce qui est de la **gêne** qui pourrait être occasionnée par le nouveau projet il est possible de faire valoir le fait que l'agrandissement du bâtiment d'habitation s'intègre mieux dans le paysage que l'étable sur un versant exposé dans un espace inscrit à l'inventaire IFP. Quant à l'aspect du paysage il devrait être nettement amélioré. En ce qui concerne le mitage il ne devrait pas y avoir d'impact négatif dans la mesure où le nouvel espace d'habitation sera combiné à l'espace d'habitation existant et qu'un objet isolé disparaîtra par ailleurs du paysage. Comme mentionné ci-dessus l'imperméabilisation du sol diminuera globalement.

Etape 3: Appréciation globale

Il faut s'attendre à une **amélioration de la situation globale**, tant en termes d'étendue de l'utilisation que de gêne occasionnée. Ainsi, la compensation équivalente satisfait à l'exigence posée par le P-LAT, selon laquelle la nouvelle utilisation ne doit pas engendrer des utilisations plus importantes ou globalement plus gênantes.

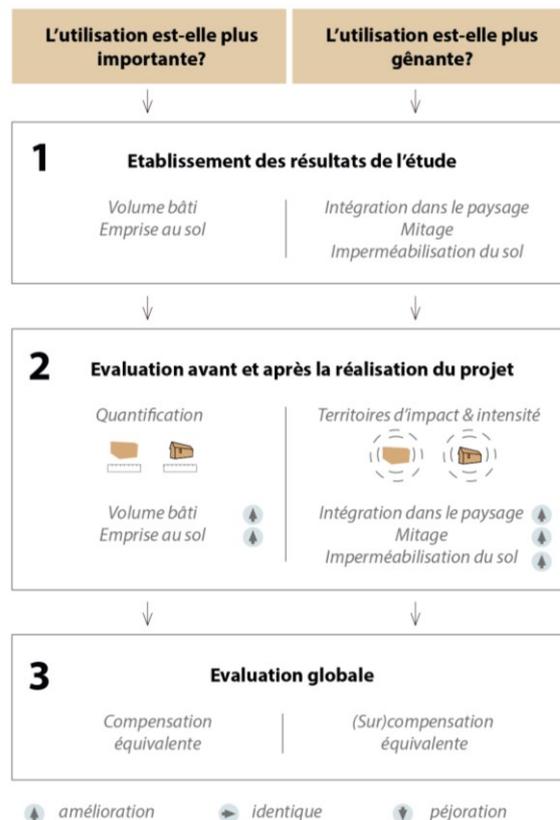


Schéma 5: application du mécanisme de compensation, exemple de l'agrandissement de bâtiments d'habitation traditionnels; propre représentation

2.3. Mécanisme de compensation pour la méthode territoriale

Conformément au P-LAT le mécanisme de compensation pour la méthode territoriale doit garantir qu'il ne résultera pas au final d'utilisations plus importantes ou globalement plus gênantes. Les nouvelles utilisations doivent au contraire se traduire par une **amélioration** de l'urbanisation, du paysage, de la culture du bâti ou des terres cultivables.

Comme pour la méthode orientée objet le mécanisme proposé par les auteurs comprend les trois premières étapes structurées (schéma 6); auxquelles viennent s'ajouter une quatrième étape réclamée par la littérature spécialisée: le **contrôle de l'impact** des mesures, qui assure la qualité et l'effectivité de la compensation (Quétier et al., 2014; Wende et al., 2018). En effet, contrairement à la méthode orientée objet, la complexité relativement importante des mesures de compensation & d'amélioration implique un contrôle de l'impact.

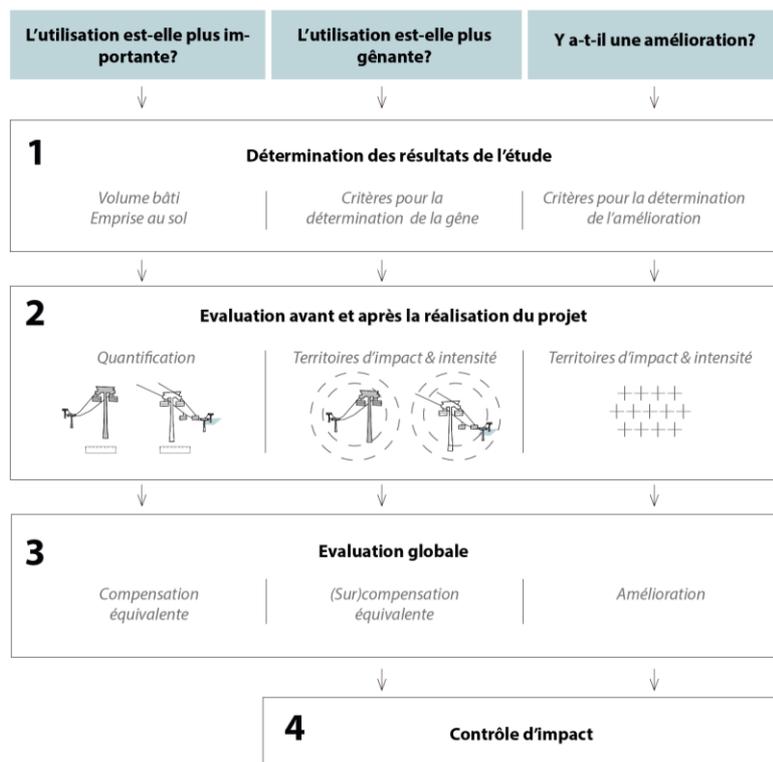


Schéma 6: Mécanisme de compensation pour la méthode territoriale; représentation propre

2.3.1. Etape 1: Détermination des contenus à examiner

Du point de vue du contenu cette étape est similaire à la première étape de la méthode orientée objet (cf. chapitre 2.1.1). Il importe par ailleurs de fixer les critères d'**amélioration** dans les domaines cités explicitement dans le P-LAT: urbanisation, paysage, culture du bâti et terres cultivables. Dans le cadre des ateliers il s'est avéré que les critères d'amélioration peuvent se recouper avec les critères relatifs à la gêne occasionnée (tels que décrits au chapitre 2.1.1) et qu'il est donc approprié de disposer de **projets de territoire et de conceptions du paysage** comme base d'orientation.

2.3.2. Etape 2: Evaluation avant et après la réalisation du projet

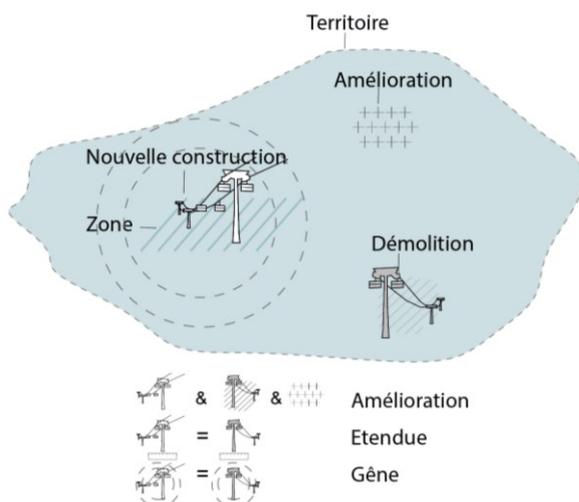
Cette étape ressemble à la deuxième étape de la méthode orientée objet (cf. chapitre 2.1.2). Il s'agit en outre d'évaluer les critères d'**amélioration** du point de vue de leur territoire d'impact et de leur intensité.

2.3.3. Etape 3: Appréciation globale

Cette étape coïncide également avec la troisième étape de la méthode orientée objet (cf. 2.1.3). Il convient toutefois de déterminer en plus si une amélioration a bien lieu dans les domaines suivants: **urbanisation, paysage, culture du bâti ou terres cultivables**.

2.3.4. Etape 4: Contrôle de l'impact des mesures

Seule la garantie est ancrée dans le P-LAT, pas le contrôle de l'impact des mesures. Dans le guide 'Wiederherstellung und Ersatz im Natur- und Landschaftsschutz' (Kägi et al., 2002) l'OFEV fait observer que le contrôle de l'exécution (controlling) est certes important, mais qu'un contrôle de l'impact mettant en évidence **l'effectivité** des mesures de compensation est déterminant. Ce n'est qu'une fois l'effet escompté atteint que la compensation peut être considérée comme aboutie. Selon Kägi et al. (2002), si les objectifs ne sont pas atteints, l'autorité en charge de l'autorisation peut exiger des **compléments** et des **améliorations a posteriori**.



2.3.5. Définition du territoire

Le projet de loi et le Message ne fournissent aucune indication en ce qui concerne le «territoire». Il est largement reconnu que celui-ci doit être fixé dans le plan directeur **selon les modalités en vigueur à ce niveau**, puis **précisé** au cours du processus de planification. Les indications relatives au territoire doivent être précises à la parcelle près et avoir un caractère contraignant pour les propriétaires fonciers au plus tard lors de la planification d'affectation.

La recherche bibliographique et les ateliers ont mis en évidence la nécessité pour le périmètre de couvrir autant que faire se peut **tous les territoires d'impact** des nouvelles utilisations et de présenter une **uniformité fonctionnelle** (schéma 7).

Schéma 7: dans la méthode territoriale le périmètre se recoupe avec tous les territoires d'impact d'un projet; représentation propre

Pour la réglementation des interventions en Allemagne par exemple von Kiemstedt et al. (1996) soulignent l'importance de la prise en compte, lors de la délimitation des territoires concernés, de **l'intensité et du modèle**

de propagation de l'impact ainsi que des spécificités paysagères (chemins des impacts et aspects sensibles). Ainsi l'aspect visuel du paysage (incluant toutes les surfaces à partir desquelles une intervention peut être faite) joue un rôle important lors de l'appréciation. Si la fonction d'espace de détente du paysage est pertinente il conviendra de tenir compte également du bruit et des émissions lors de la fixation de l'espace à évaluer. Kiemstedt et al. (1996) recommandent par ailleurs dans la réglementation des interventions en Allemagne, en plus de faire appel à des **services spécialisés**, de consulter comme aides à la prise de décision **les plans directeurs du paysage ou les conceptions d'évolution du paysage** existant déjà.

2.4. Le mécanisme de compensation de la méthode territoriale illustré par l'étude de cas de la région du Westhorn

Le mécanisme de compensation de la méthode territoriale est illustré ci-après sur la base d'une étude de cas où tout est fictif, y compris le droit cantonal et communal cité. Elle est composée d'éléments que l'on retrouve, sous cette forme ou dans des situations similaires, dans toute la Suisse. Cet exemple sert à faciliter la compréhension de ce à quoi la mise en œuvre concrète de la méthode de planification et de compensation pourrait ressembler. Vous trouverez une description plus détaillée de cette étude de cas rédigée par l'ARE en Annexe B.

2.4.1. Situation initiale

2.4.1.1. Projet

Le canton du Vorberg est un canton de montagne. Sur le territoire du Westhorn, qui compte parmi les territoires les plus faiblement structurés, il souhaite démanteler quelques constructions et installations sises en dehors des zones à bâtir et autoriser par ailleurs la construction d'un hôtel-restaurant à la place d'une ancienne station de téléphérique à environ 2650 m d'altitude afin de proposer, à titre d'évènement spécial, des nuitées confortables dans un paysage de montagne pour renforcer le tourisme dans la région.

Outre la délimitation d'un grand **territoire de protection du paysage** et d'une nouvelle **zone de tranquillité pour la faune**, la planification globale prévoit le démantèlement de **deux téléskis désaffectés** et de **deux bâtiments gênants** dans ce paysage encore largement intact hors zone à bâtir. La délimitation d'une zone de tranquillité pour la faune est destinée à prévenir d'éventuels conflits avec le passage des skieurs hors-piste et des randonneurs. Les bâtiments gênants sont l'entreprise Hochbau AG, qui devrait être déplacée dans la zone à bâtir de Wollbrügg, et l'hôtel Wetter situé à proximité et bien visible depuis la route du col du Sattel et le torrent Rifflerbach, fermé à plusieurs reprises durant un certain temps ces dernières années et qui doit maintenant être démantelé. Il est en outre prévu de réduire de moitié la **surface de stationnement**

à proximité de la station inférieure du téléphérique et d'améliorer la correspondance avec la ligne de Car-Postal. Le **téléphérique actuel** (cabines ayant une capacité de 80 places) et la **station supérieure avec restaurant** sur le Westberg seront démantelés et remplacés par un téléphérique bien plus petit (cabines de 6 à 8 places) et un hôtel-restaurant (30 lits et 40 places de restaurant au maximum).

2.4.1.2. Compensation

Les objets qui serviront à la compensation sont la **station supérieure existante** (volume du bâtiment : 2000 m³ sur une surface de 200 m²) et son **restaurant** (volume du bâtiment : 3000 m³ sur une surface de 300 m²). Pour la nouvelle construction il est prévu d'organiser un **concours d'architecture**, afin d'obtenir la meilleure intégration possible de l'hôtel-restaurant et du nouveau téléphérique au paysage de haute montagne. Visible depuis le versant en aval, la façade nord de l'ancienne station supérieure du téléphérique délimite le nouveau volume à construire en hauteur (mètres au-dessus du niveau de la mer), largeur et emprise au sol (limitation vers le nord, l'est et l'ouest). Le volume visible du bâtiment de l'hôtel-restaurant et de la station supérieure de la nouvelle télécabine ne doit pas dépasser 7500 m³ et le volume souterrain 500 m³. L'emprise au sol doit être aussi minimale que possible et ne peut en aucun cas dépasser 700 m². Pour le nouveau téléski Westberg 2 il convient d'optimiser l'intégration dans le paysage lors de la procédure d'autorisation de construire tout en respectant les exigences techniques. Globalement l'impact visuel et spatial devra être nettement moindre que pour le téléphérique existant (poteaux moins hauts et moins massifs, dimensions de la station supérieure, etc.).

Les téléskis désaffectés Westberg 2 et 3 devront être démantelés et le **terrain renaturé (recultivé)**. L'hôtel Wetter sera lui aussi démolé entièrement (volume du bâtiment : 3000 m³ sur une surface de 250 m² et des extérieurs de 500 m²) et le terrain renaturé. Le troisième objet à démanteler est **l'entreprise Hochbau AG**. Là aussi le terrain sera renaturé et l'entreprise transférée dans la zone d'activité de Wollbrügg. Au total il s'agit d'une surface de 8000 m².

Autre mesure de compensation: diminution de moitié de la **surface de stationnement** – avant 4000 m² et 200 places de parc / après 2000 m² et 100 places de parc – et renaturation de la surface libérée par le démantèlement.

2.4.2. Le mécanisme de compensation

Etape 1: Détermination des contenus à examiner

Pour ce qui est de l'étendue de l'utilisation il s'agit notamment du **volume de la construction** et de **l'emprise au sol**. Par rapport à une gêne éventuelle il convient de clarifier l'impact du projet notamment en termes d'**émissions**, de **volume du trafic**, de **mitage** et de **morcellement** ainsi que d'**imperméabilisation du sol**, etc.

Etape 2: Evaluation avant et après la réalisation du projet

La situation de référence est en l'occurrence l'état du téléphérique autorisé actuellement, autrement dit le téléphérique assorti de la concession en vigueur. En ce qui concerne **l'étendue** de l'utilisation il y a lieu de prendre en compte les éléments suivants: le volume bâti reste inchangé avant et après la réalisation du projet – en tout 8000 m³ sont enlevés (2000 m³ station supérieure, 3000 m³ restaurant de montagne,

3000 m³ hôtel) et au maximum 8000 m³ sont autorisés pour l'hôtel restaurant et la station supérieure (7500 m³ en surface, 500 m³ sous terre). L'emprise au sol est considérablement réduite, grâce notamment au transfert de l'entreprise (8000 m²) dans une zone d'activité existant déjà à Wollbrügg et au démantèlement de l'hôtel et de ses extérieurs (750 m²); en outre, la nouvelle remontée mécanique affiche des dimensions nettement moindres que l'installation précédente.

Quant à la **gêne** qui pourrait être occasionnée on peut s'attendre avec la nouvelle planification d'ensemble à une réduction des émissions (bruit, odeurs, etc.) sur le territoire concerné. L'ancien hôtel et l'usine seront transférés, les deux téléskis (Westberg 2 und 3) seront démantelés et l'ancienne remontée mécanique remplacée par une installation aux dimensions moindres (capacité de la télécabine avant = 80 places / après = 6 à 8 places); le conflit potentiel entre les skieurs hors-piste et les randonneurs est résolu grâce à la délimitation d'une zone de tranquillité pour la faune. Il ne devait pas résulter d'augmentation du volume de trafic (dimensions moindres de la nouvelle installation, d'une part; réduction de moitié de la surface de stationnement et meilleure desserte par les transports publics, d'autre part). Le mitage recule: une utilisation (hôtel) disparaît et une autre (entreprise) est transférée dans la zone à bâtir; les utilisations existantes (installation à câbles et restaurant de montagne) sont remplacées par d'autres similaires, sous une forme quelque peu différente et avec des dimensions plus petites. Le démantèlement des téléskis du Westberg 2 et 3 apportent une nette amélioration du point de vue du morcellement du paysage. L'imperméabilisation du sol recule sensiblement sur ce territoire, puisque deux utilisations disparaissent et que le sol est recultivé; les téléskis Westberg 2 et 3 seront démantelés et la surface de stationnement sera diminuée par deux.

Toutes ces mesures concourent à une **amélioration** en matière d'urbanisation (moins de mitage, volume de trafic inférieur), de paysage (réduction des émissions, moins de morcellement, diminution de l'imperméabilisation du sol).

Etape 3: Appréciation globale

L'étendue de la nouvelle utilisation est suffisamment compensée puisque la planification d'ensemble a globalement une emprise au sol inférieure et que le volume bâti n'augmente pas. Aucune dégradation n'est pas ailleurs attendue en termes de gêne. Globalement tous les aspects à prendre en compte après la réalisation du projet donnent lieu à une évaluation plus positive. Ce qui se traduit au final par une **amélioration** de l'urbanisation et du paysage sur le territoire concerné.

Etape 4: Contrôle de l'impact

Un contrôle de l'impact s'impose en ce qui concerne les **zones de tranquillité pour la faune**. Il importe de vérifier la qualité et l'effectivité des mesures.

Faisabilité de la méthode de planification et de compensation

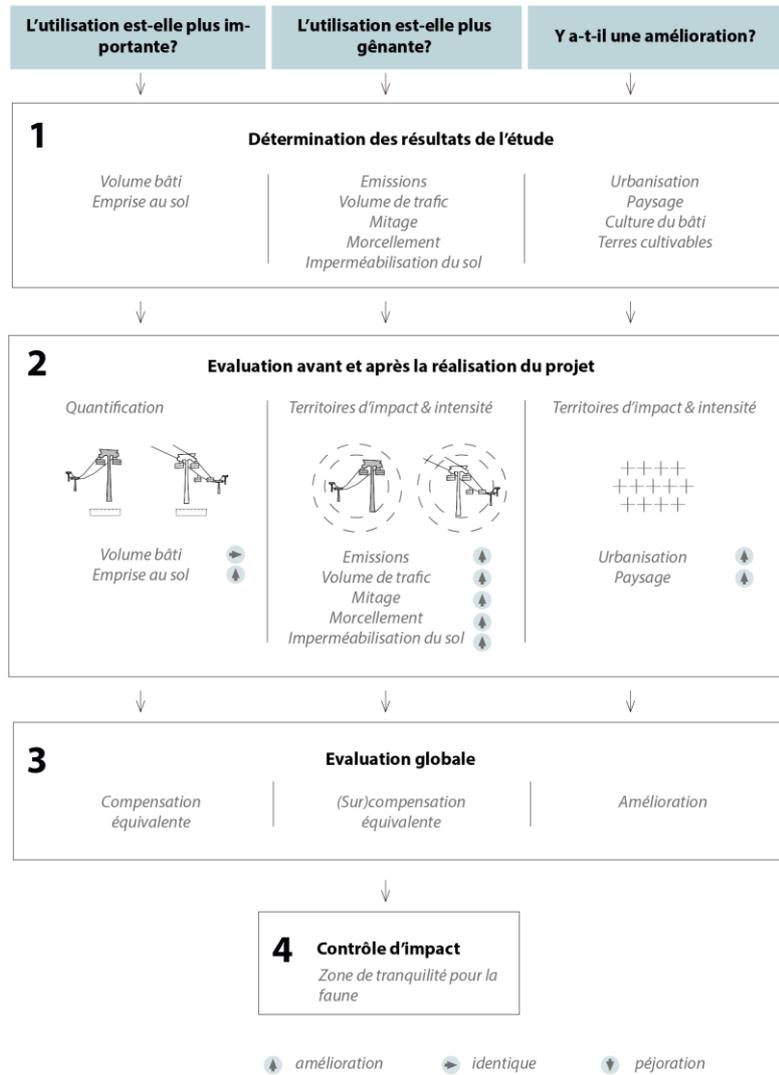


Schéma 8: Le mécanisme de compensation utilisé dans la méthode territoriale; représentation propre

3. Processus et conditions-cadre

Le présent chapitre comprend quatre sous-parties. Les deux premières (3.1 et 3.3) abordent respectivement la méthode orientée objet et la méthode territoriale – chaque méthode est par ailleurs illustrée par une étude de cas (3.2 et 3.4), l'accent étant mis sur les processus correspondants, en insistant sur les prescriptions du projet de loi et du Message. Des réflexions et remarques émanant des spécialistes impliqués sont exposées en complément. La troisième partie (3.5) est consacrée aux conditions-cadre, qui font partie intégrante du processus et résultent du projet de loi et/ou du Message. La quatrième partie (3.6) présente les évaluations des aménagistes cantonaux consultés et thématise d'autres conditions-cadre ainsi que des réflexions sur la faisabilité et le principe de proportionnalité.

3.1. Le processus de la méthode orientée objet

Conformément aux art. 8d et 24g P-LAT il est prévu pour la méthode orientée objet un **processus en deux phases**, depuis le plan directeur jusqu'à la procédure d'autorisation de construire (cf. schéma 9). C'est ici qu'interviennent pour les cantons des étapes préliminaires, indispensables pour l'application de l'art. 8d P-LAT. Les différentes étapes en matière d'aménagement du territoire sont analysées ci-après ; les aspects participation et résultats intermédiaires, conditions préalables pour démontrer la faisabilité, sont également développés.

3.1.1. Elaboration des bases de planification

Résultats des discussions menées dans le cadre des ateliers:

En relation avec l'évaluation de la faisabilité il s'est avéré que le processus en deux phases devait être complété par des étapes préliminaires: une **étude préalable** et des **travaux en amont** du plan directeur (cf. schéma 9).

Les participants aux ateliers considèrent que **l'étude préalable** est indispensable pour mener à bien les travaux en amont du plan directeur. A cet effet sont recommandés: l'établissement p. ex. d'inventaires des objets entrant en ligne de compte pour l'agrandissement et la compensation (voir également 3.6.2 Inventaire des objets), ainsi que l'élaboration de projets de territoires et de conceptions du paysage. Afin de s'assurer que l'inventorisation serve bien l'objectif visé, celle-ci est accompagnée d'un processus politico-administratif qui permet, dans le cadre de discussions, de déterminer les types de bâtiments dont l'utilisation et le développement ne peuvent être résolus de manière satisfaisante sur la base des dispositions actuelles de la LAT (p. ex. logements relevant de l'ancien droit, complexes industriels, fromageries, stands de sociétés de tir, stations d'épuration ou arsenaux).

Il en résulte des lignes directrices en termes de conception et de planification pour un futur développement des constructions en dehors des zones à bâtir, qui peut et doit être réalisé grâce à la méthode orientée objet.

Les travaux en amont peuvent être qualifiés d'**analyse de la situation** faisant état des parcs immobiliers concrets, à prendre en considération en vue à la fois des nouvelles utilisations et des mesures de compensation dans chaque cas d'espèce. A cet égard l'art. 8d al. 2 let. a P-LAT exige la délimitation d'un périmètre approprié. Ces deux étapes préliminaires revêtent une importance particulière pour les travaux en amont, mais elles sont aussi capitales pour la réussite de la compensation, comme l'explicitent les § 2.1 et 2.3.

En ce qui concerne le déroulement procédural de ces deux étapes préliminaires, la discussion avec les spécialistes a mis en évidence qu'il ne fallait pas entendre par là un processus linéaire, mais plutôt **parallèle** et/ou **itératif**. L'étude préalable et les travaux en amont constituent donc des prérequis interdépendants, devant permettre aux plans directeurs de satisfaire aux exigences correspondantes en termes de mise en œuvre de la méthode orientée objet. Après le plan directeur le processus passe directement à la procédure d'autorisation de construire – ce qui pose des exigences spéciales.

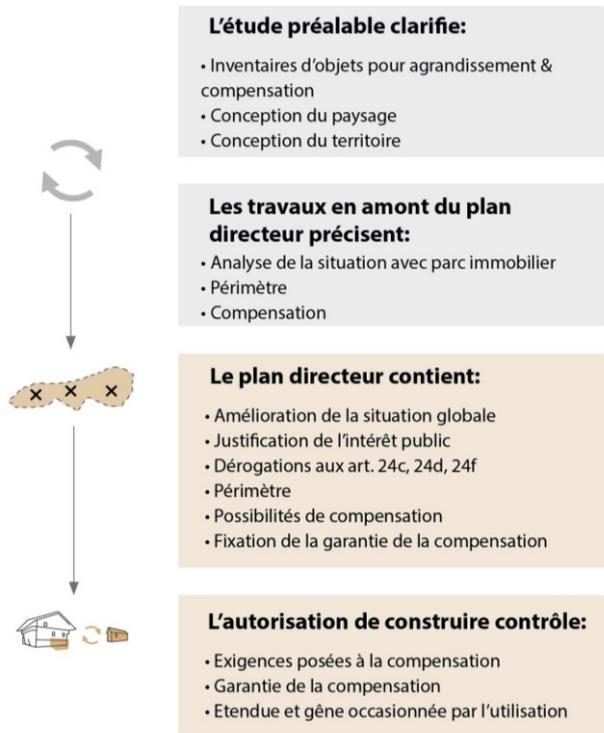


Schéma 9: Processus à deux phases de la méthode orientée objet, complété par deux étapes supplémentaires; propre représentation

3.1.2. Exigences minimales posées au plan directeur cantonal

Conformément à l'art. 8d P-LAT¹ et au Message le plan directeur cantonal doit apporter les précisions suivantes en vue de l'application de la méthode orientée objet:

- Décrire avec précision et justifier la dérogation aux art. 24c, 24d et 24f P-LAT – dans le respect des buts et principes de l'aménagement du territoire, ce qui implique une référence à l'intérêt public.
- Exposer comment les mesures de compensation et le projet y relatif contribuent à l'amélioration de la situation globale.
- Fixer et délimiter le périmètre à l'intérieur duquel une dérogation aux articles 24c, 24d et 24f P-LAT est envisagée, ainsi que le périmètre à l'intérieur duquel des mesures de compensation appropriées sont prévues.
- Définir les modalités de la compensation, sa réalisation et sa garantie pérenne – exigences que les autorités compétentes devront respecter dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire. Il s'agit à ce propos essentiellement de la compensation réelle par démantèlement (cf. également 3.6.2).

Les interviews avec les aménagistes cantonaux ont également mis en évidence le fait que de nouvelles obligations plus complètes (au sens d'une compensation conceptionnelle) seraient également envisageables.

Résultats des discussions menées dans le cadre des ateliers:

Au cas où il n'aurait pas déjà été fait une mention correspondante dans le cadre de la délimitation du périmètre:

- Définition des constructions et des installations dont l'agrandissement peut être envisagé sur la base de l'art. 24g P-LAT. A cet effet il est également possible de consulter un inventaire existant (cf. 3.6.2).
- Définition des constructions et installations dont la démolition entre en ligne de compte en tant que mesure de compensation. Se reporter à ce propos à 3.1.1. Il est recommandé d'établir un inventaire des objets appropriés dans le cadre des étapes préliminaires.
- Exigences à respecter en matière de preuve de la garantie juridique et financière de l'exécution (mesures de compensation y compris).

¹ Art. 8d al. 1 P-LAT

Les cantons peuvent prévoir dans le plan directeur des dérogations aux art. 24c, 24d et 24f, pour autant que les conditions suivantes soient remplies:

- a. les dérogations sont mesurées et justifiées du point de vue de l'aménagement du territoire;
- b. les dérogations améliorent la situation globale en dehors de la zone à bâtir au regard des buts et principes de l'aménagement du territoire;
- c. une compensation appropriée est prévue.

Art. 8d al. 2 P-LAT

Le plan directeur précise au minimum:

- a. les dérogations envisagées et le périmètre dans lequel elles peuvent être mises en œuvre;
- b. quelle amélioration de la situation globale doit ainsi être obtenue et quels objectifs supérieurs doivent ainsi être poursuivis, et ¹¹ _{SEP};
- c. comment et où doit se faire la compensation, la manière dont elle sera réalisée, ainsi que la manière de la rendre contraignante et pérenne.

3.1.3. Procédure d'autorisation de construire

L'octroi d'autorisations de construire dans le cadre de la méthode orientée objet est subordonné au respect des conditions et exigences suivantes :

- L'art. 24g P-LAT exige de contrôler que le projet respecte bien les exigences minimales en matière de compensation fixées dans le plan directeur et en particulier que la nouvelle utilisation n'engendre pas d'utilisations plus importantes ou globalement plus gênantes.
- Il y a par ailleurs lieu de vérifier la garantie juridique de la compensation.
- Autrement dit: (selon le Message) garantir par exemple par le biais d'obligations et de conditions à respecter que la construction ne pourra débuter que si les constructions et installations prévues pour la compensation réelle ont effectivement été détruites.

3.1.4. Pesée des intérêts

De façon générale une pesée des intérêts globale doit avoir lieu avant l'octroi de toutes les autorisations de construire en dehors des zones à bâtir (art. 23a P-LAT) – tel est également le cas en ce qui concerne la méthode orientée objet. Il ressort du Message que cette pesée des intérêts doit être effectuée dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire, au regard des buts et principes régissant l'aménagement du territoire conformément aux art. 1 et 3 LAT actuellement en vigueur. Le Message précise que la pesée des intérêts en présence s'applique en particulier lorsque les autorités de planification remplissent des tâches centrales d'aménagement telles que l'élaboration des plans sectoriels, des plans directeurs et des plans d'affectation et qu'elles disposent pour ce faire d'un pouvoir d'appréciation. En outre l'art. 2 al. 2^{bis} P-LAT exige une pesée des intérêts au niveau respectif de planification dans le cadre du travail des autorités compétentes, et ce, à tous les niveaux de planification.

Résultats des discussions menées dans le cadre des ateliers:

Le fait que la nécessité de procéder à une pesée des intérêts soit mentionnée à la fois au titre de prescription à respecter par les autorités chargées de l'aménagement du territoire au niveau respectif de planification (art. 2 al. 2^{bis} P-LAT) et dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire en dehors des zones à bâtir (art. 23a P-LAT) – devenant par là-même applicable également dans le cadre de la méthode de planification et de compensation – a été bien accueilli. Cela est considéré comme un soutien apporté aux autorités compétentes, leur permettant de procéder à une pesée des intérêts différenciée au niveau respectif de planification: depuis l'échelon de la planification directrice en ce qui concerne les intérêts publics (généraux) jusqu'à l'autorisation de construire pour les intérêts privés.

3.1.5. Participation

Résultats des discussions menées dans le cadre des ateliers:

La participation n'est réglée de manière spécifique ni dans le projet de loi ni dans le Message. Cependant les interviews ont permis de mettre en évidence différentes exigences relatives à la qualité des processus

qui, de par leur importance particulière pour la méthode de planification et de compensation, mériteraient de venir compléter les modalités de la participation telle que pratiquée à ce jour:

- Une large participation du monde politique, des autorités à différents niveaux et dans divers domaines ainsi que de certaines parties de la population, et ce, afin de soutenir les étapes préliminaires conformément au schéma 9.
- Adjoindre au processus participatif une stratégie de communication fait sens, notamment en relation avec la mise à jour permanente des inventaires d'ouvrages. A cet égard il importe d'informer suffisamment tôt les propriétaires fonciers d'objets pouvant servir éventuellement à la compensation et de les impliquer.
- La prise en considération, la vérification et l'adaptation éventuelle des mécanismes de participation spécifiques à chaque canton, afin de satisfaire notamment aux exigences découlant du passage direct du plan directeur à l'autorisation de construire. Cela est valable en particulier pour l'implication précoce de tous les acteurs et groupes d'intérêts – qu'il s'agisse des porteurs de projet ou des propriétaires fonciers des parcelles adjacentes.
- Au niveau concret de l'autorisation de construire ce sont essentiellement les organisations ayant qualité pour recourir qui jouent un rôle important. Dans la mesure du possible elles devraient donc être consultées dès la révision du plan directeur, ou invitées à participer activement, notamment lorsqu'il est question du potentiel que recèlent certaines mesures pour l'amélioration de la situation globale ou qu'il s'agit de définir des mesures de compensation appropriées.

3.2. Le processus de la méthode orientée objet illustré par l'étude de cas sur l'agrandissement de bâtiments d'habitation traditionnels

L'étude de cas traitée sous **Error! Reference source not found.** est reprise ici, afin d'illustrer le processus par un exemple. A noter que les explications ci-après se rapportent à l'étude de cas sur l'agrandissement de bâtiments d'habitation traditionnels, mais que le processus est présenté et argumenté dans une perspective générale et globale.

A des fins d'illustration et pour faciliter la compréhension cet exemple d'application est étayé à l'Annexe A du présent document par des informations complémentaires spécifiques, propres à ce cas de figure.

3.2.1. Etude préalable

Les besoins sont articulés – éventuellement sur la base de clarifications participatives. Via une motion le Parlement cantonal exige l'intégration de la méthode orientée objet dans l'exécution. Le but étant de maîtriser le problème posé par les dimensions des bâtiments exigus, qui ne correspondent plus à une utilisation en tant que logement moderne.

Les régions concernées par cette problématique et les services cantonaux spécialisés dans l'aménagement du territoire se coordonnent, afin d'élaborer une adaptation du plan directeur qui fera l'objet d'une discussion dans le cadre de la participation publique.

Sur la base des besoins dûment articulés une participation à large représentation a lieu en accompagnement de toutes les étapes préliminaires mentionnées.

3.2.2. Travaux en amont – placés sous la direction du service cantonal spécialisé dans l'aménagement du territoire

Les travaux en amont englobent deux étapes: l'élaboration des bases (1 année) et l'élaboration de la proposition d'adaptation du plan directeur (0,5 année).

A ce stade (travaux en amont) l'accent est mis sur la participation. Le service cantonal spécialisé dans l'aménagement du territoire travaille en étroite collaboration avec d'autres services, autorités (régions de planification et communes), organisations et experts.

Ces travaux en amont permettent d'analyser les problèmes qui se posent, le focus étant mis sur la préparation de trois thèmes en particulier:

- Analyse de la situation y compris le parc immobilier: il s'agit dans un premier temps de déterminer, en relation avec les possibilités en la matière (art. 24c LAT), pour quels bâtiments les besoins en agrandissement sont les plus marqués. Comme base de travail le canton se réfère par exemple à des demandes présentées n'ayant pas été autorisées, des inventaires de constructions et de sites protégés (au plan national et cantonal), des vues aériennes ou encore un registre des bâtiments et logements en dehors des zones à bâtir. Le résultat décrit le parc immobilier (sur le plan matériel et en termes de localisation) et met en évidence pourquoi les agrandissements nécessaires ne peuvent être autorisés en vertu de l'art. 24c LAT. Le parc immobilier sert donc de base à l'élaboration du périmètre.
- Fixation (sur le plan matériel et/ou en termes de territoire) du périmètre à l'intérieur duquel l'agrandissement doit avoir lieu (art. 8d P-LAT) sur la base de «l'analyse de la situation avec parc immobilier». Puisque la problématique se fait sentir à grande échelle dans le canton et que l'agrandissement selon l'art. 8d en relation avec l'art. 24g P-LAT doit rester l'exception, le périmètre de l'agrandissement est réduit et concrétisé dans le cadre d'un processus en plusieurs étapes. Le service de conservation des monuments historiques, le service des dangers naturels, l'office des forêts (à cause des distances à respecter), les communes et les régions de planification participent à cette collaboration. Ce processus débouche sur une proposition de prise de décision pour le périmètre à délimiter dans le plan directeur. En vue de la compensation il importe de définir le rapport fonctionnel / spatial avec le projet d'agrandissement – la proposition à ce sujet est élaborée dans le cadre des travaux en amont du plan directeur.
- Elaboration de la proposition pour le plan directeur au stade des travaux en amont. Cette proposition indique ce qu'il faut comptabiliser dans la compensation (types de bâtiments) et précise comment la compensation est mesurée (surface, volume, etc.). Elle décrit également les utilisations plus gênantes éventuelles et mentionne par quelles mesures celles-ci doivent être compensées en priorité. Ce faisant, la proposition répond à la question relative à la compensation équivalente. Pour la définition de la compensation le service cantonal spécialisé collabore avec les associations de protection de l'environnement et les organisations professionnelles agricoles, les services de la conservation des monuments historiques, les communes et les régions de planification.

Dès que la conception de la planification est suffisamment aboutie, le canton clarifie s'il y a lieu d'apporter des modifications à la loi cantonale et à l'ordonnance relative à l'application de la méthode orientée objet et (si tel est le cas) les édicte.

3.2.3. Plan directeur cantonal

Voici une présentation générale des principaux éléments et travaux mis en évidence après clarification de la faisabilité de la méthode de planification et de compensation dans le cadre des ateliers et résultant d'autres conclusions de ces mêmes ateliers. L'Annexe A au présent rapport commente, de manière spécifique pour ce cas de figure, les contenus du plan directeur correspondants.

Dans le plan directeur une fiche de mesures définit l'objectif, les autorités compétentes impliquées, les mesures, le mode de procéder, les dépendances et les bases pour l'application de la méthode orientée objet. En outre la fiche stratégique correspondante sur le thème *Urbanisation ou construction* est complétée. Le périmètre retenu pour la méthode orientée objet est fixé sur la carte du plan directeur.

Une notice explicative accompagne la fiche de mesures. En voici le contenu:

- Justification technique & matérielle et juridique du périmètre retenu pour l'agrandissement et la compensation.
- Garantie du rapport fonctionnel entre l'agrandissement et la compensation.
- Contenu et résultat de l'évaluation globale.
- Description de la justification à apporter par les personnes demandant une autorisation de construire de l'amélioration de la situation globale grâce à la réalisation du projet (critères, contenu).
- Exigences juridiques auxquelles l'exécution et la procédure d'autorisation de construire doivent satisfaire.

Il a été souligné dans le cadre des ateliers que la mise à disposition de documents d'accompagnement du plan directeur (guides et fiches pratiques, p. ex.) à l'intention des autorités délivrant l'autorisation de construire (ADAC) et des personnes intéressées par une demande d'autorisation de construire (PIDAC) serait très utile et judicieuse:

- Guides destinés aux ADAC et consacrés à la garantie financière et juridique de la compensation.
- Guides destinés aux ADAC et aux PIDAC – abordant des questions telles que le déroulement de la procédure d'autorisation de construire, les documents y relatifs, les contacts et les responsabilités.
- Guide destiné aux ADAC et PIDAC – détaillant les critères d'évaluation et le choix des mesures de compensation.
- Fiche pratique sur les principes de compensation cantonaux pour des utilisations plus importantes et plus gênantes.
- Fiche pratique sur les possibilités cantonales d'agrandissement et les directives y relatives sur la base de l'art. 8d en relation avec l'art. 24g P-LAT.

Le travail en lien avec les relations publiques et la participation se conforme à la procédure de participation à la planification directrice prédéfinie – consultation des offices, co-rapport et consultation relative au projet de plan directeur. Le cas échéant il convient d'adapter ou d'élargir au préalable les différentes procédures de participation (voir également 3.1.5. Participation).

Les communes dans lesquelles des dérogations sont autorisées selon l'art. 8d en relation avec l'art. 24g P-LAT, informent la population sur cette nouvelle possibilité et sur les exigences auxquelles elle doit satisfaire.

Il faut compter environ deux ans, l'approbation par la Confédération comprise. Dans ce cas c'est le Conseil des Etats qui est compétent pour la prise de décision – ce qui explique pourquoi l'adaptation du plan directeur est relativement rapide.

3.2.4. Procédure d'autorisation de construire

Dans la procédure d'autorisation de construire les personnes concernées soumettent leur demande d'un permis de construire à la commune, qui la transmet au canton pour autorisation. C'est dans le cadre de cette procédure que la deuxième étape de l'évaluation globale a lieu. Cela permet d'examiner encore une fois la pesée des intérêts effectuée jusqu'alors et de vérifier l'adéquation avec les prescriptions du plan directeur. Doivent figurer dans la demande d'autorisation de construire:

- la description de l'utilisation plus importante et plus gênante ainsi que la compensation prévue,
- la description de la garantie contraignante et pérenne ainsi que le financement de la compensation .

L'autorisation de construire est prononcée sous réserve. Avant que les travaux ne puissent commencer, le demandeur doit présenter à l'autorité compétente une confirmation d'exécution de la compensation (inscription au registre foncier).

A ce stade il n'y a aucune participation, uniquement la possibilité de faire opposition et recours pour les organisations et les personnes habilitées à recourir.

3.3. Le processus de la méthode territoriale

Conformément à l'art. 8c en relation avec l'art. 18a P-LAT un processus en trois étapes est prévu pour la méthode territoriale – du plan directeur à l'autorisation de construire, en passant par le plan d'affectation (cf. schéma 10).

A cet égard la condition préalable la plus importante est l'établissement d'une conception d'ensemble du territoire à l'échelon de la planification directrice (art. 8c P-LAT) – ce qui conformément au Message pré-suppose une analyse approfondie de la zone de planification concernée. Cela implique de disposer de bases (projets de territoire, conceptions du paysage, p. ex.) et de concepts pour les utilisations se profilant ou annoncées en dehors de la zone à bâtir – auxquels la conception d'ensemble peut se référer.

Comme au ch. 3.1 les différentes étapes de planification prévues sont exposées ci-après et les aspects participation & résultats intermédiaires, indispensables pour documenter la faisabilité, sont concrétisés.

3.3.1. Elaboration des bases de planification

Résultats des discussions menées dans le cadre des ateliers:

A l'instar de la méthode orientée objet, par rapport à la faisabilité la nécessité de prévoir des étapes préliminaires regroupant deux composantes a été mise en évidence. La première composante est une «**étude préalable**».

Cette dernière est destinée à fixer les lignes directrices en matière de conception et de planification d'un futur développement de l'urbanisation en dehors des zones à bâtir. L'étude préalable vise à définir un mandat politique et social en matière d'aménagement du territoire et à intégrer les éléments correspondants dans le plan directeur cantonal, afin de permettre l'application de la méthode territoriale dans les territoires prévus à cet effet.

L'étude préalable englobe en outre l'élaboration de bases visant à déterminer, cerner et recenser le potentiel d'agrandissements et de nouvelles constructions / compensations (y compris les mesures correspondantes) à disposition sur les territoires concernés. Cela peut prendre par exemple la forme d'inventaires faisant état des constructions, installations ou infrastructures gênantes et qui ne sont plus utilisées.

La deuxième composante consiste à **préciser les travaux à effectuer en amont du plan directeur**, qui aboutiront à la définition de la conception d'ensemble du territoire et aux inscriptions au plan directeur nécessaires pour l'application de la méthode territoriale. Les travaux en amont du plan directeur englobent également la clarification de la légitimation, autrement dit la réponse à la question de savoir si un projet est réalisable selon la méthode territoriale / si les conditions préalables sont remplies (intérêt public, par exemple).

Comme cela est le cas pour la méthode orientée objet, ces deux étapes préliminaires ne constituent pas un processus linéaire, mais plutôt parallèle et/ou itératif.

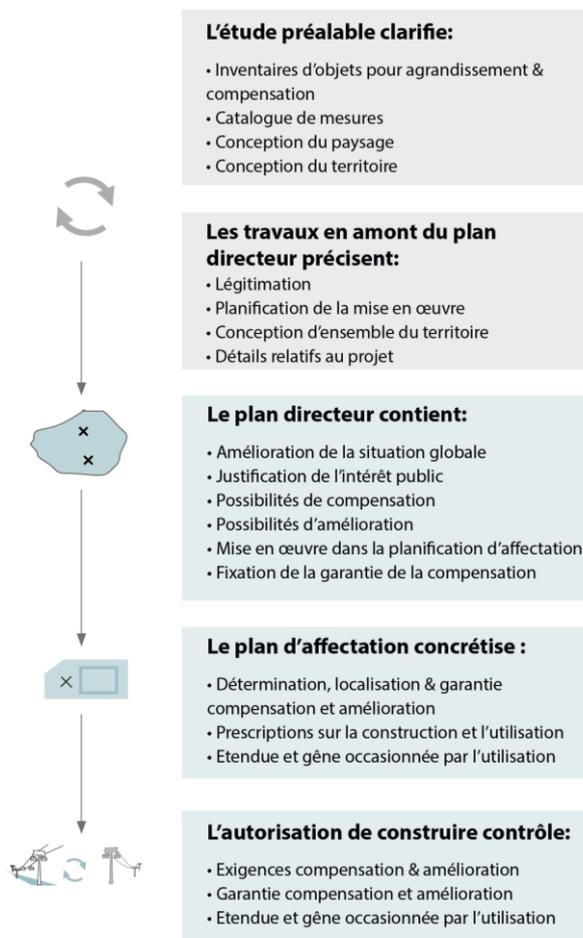


Schéma 10: le processus en trois phases de la méthode territoriale, complété par deux autres étapes proposées; représentation propre

3.3.2. Exigences minimales posées au plan directeur cantonal

Conformément à l'art. 8c al. 2 P-LAT ¹ et au Message pour l'application de la méthode territoriale, les éléments suivants doivent figurer dans le plan directeur cantonal:

¹ Art. 8c al. 2 P-LAT

- Le rapport avec les objectifs & principes généraux régissant l'aménagement du territoire et la justification de l'intérêt public.
- Une argumentation substantielle en découlant, indiquant pourquoi la méthode de planification et de compensation devrait être utilisée.
- Des prescriptions concrètes quant à la mise en œuvre de la conception d'ensemble pour les territoires concernés dans le cadre d'une planification d'affectation à venir.
- Entre autres, la précision territoriale et matérielle des types de projets de construction y relatifs / entrant en ligne de compte.
- Une description détaillée des mesures de compensation & d'amélioration et une argumentation exposant comment la situation globale pourra ainsi être améliorée sur les territoires concernés. Bien que cela ait lieu à l'échelon de la planification directrice, cette description détaillée des mesures devra être suffisamment concrète et préciser comment garantir le caractère contraignant et la pérennité des mesures – ce que le Message entend par garantie financière des mesures.

Les résultats de l'étude préalable et des travaux en amont du plan directeur mentionnés ci-dessus font office de bases.

3.3.3. Exigences posées à la planification d'affectation

Les exigences auxquelles la planification d'affectation doit satisfaire sont définies à l'art. 18a P-LAT. Il est essentiel que les plans d'affectation créent les conditions préalables à même de garantir les compensations et améliorations, et que la réalisation des projets au sens de l'art. 8c P-LAT n'engendre pas d'utilisations plus importantes ou plus gênantes. Il importe par ailleurs de s'assurer que les mesures d'amélioration en lien avec le projet de construction et allant au-delà de la compensation entraînent globalement une amélioration de l'urbanisation, du paysage, de la culture du bâti ou des terres cultivables.

Dans le Message relatif au P-LAT les exigences posées en matière de plans d'affectation sont précisées comme suit:

- La notion de compensation *quantitative* ou *réelle* est introduite pour signifier que l'utilisation accrue doit être compensée par la démolition d'une construction ou d'une installation existante. Dans le cadre des discussions menées durant les ateliers il a toutefois été argumenté qu'il convenait de relativiser cette conception stricte en exigeant plutôt une compensation *équivalente*.
- Par ailleurs la planification d'affectation doit permettre de fixer les conditions préalables à une amélioration de la situation globale. La compensation y contribue déjà. Si cette contribution n'est pas suffisante

Le plan directeur précise au minimum:

- a. la manière dont la situation globale doit être améliorée, les objectifs supérieurs poursuivis et les raisons motivant cette amélioration;
- b. la manière dont la conception d'ensemble du territoire sera concrètement mise en œuvre dans le plan d'affectation pour le territoire concerné,
et
- c. les mesures de compensation et d'amélioration prévues et la manière de les rendre contraignantes et pérennes.

pour garantir l'amélioration exigée, il y a lieu de prévoir en complément dans le plan d'affectation des mesures spécifiques.

- Lors de la compensation il importe avant tout que le principe de la séparation soit respecté. Cela signifie que le plan d'affectation doit lui aussi créer les conditions préalables garantissant qu'il n'y aura pas au final d'utilisations plus importantes ou plus gênantes sur le territoire correspondant.
- Pour la planification d'affectation cela implique de fixer les critères de définition de l'étendue minimale des compensations.
- Il convient de mettre en perspective les mesures de compensation et les exigences auxquelles les mesures d'amélioration doivent satisfaire. Quatre domaines sont concernés: l'urbanisation, le paysage, la culture du bâti ou les terres cultivables.
- En résumé la planification d'affectation doit indiquer concrètement et justifier la synergie la mieux appropriée pour le projet donné et le territoire concerné entre l'obligation de compensation et l'obligation d'amélioration, tout en l'intégrant au projet de construction, ce qui implique une localisation des mesures.
- La planification d'affectation peut par ailleurs prévoir une meilleure intégration dans le paysage pour des utilisations susceptibles d'être autorisées selon le droit en vigueur (places de parc pour voitures p. ex.). Dans de tels cas aucune mesure de compensation et d'amélioration n'est exigée.
- Il convient en outre de prévoir un déroulement de la planification et de le contrôler, afin de s'assurer que l'exécution des travaux ne commencera que lorsque les compensations réelles seront réalisées et que les mesures d'amélioration seront au moins initiées.

3.3.4. Procédure d'autorisation de construire

Fondamentalement en vue de la procédure d'autorisation de construire (et de l'exécution des travaux) il importe, en vertu de l'art. 18a al. 3 P-LAT, que les prescriptions fixées par la planification d'affectation soient remplies et mises en œuvre par le biais d'obligations et de conditions à respecter. En résumé cela englobe les trois aspects principaux suivants:

- la désignation et le type de réalisation des mesures de compensation & d'amélioration;
- la garantie de mesures concrètes afin qu'aucune utilisation plus importante ou plus gênante ne soit engendrée;
- l'amélioration de l'urbanisation, du paysage, de la culture du bâti ou des terres cultivables.

Conformément à l'art. 24g P-LAT, il convient par ailleurs de veiller à ce que les mesures de compensation soient juridiquement garanties. A ce propos le Message va plus loin, puisqu'il précise qu'il y a lieu de s'assurer que l'exécution des travaux ne peut commencer qu'une fois que les constructions et les installations prévues pour la compensation réelle ont bien été démolies. Les mesures d'amélioration doivent en outre avoir été initiées avant le début des travaux.

Résultats des discussions menées dans le cadre des ateliers:

A propos de la faisabilité des processus y relatifs les spécialistes impliqués ont, à plusieurs reprises, fait référence à l'opérationnalisation encore ouverte des mesures de compensation & d'amélioration à l'échelon

du plan directeur, de la planification d'affectation et de la procédure d'autorisation de construire. Ils ont insisté sur la nécessité de disposer de directives claires et détaillées en ce qui concerne les différentes étapes et la façon dont les offices d'aménagement du territoire dirigeront le processus dans ces trois phases en tant qu'autorités responsables. Cette exigence est motivée par le fait qu'il faut s'attendre à des projets complexes dans le cadre de l'application de la méthode territoriale, avec des intérêts en présence très divers et un grand nombre d'acteurs concernés.

3.3.5. Pesée des intérêts

Comme mentionné sous **Error! Reference source not found.** une pesée globale des intérêts en présence doit par principe être menée avant l'octroi de toute autorisation de construire en dehors des zones à bâtir (cf. art. 23a P-LAT). Il convient de prendre également en considération l'art. 2 al. 2^{bis} P-LAT, en vertu duquel une pesée des intérêts globale s'impose notamment lorsque les autorités en charge de la planification doivent remplir des tâches centrales en matière d'aménagement du territoire (plan sectoriel, plan directeur, plan d'affectation) pour lesquelles elles disposent d'un pouvoir d'appréciation en termes de planification. Dans le cas de la méthode territoriale incluant trois étapes, cela impliquerait la succession de trois pesées des intérêts – à l'échelon de la planification sectorielle et de la planification d'affectation, ainsi qu'au niveau de la procédure d'autorisation.

Résultats des discussions menées dans le cadre des ateliers:

En ce qui concerne la faisabilité le même constat que celui établi pour la méthode orientée objet est valable pour la méthode territoriale. Le fait que la nécessité de procéder à une pesée des intérêts soit mentionnée à la fois au titre de prescription à respecter par les autorités chargées de l'aménagement du territoire à tous les niveaux de planification (art. 2 al. 2^{bis} P-LAT) et dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire en dehors des zones à bâtir (art. 23a P-LAT) – devenant par là-même applicable également dans le cadre de la méthode de planification et de compensation – a été bien accueilli. Cela est considéré comme un soutien apporté aux autorités compétentes, leur permettant de procéder à une pesée des intérêts différenciée au niveau respectif de planification: depuis l'échelon de la planification directrice en ce qui concerne les intérêts publics (généraux) jusqu'à l'autorisation de construire pour les intérêts privés.

3.3.6. Participation

Résultats des discussions menées dans le cadre des ateliers:

Les conclusions sont analogues à celles tirées pour la méthode orientée objet (3.1.5). Il convient toutefois de prendre en considération également les éléments suivants, dans la mesure où ils jouent un rôle important pour la participation:

- **L'élaboration de la conception d'ensemble du territoire en vue du développement de l'habitat et des espaces naturels en dehors des zones à bâtir dans le cadre d'un dialogue ouvert et à large participation:** il s'agit d'une part de cerner et de définir l'intérêt public et, d'autre part, d'en déduire le mandat politique et social jugé nécessaire pour l'application de la méthode territoriale (cf. 3.3.1).

- **Le dimensionnement des possibilités et mesures d'amélioration** pour les quatre domaines visés à l'art. 18a al. 1 let. c P-LAT: urbanisation, paysage, culture du bâti ou terres cultivables. A ce propos une collaboration p. ex. avec les services des monuments historiques & de la protection du paysage ou encore les services cantonaux chargés des améliorations foncières est qualifiée de condition préalable importante.
- **L'élaboration du plan d'affectation**: le texte de loi et le Message n'apportent aucune indication concrète sur les modalités d'une participation à cet égard. Il a été suggéré d'envisager de confier l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'affectation à des porteurs de projet impliqués dans une situation précise, à l'instar d'un groupe de planification, comme cela est le cas p.ex. pour le plan directeur dans le canton de Zurich. L'implication de l'ensemble des acteurs, organisations et autorités concernés permettrait d'organiser les planifications d'affectation de manière spécifique pour chaque projet, en parfaite adéquation avec les besoins, réduisant ainsi la complexité de projets importants.

3.4. Le processus de la méthode territoriale illustré par l'étude de cas sur la station supérieure

L'exemple évoqué sous 2.4 est repris ici. Les mêmes principes que pour l'étude de cas relative à la méthode orientée objet (cf. introduction 3.2) s'appliquent ici pour l'exemple servant d'illustration à l'Annexe B: les explications ci-après se rapportent à l'étude de cas sur le territoire du Westhorn, mais le processus est présenté et argumenté dans une perspective générale et globale.

A des fins d'illustration et pour faciliter la compréhension cet exemple d'application est étayé à l'Annexe B du présent document par des informations complémentaires spécifiques, propres à ce cas de figure.

3.4.1. Etude préalable

Le canton compétent en la matière a procédé à un examen approfondi des questions relatives à l'aménagement du territoire, au paysage et au tourisme. Cette étude préalable constitue la planification générale, indispensable pour justifier la nécessité de réaliser le projet. Concrètement, pour cette étude de cas, les éléments suivants sont importants:

- **Projet de territoire cantonal (disponible)**: le canton dispose d'une stratégie de développement territorial. Ce projet de territoire comprend une représentation spatiale des différents types d'espaces et la stratégie de développement territorial concernant entre autres l'agriculture, le paysage et la nature, le tourisme, les transports et les infrastructures.
- **Conception cantonale du paysage (commandée)**: une conception cantonale du paysage est indispensable pour évaluer la pertinence d'un nouveau projet sur la base des types de paysages et des objectifs de développement paysager, et élaborer une conception d'ensemble du territoire.
- **Conception directrice cantonale en matière de tourisme (non disponible) et concept d'installations (disponible)**: afin d'évaluer les besoins en termes d'hébergement le canton élabore, en impliquant les communes et les organisations de tourisme, une conception directrice pour le tourisme mettant en évidence sur quel territoire avec quelle ampleur le tourisme doit se développer. Cette ligne

directrice se fonde sur le projet de territoire cantonal, qui tient entre autres compte de l'évolution du trafic.

3.4.2. Travaux en amont

Ces travaux sont indispensables pour mener à bien de manière cohérente et ordonnée la procédure formelle – inscription au plan directeur et au plan d'affectation ainsi que procédure d'autorisation de construire notamment.

- **Vérification du besoin:** le projet est justifié s'il répond à un besoin et si l'intérêt public est avéré sur la base d'objectifs, de conceptions ou lignes directrices reconnus officiellement au niveau cantonal. Le besoin doit être documenté par le schéma directeur touristique et le concept des installations. L'intérêt public du projet est étayé par les objectifs cantonaux en matière de domaines skiables et d'hébergement des touristes définis dans le plan directeur cantonal existant. Plus spécifiquement le canton promeut les possibilités d'hébergement alternatives qui contribuent à l'attrait touristique de la région. Le projet doit par ailleurs correspondre aux lignes directrices de la politique touristique locale. Puisque la société de remontées mécaniques soumet conjointement avec la commune une demande d'intégration du projet au plan directeur, il est probable que le projet soit soutenu à l'échelon communal. Le canton contrôle la justification du besoin sous forme écrite, rédigée par la société de remontées mécaniques et la commune.
- **Planification de la mise en œuvre:** une fois le besoin confirmé par le canton, les premières mesures de mise en œuvre sont planifiées. L'initiateur du projet, les autorités cantonales (développement territorial, dangers naturels, chasse, pêche) et les communes concernées planifient conjointement les travaux en amont du plan directeur en vue de la mise en œuvre du projet. Dans ce cas les préparations pour le plan directeur, le plan d'affectation, la vérification de l'étude d'impact sur l'environnement et la demande d'autorisation de construire se déroulent en parallèle, avec un échange de vues permanent entre autorités et initiateur du projet. Il en résulte un agenda commun, précisant les principales étapes de mise en œuvre ainsi que les coopérations et consultations nécessaires.
- **Conception d'ensemble du territoire:** sur la base du projet de territoire cantonal, de la conception cantonale du paysage, de la conception directrice cantonale en matière de tourisme et du concept des installations, l'autorité cantonale élabore en collaboration avec les communes concernées une conception d'ensemble du territoire pour le projet. La définition des objectifs de développement pour les quatre domaines urbanisation, paysage, culture du bâti et terres cultivables constitue à cet égard un aspect important, dans la mesure où ces objectifs de développement servent de base pour les mesures d'amélioration.
- **Planification détaillée:** les initiateurs du projet sont chargés d'étudier une variante en termes d'emplacement et d'ampleur du projet. C'est sur cette base que l'étude d'impact sur l'environnement sera évaluée pour la première fois, afin d'examiner la faisabilité suffisamment tôt. Les indispensables mesures de compensation & d'amélioration sont alors élaborées. La planification détaillée est coordonnée avec les autorités à l'échelon cantonal et communal; elle sert à préparer le plan d'affectation.

Les contenus des travaux en amont sont consignés par écrit suffisamment tôt dans le rapport explicatif sur le plan directeur cantonal. Il s'agit notamment d'indiquer les mesures à prendre, afin d'être à même de

procéder ultérieurement à une coordination réglée dans le plan directeur. Ces travaux en amont représentent la charge la plus importante; ils sont cependant nécessaires pour que les exigences posées au plan directeur soient remplies avec le degré de détails exigé.

3.4.3. Plan directeur cantonal

Le rapport explicatif accompagnant le plan directeur motive la décision d'appliquer la méthode territoriale et de satisfaire aux exigences y relatives. Cela inclut les aspects ci-dessous :

- **Justification de l'application de la méthode territoriale:** elle fait référence à la non-imposition de l'emplacement par la destination ainsi qu'aux objectifs généraux de planification conformément à la conception directrice en matière de tourisme et au concept des installations. L'amélioration de la situation globale est justifiée par l'intérêt public et les mesures de compensation & d'amélioration. L'intérêt public est documenté par la légitimation sous forme écrite, tandis que les mesures sont exposées dans la planification détaillée.
- **Directives concrètes pour la planification d'affectation:** les prescriptions concrètes pour la planification d'affectation englobent l'emplacement et le type de projet de construction ainsi que les possibilités d'aménagement et d'utilisation. Ces directives découlent de la conception d'ensemble du territoire.
- **Exigences auxquelles les mesures de compensation et d'amélioration doivent satisfaire:** les mesures sont décrites concrètement à l'aide de la planification détaillée. A charge pour les initiateurs du projet d'expliquer comment ces mesures seront garanties et financées.

3.4.4. Plan d'affectation

Le canton fixe les critères de détermination de l'étendue et de l'affectation des mesures de compensation & d'amélioration; il définit les mesures et les localise. Il édicte en outre des prescriptions de construction et d'utilisation. Il importe que les critères de détermination de l'étendue des mesures de compensation & d'amélioration soient déjà clairement définis lors des travaux en amont, et ce, afin que la planification détaillée puisse coordonner les mesures nécessaires. Le plan d'affectation n'étant plus alors qu'une simple formalité.

3.4.5. Procédure d'autorisation de construire

Pour la procédure d'autorisation de construire il y a lieu de vérifier si les exigences posées au plan d'affectation – autrement dit les mesures de compensation & d'amélioration – sont remplies concrètement.

Dans le cas spécial du téléphérique une procédure d'approbation des plans telle que visée à l'art. 3 al. 1 de la Loi sur les installations à câbles (LICa) est indispensable. Elle correspond à une autorisation de construire (OFT 2018). A ce propos un examen préliminaire d'EIE doit être effectué à un stade précoce, dans le cadre des travaux en amont du plan directeur. Si cet examen met en évidence la nécessité de prendre des mesures de compensation, celles-ci seront coordonnées avec les mesures de compensation & d'amélioration de l'approche territoriale – et ce, au stade la planification détaillée.

3.4.6. Contrôle de l'exécution et de l'impact

En se fondant sur les bases établies pour le plan directeur, le plan d'affectation et l'autorisation de construire, l'office cantonal du développement territorial établit une grille de critères et d'indicateurs destinée à accompagner et superviser le projet du point de vue de l'output (contrôle de l'exécution) et de l'outcome (contrôle de l'impact) lors de la mise en œuvre. Les mesures de compensation & d'amélioration étant alors au cœur de l'attention.

3.5. Conditions-cadre imposées

Les chapitres ci-dessous résument les déclarations et commentaires des spécialistes, mais aussi les questions posées lors des interviews et des ateliers à propos de trois conditions-cadre importantes, dictées par le projet de loi et le Message.

3.5.1. Evaluation de l'amélioration de la situation globale

La méthode orientée objet et la méthode territoriale exigent toutes deux une amélioration de la situation globale à l'intérieur du périmètre spécifique / de la zone concernée hors ZAB. Cette amélioration doit correspondre aux buts et principes régissant l'aménagement (art. 1 et 3 LAT) et être consignée dans le plan directeur. Elle constitue ainsi une base déterminante pour justifier le choix entre les deux variantes de la méthode de planification et de compensation. L'amélioration de la situation globale est évaluée à partir des effets directs et indirects du projet par rapport à la situation de référence et au regard des objectifs généraux de planification. Une amélioration est donc reconnue comme telle si la réalisation du projet contribue aussi globalement à la réalisation des objectifs généraux de planification.

Par amélioration de la situation globale il faut entendre la somme des effets engendrés à la fois par le projet de construction (agrandissement, transformation, nouvelle construction) et par les mesures de compensation & d'amélioration (cf. schéma 11).

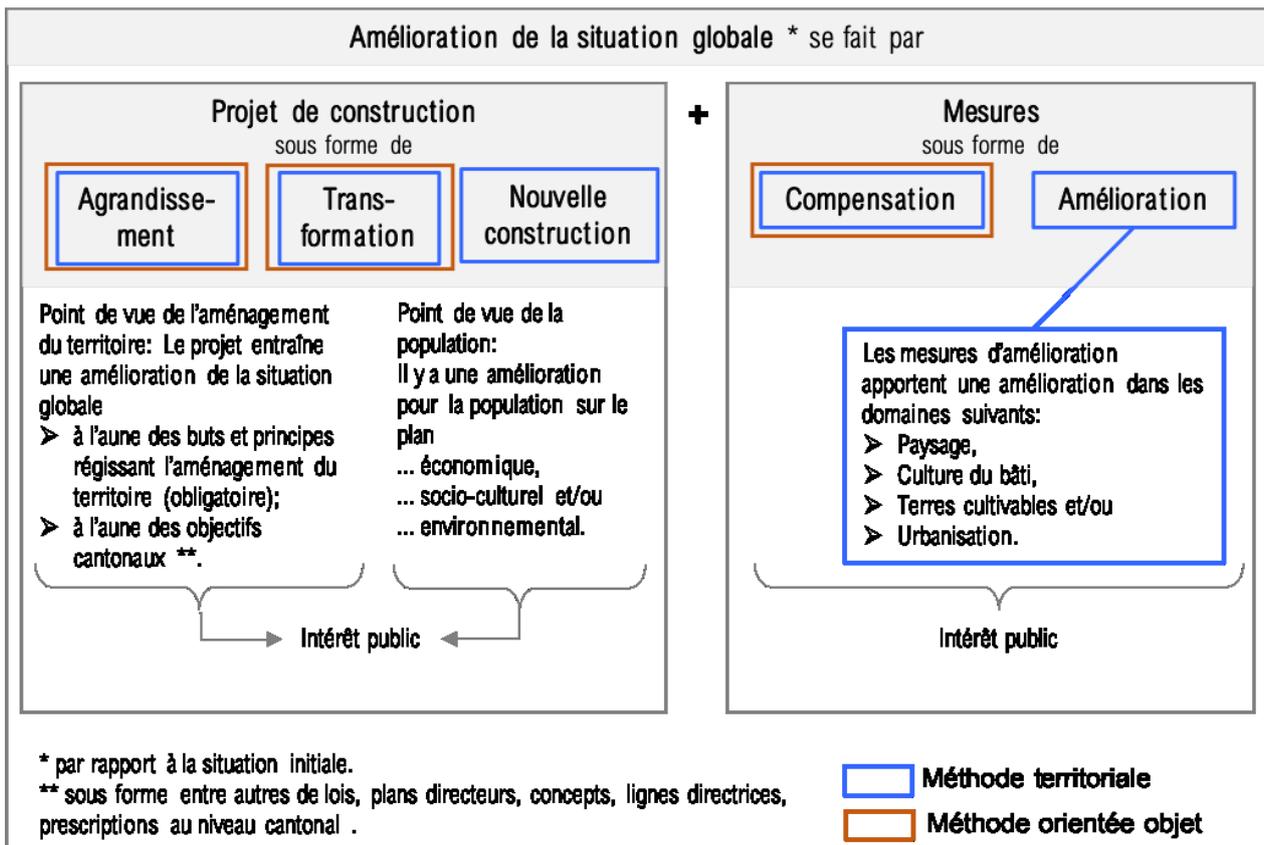


Schéma 11: Composantes de l'amélioration de la situation globale. Encadré bleu = méthode territoriale, encadré rouge = méthode orientée objet ; propre représentation

La situation initiale peut également être qualifiée de situation de référence. A cet égard il convient de prendre en considération les objectifs cantonaux en matière de développement durable ainsi que la coordination entre les deux domaines Transports & Environnement – comme résultat d'un processus démocratiquement légitimé.

En ce qui concerne l'amélioration de la situation globale les spécialistes impliqués partent du principe qu'il importe d'évaluer si elle a bien eu lieu à l'aune des objectifs cantonaux. Ces derniers reposent eux-mêmes sur les bases de planification et les bases juridiques des cantons – lois cantonales sur l'aménagement du territoire, plans directeurs, projets de territoires cantonaux ou encore conceptions du paysage cantonales ou régionales, par exemple.

En outre les conceptions thématiques spécifiques – en matière de tourisme, relatives aux infrastructures écologiques ou encore concernant le développement de bâtiments d'habitation traditionnels – sont considérées comme des bases pertinentes servant l'objectif visé. Selon la taille du canton ces bases peuvent être conçues au niveau cantonal ou régional.

Une bonne coordination des bases de planification a été jugée significative pour la faisabilité de la méthode de planification et de compensation. L'établissement et la présentation de l'amélioration de la situation globale impliquent de pouvoir se référer à un état initial.

Dans la méthode territoriale les mesures d'amélioration doivent engendrer une amélioration de la situation en termes de paysage, de culture du bâti, de terres cultivables ou d'urbanisation. A cet égard le projet est

évalué à l'aide des critères du mécanisme de compensation (cf. chapitre 2) par rapport à l'état initial et au regard des objectifs généraux de planification résultant des bases de planification.

Il faut reconnaître que cela implique une certaine charge de travail – qui sera d'autant plus réduite que les bases de planification seront bonnes et de qualité.

Pour l'évaluation de l'amélioration de la situation globale le projet de loi renvoie aux buts et principes régissant l'aménagement du territoire (art. 1 et art. 3 LAT). Le Message précise à cet égard qu'il doit s'agir essentiellement d'une amélioration en termes d'intégration dans le territoire et de culture du bâti.

Cette définition au sens très large laisse aux cantons une marge d'appréciation importante. Les aménagistes cantonaux consultés ont fait observer à ce propos qu'il fallait trouver un juste équilibre entre les prescriptions et la marge de manœuvre.

Une définition claire de l'étendue minimale des améliorations à apporter et de leur description dans le plan directeur devrait être documentée à l'échelon national (sous la forme d'un guide p. ex.). Les cantons pourraient non seulement s'en inspirer, mais aussi estimer en amont si la description de l'amélioration dans le plan directeur est suffisante et si cette amélioration sera reconnue en tant que telle. Le souhait du maintien d'une certaine marge de manœuvre a par ailleurs été formulé. Selon les aménagistes cantonaux cela permettrait aux cantons de prendre en considération des thématiques et des besoins régionaux spécifiques.

3.5.2. Intérêt public

Conformément au Message relatif au projet de loi il importe de préciser dans le plan directeur quel intérêt public est poursuivi par le projet. Le Message ne précise toutefois pas selon quels critères la présence d'un intérêt public en relation avec la réalisation du projet doit être justifiée.

Sur ce point également les plans directeurs cantonaux sont considérés comme le niveau le plus important où l'intérêt public peut et doit être défini (cf. les deux exemples d'application à l'Annexe A et à l'Annexe B).

Il a par ailleurs été souligné que l'amélioration de la situation globale devrait fondamentalement servir l'intérêt public. Dès lors se pose la question de savoir si la justification de l'amélioration de la situation globale en tant que telle suffirait à prouver la présence d'un intérêt public.

Pour ce qui est de la pesée des intérêts il convient de se reporter aux ch. 3.1.4. et 3.3.5. Le fait que la nécessité de procéder à une pesée des intérêts soit mentionnée à la fois au titre de prescription à respecter par les autorités chargées de l'aménagement du territoire à tous les niveaux de planification (art. 2 al. 2^{bis} P-LAT) et dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire en dehors des zones à bâtir (art. 23a P-LAT) – devenant par là-même applicable également dans le cadre de la méthode de planification et de compensation – a été bien accueilli lors des ateliers. Cela est considéré comme un soutien apporté aux autorités compétentes, leur permettant de procéder à une pesée des intérêts différenciée au niveau respectif de planification: depuis l'échelon de la planification directrice en ce qui concerne les intérêts publics (généraux) jusqu'à l'autorisation de construire pour les intérêts privés.

3.5.3. Conception d'ensemble du territoire

Plusieurs aménagistes cantonaux interrogés voient la nécessité d'établir une conception d'ensemble du territoire, et ce, non seulement pour la méthode territoriale mais aussi pour la méthode

orientée objet. Il règne un large consensus sur la faisabilité de l'élaboration d'une conception d'ensemble du territoire pour les deux variantes – la responsabilité en revenant aux cantons.

Par conception d'ensemble du territoire il faut entendre une conception décrivant le développement territorial général, visé dans le cadre d'une approche globale. La conception d'ensemble du territoire a également été qualifiée d'image de visée / de situation idéale, reposant sur des concepts ou conceptions directrices existant déjà ou élaborés à cet effet.

Les aménagistes cantonaux reconnaissent notamment la possibilité de mettre en évidence des marges de manœuvre en décrivant dans une conception d'ensemble du territoire des utilisations rendues possibles par l'application de la méthode ainsi que des règles à suivre en matière de compensation.

Dans la suite du processus la conception d'ensemble du territoire sera donc également considérée comme une base pour l'élaboration de mesures de compensation & d'amélioration ainsi que pour l'évaluation ultérieure de l'amélioration de la situation globale.

3.6. Autres conditions-cadre

Les idées-force énoncées ci-après quant à d'«autres» conditions-cadre reposent sur les évaluations des aménagistes cantonaux consultés et celles des offices fédéraux et organisations ayant participé aux ateliers.

Il s'agit de notions et d'exigences découlant par analogie du projet de loi ou du Message ou encore résultant de la discussion sur les processus menée avec les spécialistes. Lors de l'évaluation l'accent était mis sur une appréciation qualitative de la faisabilité et de la proportionnalité.

3.6.1. Participation et communication

Les constatations ci-après viennent compléter les ch. 3.1.5 et 3.3.6, où il était davantage question de réflexions sur la participation dans le cadre des processus.

La participation des organisations, associations, services spécialisés et personnes privées concernés est considérée comme un facteur déterminant de réussite, contribuant de manière décisive à réduire le risque de blocages et de conflits, notamment dans le déroulement ultérieur du processus.

La question de l'organisation détaillée des processus participatifs est restée ouverte au cours de la discussion. Il est apparu qu'il était important d'accompagner le processus participatif d'un concept de communication et de l'adapter aux différentes étapes du processus. A cet égard il y a lieu de déterminer également les niveaux concernés et le degré de participation: l'information comme phase la moins marquée et la plus informelle; la consultation au sens de la possibilité de prendre position; la coopération en tant que niveau de participation concrète; et la codécision comme degré le plus poussé de participation.

Les offices fédéraux se voient davantage dans un rôle de conseil dans le cadre des processus de participation, alors que les organisations, du fait de leur rapport étroit avec les thématiques du paysage, de la nature et de la culture du bâti s'attendent à/souhaitent participer activement dès les travaux en amont.

Des précisions sur l'organisation concrète et différenciée de la participation pourraient dans l'idéal être mises au point et élaborées dans le cadre d'études de cas. Les résultats pourraient être consignés dans un guide ou intégrés à la mise en place d'une culture des bonnes pratiques (se reporter également au ch. 3.6.3).

3.6.2. Inventaire des objets

A vrai dire une véritable obligation de dresser un inventaire en relation avec la méthode de planification et de compensation n'est mentionnée de manière explicite ni dans le projet de loi ni dans le Message. Toutefois en lien avec la faisabilité il est apparu clairement que, pour les processus de changement d'affectation, d'utilisation accrue et de compensation, des inventaires d'objets constituaient notamment une base importante, voire incontournable. Par inventaires d'objets on entend une vue d'ensemble des constructions ou types de constructions potentiellement adaptés à un aménagement ou une compensation. Font partie de la dernière catégorie des bâtiments vides et considérés comme gênants du point de vue de l'intégration dans le territoire et de l'esthétique du paysage.

En relation avec la création de tels inventaires il convient d'attirer l'attention sur le fait que d'excellentes connaissances des lieux sont incontournables et qu'il apparaît dès lors nécessaire que les cantons et les régions de planification collaborent étroitement avec les communes et les organisations concernées – p. ex. dans les domaines de la conservation des monuments historiques ou de la protection du paysage. En outre l'implication du service cantonal spécialisé dans l'agriculture est également jugée utile et nécessaire pour déterminer les constructions non utilisées. Quant à la disponibilité de bâtiments concrets il est recommandé d'impliquer suffisamment tôt les propriétaires fonciers via les communes.

En résumé les aménagistes cantonaux consultés considèrent que l'établissement d'un inventaire des objets est important, mais qu'il mobilisera des ressources non négligeables, notamment durant la phase initiale. Il est envisagé que les cantons endossent une fonction importante de direction et de coordination – ce qui implique toutefois de disposer des ressources nécessaires en termes de finances et de personnel.

3.6.3. Catalogue des mesures

Même si le Message ne mentionne pas explicitement la nécessité d'établir, au titre d'un travail préliminaire indispensable ou impératif, un catalogue concret des mesures de compensation & d'amélioration susceptibles de contribuer à l'amélioration de la situation globale, les aménagistes cantonaux interrogés estiment qu'un tel catalogue représenterait une base judicieuse, voire nécessaire. A fortiori étant donné que les mesures doivent être explicitées concrètement dès l'étape du plan directeur.

Il faudrait par ailleurs indiquer et décrire les déficits d'un territoire devant être éliminés en priorité. Il conviendrait de mettre en évidence les possibilités typiques à prendre en considération pour éliminer ces déficits grâce à une compensation / amélioration qualitative. Les conceptions du paysage cantonales p. ex. fournissent les bases nécessaires à cet égard.

Afin de faciliter la faisabilité dans le cadre de l'exécution au quotidien, l'élaboration d'un catalogue de bases ou d'exemples – meilleures pratiques présentées dans un guide p. ex. – pourrait être un

soutien utile et précieux, notamment pour les cantons disposant de ressources restreintes en termes de personnel et de finances.

Pour développer une culture des meilleures pratiques ce catalogue de mesures devrait être alimenté et actualisé en permanence par les services des cantons ou par les régions de planification, et ce, en concertation en vue d'une mise à disposition au niveau national. Des contributions (inputs) et remarques des communes seraient également envisageables. Se pose dès lors la question de savoir si la mise en place et la diffusion de telles aides pratiques pourraient être réalisées sous la direction de l'ARE, afin de permettre un partage à l'échelle nationale.

3.6.4. Evaluation générale de la faisabilité et de la proportionnalité des étapes préliminaires

Lors des interviews les aménagistes cantonaux ont jugé que la maîtrise des travaux concrets en amont (cf. schéma 10) était «faisable» ou «plutôt faisable» pour les deux approches de la méthode; la charge de travail étant estimée plus élevée pour la méthode territoriale.

Globalement les étapes préliminaires sont considérées comme étant très importantes et utiles. Une partie des spécialistes les jugent même incontournables. Il n'a cependant pas été spécifié si elles devaient impérativement être exécutées. Il est ressorti de la discussion la nécessité de disposer, au lieu de prescriptions à caractère contraignant de bases, de principes et de recommandations permettant aux cantons d'adopter une organisation des processus appropriée et adaptée à leurs besoins – ce qui plaide en faveur de l'élaboration d'un guide pratique.

De manière générale la plupart des aménagistes cantonaux estiment que la charge de travail induite par les étapes préliminaires sera proportionnée, étant donné qu'en retour une marge de manœuvre pour des solutions sur mesure en ce qui concerne les constructions en dehors des zones à bâtir sera dégagée dans chaque contexte régional.

L'intérêt suscité par la méthode de planification et de compensation est indéniable. Le potentiel que recèle cette méthode pour résoudre les questions relatives aux constructions en dehors des zones à bâtir a été reconnu. Cela crée des conditions propices à l'acceptation d'une charge de travail supplémentaire puisqu'elle entraîne par ailleurs une valeur ajoutée.

Il a toutefois été souligné que dans nombre de cantons les services spécialisés en aménagement du territoire étaient déjà très sollicités et que la réalisation des travaux en amont risquait de ne pas pouvoir être assurée avec les ressources disponibles.

Il est d'autant plus important de pouvoir disposer de documents de base de qualité tels que des guides et des fiches pratiques. Une autre possibilité serait de faire appel au support technique de la Confédération ou d'organisations spécialisées comme EspaceSuisse sous la forme d'un coaching par exemple.

4. Facteurs d'acceptation

La réussite d'une procédure est tributaire de l'acceptation qu'elle rencontre. Pour cerner et évaluer les principaux facteurs d'acceptation de la méthode de planification et de compensation il a été procédé en trois temps:

- 1) **Etablissement d'une matrice d'acceptabilité:** celle-ci fournit un premier aperçu global des facteurs d'acceptation du point de vue du droit, des autorités, de la population et des demandeurs d'autorisation de construire – dans quatre domaines: bases de planification; procédure; compensation & amélioration; et amélioration de la situation globale.
- 2) **Complément apporté par les interviews avec les aménagistes cantonaux et les discussions menées au sein du premier atelier:** il en est ressorti une liste de facteurs d'acceptation qu'il importe, selon l'avis des spécialistes, de respecter pour obtenir une application couronnée de succès. Il conviendrait notamment de regrouper les facteurs d'acceptation et d'explicitier leur pertinence.
- 3) **Intégration dans le processus de la méthode orientée objet et de la méthode territoriale lors du second atelier:** les spécialistes impliqués ont mis en évidence quels facteurs d'acceptation sont considérés comme déterminants à quelles étapes du processus (cf. schéma 12).

4.1. Vue d'ensemble des facteurs d'acceptation

Ce mode de procéder en trois temps a abouti à l'établissement d'une vue d'ensemble, à l'évaluation de la pertinence et à une intégration dans le processus, qui ne saurait toutefois être perçue comme une systématique figée. Pour mieux refléter les dépendances et les relations le schéma 12 a adopté une présentation qualitative simplifiée, afin de pouvoir mettre en relation l'importance de certains facteurs également au regard des interfaces entre quatre domaines/groupes d'acteurs «Droit – Autorités – Opinion publique – Demandeurs d'autorisation de construire».

La proximité de plusieurs facteurs suggère une dépendance/relation plus forte: par exemple entre l'exhaustivité et l'accessibilité (documents p. ex.) ainsi que la confiance dans le processus en tant que tel ou entre l'intelligibilité et la cohérence. Enfin il y a des facteurs d'acceptation affichant une validité générale prononcée pour presque tous les stades du processus – la transparence et la compréhensibilité par exemple.

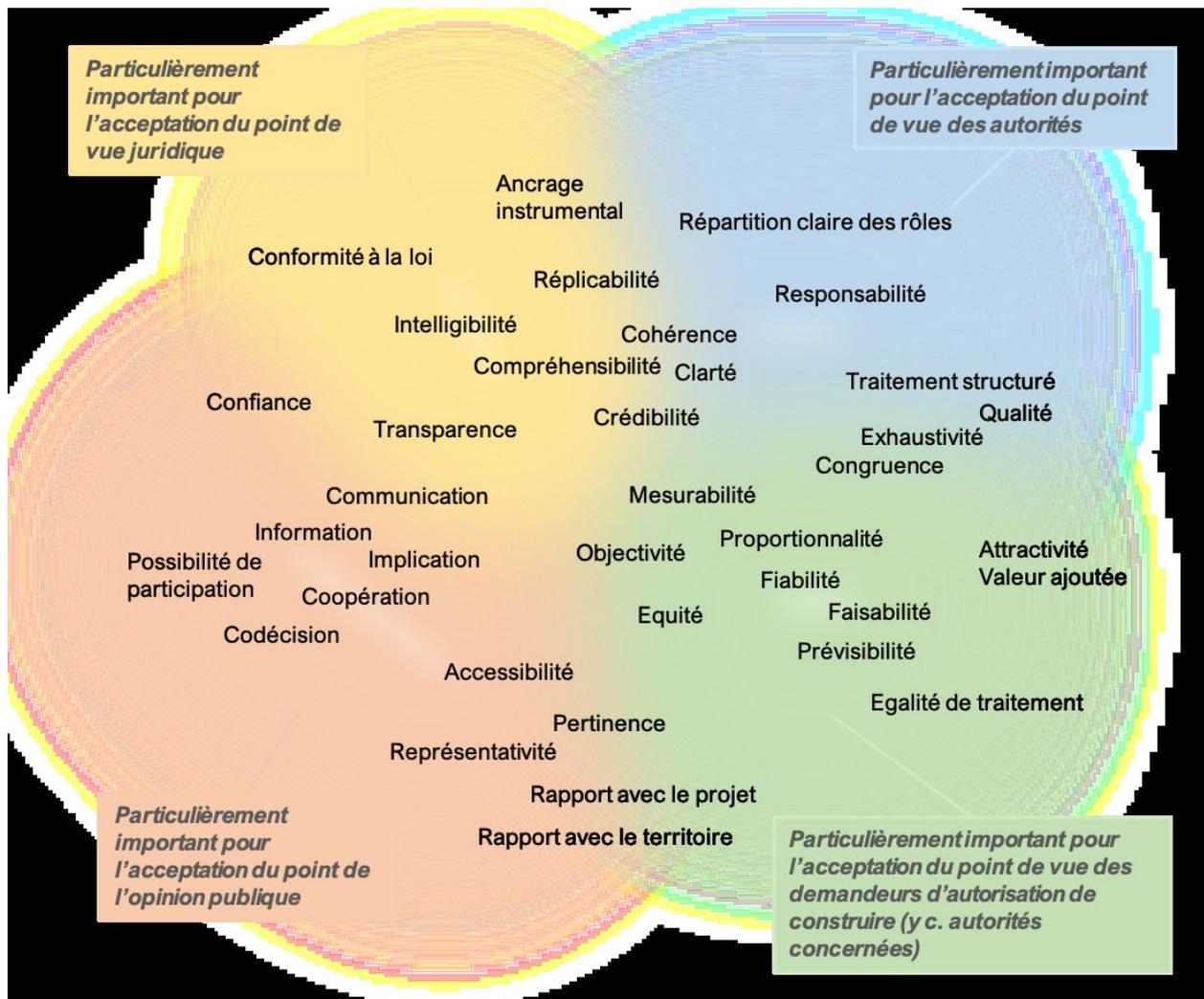


Schéma 12: Articulation des facteurs d'acceptation

La proximité plus ou moins grande des facteurs reflète leur degré de dépendance et de relation. Les nuages de couleur en arrière-plan font référence à une pertinence particulièrement élevée des facteurs d'acceptation pour l'un des quatre groupes d'acteurs.

4.2. Pertinence d'une sélection de facteurs d'acceptation

Les interviews avec les aménagistes cantonaux et les discussions menées lors des ateliers ont mis en évidence le fait que l'intensité et la pertinence des différents facteurs influaient grandement sur l'acceptation et la faisabilité des processus. Exemple: quand la transparence revêt-elle une importance particulière et pour quels acteurs? Quel degré de transparence la population souhaite-t-elle trouver dans la procédure d'autorisation de construire? Combien de transparence les personnes privées et les autorités délivrant l'autorisation peuvent-elles offrir, sans que la charge de travail ne devienne disproportionnée?

Voici un bref résumé de l'évaluation des spécialistes consultés prenant comme exemples quatre facteurs d'acceptation:

Facteur d'acceptation	Critères d'acceptation du point de vue des spécialistes consultés
Intelligibilité	<ul style="list-style-type: none">- Elle est considérée comme l'une des plus importantes conditions préalables à l'initialisation d'une méthode de planification.- Elle inclut des bases de planification bien structurées et compréhensibles ainsi que des critères clairs et transparents pour l'évaluation des mesures de compensation & d'amélioration.- La pesée des intérêts doit être documentée de manière intelligible lors de la prise de décisions.- L'intelligibilité renforce la crédibilité, un sentiment de justice ainsi que la confiance placée dans la méthode de planification et de compensation.- Cela implique que les contenus soient transmis et communiqués de manière transparente.
Proportionnalité	<ul style="list-style-type: none">- La valeur ajoutée apportée par la méthode de planification et de compensation doit être visible pour tous les acteurs et la charge de travail être en rapport avec l'amélioration de la situation globale obtenue.- La proportionnalité doit être garantie à tous les niveaux – ce qui présuppose des étapes de procédure et de processus simples, gérables et clairement structurées.- En matière de compensation & d'amélioration les possibilités accrues d'agrandissement, de transformation et de nouvelle construction pour les demandeurs d'autorisation de construire doivent être en rapport avec la compensation et l'amélioration – ce qui implique d'avoir un dialogue sur la valeur ajoutée.
Prescriptions claires	<ul style="list-style-type: none">- Une définition claire et des exigences qualitatives en termes de contenus du plan directeur – et, pour la méthode orientée objet, également du plan d'affectation – sont importantes.- Au niveau cantonal et communal les compétences et possibilités de participation sont communiquées de manière ouverte et transparente.- A l'aide d'exemples concrets (projets phares p. ex.) il est possible de préciser en permanence les prescriptions nécessaires et de les transposer dans la pratique. Les exemples favorisent par ailleurs la compréhension des processus, instaurent un climat de confiance vis-à-vis du processus et mettent en évidence la valeur ajoutée.
Communication	<ul style="list-style-type: none">- Une communication claire, intégrative et axée sur les besoins est considérée comme décisive pour le succès des facteurs d'acceptation.- Elle agit aussi bien de manière transversale et interdisciplinaire (horizontalement entre différentes autorités p. ex.) qu'à plusieurs niveaux (verticalement entre le canton, la commune et les demandeurs d'autorisation de construire p. ex.).

- Une bonne communication implique de se concerter avec les demandeurs d'autorisation de construire sur les limites de la faisabilité à un stade précoce, d'impliquer suffisamment tôt les communes, propriétaires fonciers et acteurs concernés et d'être bien conseillé par les autorités compétentes lors de la concrétisation à l'échelon de la planification d'affectation.

4.3. Facteurs d'acceptation dans le cadre du processus et du mécanisme de compensation

Dans le cadre du deuxième atelier une intégration des facteurs d'acceptation dans le processus a été réalisée (à la fois pour la méthode orientée objet et pour la méthode territoriale); elle était assortie d'une pondération très simple (les facteurs jugés par les spécialistes comme particulièrement importants ont été marqués en conséquence (schéma 13):

Faisabilité de la méthode de planification et de compensation

Méthode orientée objet	Facteurs d'acceptation	Méthode territoriale
<p>L'étude préalable clarifie:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inventaires d'objets pour agrandissement & compensation • Conception du paysage • Conception du territoire <p>Les travaux en amont du plan directeur précisent:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Analyse de la situation avec parc immobilier • Périmètre • Compensation 	<ul style="list-style-type: none"> • Fiabilité & prévisibilité (OT) • Participation & implication (OT) • Traitement structuré & clarté (OT) • Exhaustivité (T) 	<p>L'étude préalable clarifie:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inventaires d'objets pour agrandissement & compensation • Catalogue de mesures • Conception du paysage • Conception du territoire <p>Les travaux en amont du plan directeur précisent:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Légitimation • Planification de la mise en œuvre • Conception d'ensemble du territoire • Détails relatifs au projet
<p>Le plan directeur contient:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Amélioration de la situation globale • Justification de l'intérêt public • Dérogations aux art. 24c, 24d, 24f • Périmètre • Possibilités de compensation • Fixation de la garantie de la compensation 	<ul style="list-style-type: none"> • Transparence (OT) • Crédibilité & confiance (OT) • Exhaustivité & qualité (OT) • Fiabilité (O) 	<p>Le plan directeur contient:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Amélioration de la situation globale • Justification de l'intérêt public • Possibilités de compensation • Possibilités d'amélioration • Mise en œuvre dans la planification d'affectation • Fixation de la garantie de la compensation
	<ul style="list-style-type: none"> • Crédibilité (T) • Intelligibilité (T) • Participation (T) • Exhaustivité (T) • Transparence (T) 	<p>Le plan d'affectation concrétise :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Détermination, localisation & garantie compensation et amélioration • Prescriptions sur la construction et l'utilisation • Etendue et gêne occasionnée par l'utilisation
<p>L'autorisation de construire contrôle:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Exigences posées à la compensation • Garantie de la compensation • Etendue et gêne occasionnée par l'utilisation 	<ul style="list-style-type: none"> • Intelligibilité & transparence & cohérence (OG) • Crédibilité (OT) • Proportionnalité (OT) • Egalité de traitement (OT) • Exhaustivité (OT) • Prévisibilité & fiabilité (O) 	<p>Baubewilligung kontrolliert:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anforderungen an Kompensation & Aufwertung • Sicherung der Kompensation und Aufwertung • Grösse und Störung der Nutzung

Schéma 13: les facteurs d'acceptation dans la méthode orientée objet et dans la méthode territoriale sont mis en perspective avec les différentes étapes du processus. Le rajout entre parenthèses de la lettre O ou de la lettre T derrière les facteurs d'acceptation énumérés précise si ce facteur est déterminant pour la méthode objet (O) ou la méthode territoriale (T). Les facteurs marqués en gras ont été jugés particulièrement importants dans le cadre du second atelier.

5. Conclusion et recommandations

Dans l'introduction sur la nécessité d'agir et les objectifs visés le Message relatif à la deuxième étape de la révision partielle de la Loi sur l'aménagement du territoire (BBI 2018 7448) argumente comme suit: *«La législation sur l'aménagement du territoire doit donc être développée en temps utile en intégrant tous les facteurs d'importance. Des adaptations ponctuelles en réaction à la survenance de problèmes concrets auraient un caractère quelque peu désordonné. La cohérence de la loi en serait alors menacée.»*

Cette orientation générale est respectée dans la mesure où l'approche isolée fortement axée sur une situation et un cas donné se voit remplacée par une approche systématique et systémique avec la méthode de planification et de compensation, assortie de conditions-cadre claires se conformant aux buts et principes généraux en matière d'aménagement du territoire.

La méthode de planification et de compensation n'impose pas une réglementation fixe, mais laisse au contraire aux autorités des marges de manœuvre, afin qu'elles puissent résoudre de manière proactive les problèmes qui se posent en relation avec les constructions en dehors des zones à bâtir dans le cadre d'une approche globale du développement territorial en tenant compte des spécificités régionales. Grâce à une flexibilité accrue et une plus grande liberté de réalisation il est possible d'améliorer la qualité de l'organisation du territoire en dehors des zones à bâtir.

Cela implique cependant une plus grande responsabilité puisque chaque canton doit s'investir davantage dans le traitement de la thématique des constructions, installations et infrastructures hors zone à bâtir. Cet engagement dans le cadre du processus global est le véritable prérequis pour faire émerger une compréhension commune des parties prenantes à propos du sens de la méthode et de la réussite de son application dans la pratique. A cet égard les étapes préliminaires évoquées à plusieurs reprises et une conception cohérente du processus sont indispensables. Côté cantons une action stratégique et prévisionnelle (pas seulement en présence d'un projet concret) est déterminante.

En ce qui concerne la mise en œuvre opérationnelle et la faisabilité il convient de relever en résumé les points suivants:

- Parmi les prérequis essentiels: une planification générale assortie d'une étude préalable et d'une pesée des intérêts ancrée à tous les niveaux du processus doit avoir lieu. Ainsi seront créées les bases nécessaires en lien avec l'intérêt public, l'amélioration de la situation globale, la conception d'ensemble et le mécanisme de compensation.
- Une définition claire de l'étendue minimale de l'amélioration de la situation globale à apporter et de sa description dans le plan directeur devrait être documentée à l'échelon national (sous la forme d'un guide p. ex.). Les cantons pourraient non seulement s'en inspirer, mais aussi estimer en amont si la description de l'amélioration dans le plan directeur est suffisante et si cette amélioration sera reconnue en tant que telle. Le souhait du maintien d'une certaine marge de manœuvre a par ailleurs été formulé. Selon les aménagistes cantonaux cela permettrait aux cantons de prendre en considération des thématiques et des besoins régionaux spécifiques.
- Une bonne coordination des bases de planification a été jugée significative pour la faisabilité de la méthode de planification et de compensation. L'établissement et la présentation de l'amélioration de la situation globale impliquent de pouvoir se référer à un état initial.
- Les spécialistes interrogés voient par ailleurs la nécessité, non seulement pour la méthode territoriale mais aussi pour la méthode orientée objet, d'établir une conception d'ensemble du territoire tenant

compte des spécificités propres au territoire et au paysage. Il règne un large consensus sur la faisabilité de l'élaboration d'une conception d'ensemble du territoire pour les deux variantes – la responsabilité en revenant aux cantons.

- Les spécialistes consultés considèrent que l'établissement d'un inventaire des objets est important, mais qu'il mobilisera des ressources non négligeables, notamment durant la phase initiale. Il est envisagé que les cantons endossent une fonction importante de direction et de coordination – ce qui implique de disposer des ressources nécessaires en termes de finances et de personnel.
- En raison de l'absence à ce jour de critères pour déterminer l'adéquation de compensations équivalentes il importe de développer plus avant l'évaluation globale de la planification. Pour ce faire il faut développer une pratique de qualité, permettant d'établir des comparaisons entre différents cas de figure, et ce, afin de garantir l'intelligibilité et la proportionnalité des décisions prises par les autorités.
- De manière générale les acteurs tablent sur une charge de travail supplémentaire induite par les deux variantes de la méthode de planification et de compensation, plus particulièrement lors de la phase initiale, en relation essentiellement avec la planification générale ainsi qu'avec les négociations et les processus participatifs.
- Des précisions sur l'organisation concrète et différenciée de la participation pourrait dans l'idéal être mise au point et élaborée dans le cadre des études de cas. Les résultats pourraient être consignés dans un guide ou intégrés à la mise en place d'une culture des bonnes pratiques. Pour développer une culture des meilleures pratiques un tel catalogue de mesures devrait être alimenté et actualisé en permanence par les services des cantons ou les régions de planification. Des contributions (inputs) et remarques des communes seraient également envisageables.
- Une autre possibilité consisterait à faire appel au soutien technique de la Confédération, sous la forme d'un coaching par exemple – durant la phase initiale notamment. En contrepartie il faut s'attendre à long terme à une réduction de la charge de travail dans la mesure où le nombre des demandes de dérogations pour des constructions en dehors des zones à bâtir va diminuer, dès lors que ces demandes pourront être traitées via la méthode orientée objet.
- Les spécialistes ayant participé aux ateliers s'accordent à reconnaître que les mesures de soutien doivent au final inciter les autorités compétentes, notamment les offices cantonaux de développement du territoire, à se préoccuper davantage de la nouvelle méthode et à s'investir en conséquence. Le but visé étant de faciliter la mise en place d'une bonne pratique permettant d'établir des comparaisons entre différents cas de figure, garantissant à la fois l'intelligibilité et la proportionnalité des décisions prises par les autorités, tout en définissant et ancrant un contrôle approprié de l'exécution et de l'impact en ce qui concerne les trois aspects de la faisabilité (mécanisme de compensation, processus et acceptation).

Si l'on veut aborder ces points de manière efficace et efficiente il importe d'approfondir la collaboration entre la Confédération et les cantons. Ceci est valable notamment pour l'élaboration du guide; à ce propos il a été souligné durant les ateliers que l'ARE devait pouvoir disposer de suffisamment de matériel sous la forme d'études de cas pour élaborer un tel guide.

Pour la mise en œuvre ultérieure un échange de vues régulier entre cantons (dans le cadre des colloques ERFA p. ex.) pourrait contribuer de manière significative à la mise en place de meilleures pratiques. A souligner à ce propos que l'ARE devrait endosser un rôle de pilotage durant tout le processus d'introduction et de mise au point de la pratique.

6. Littérature spécialisée

ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung. (2018). Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. <https://www.arl-net.de/de/lexica/de/ausgleichs-und-ersatzmaßnahmen> (Zugegriffen: 11. Dezember 2018)

Bühler, C., Wunderle, K. & Birrer, S. (2017). Bewertungsmethode für Eingriffe in schutzwürdige Lebensräume. Reinach.

Jessel, B. (2008). Kulturlandschaftsentwicklung und regionale Flächenpools. Über das Zusammenwirken von Landschaftsplanung, Eingriffsregelung und Raumordnung. Informationen zur Raumentwicklung, (Heft 5), 329–340.

Kägi, B., Stalder, A. & Thommen, M. (2002). Wiederherstellung und Ersatz im Natur- und Landschaftsschutz. Bern.

Kiemstedt, H., Ott, S., Mönnecke, M., Ebert, B., Krämer, A., Schlüter, R. & Wernick, M. (1996). Methodik der Eingriffsregelung. Teil III: Vorschläge zur bundeseinheitlichen Anwendung der Eingriffsregelung nach § 8 Bundesnaturschutzgesetz. Hannover.

Peters, W., Siewert, W. & Szaramowicz, M. (2002). Folgenbewältigung von Eingriffen im internationalen Vergleich.

Quétier, F. & Lavorel, S. (2011). Assessing ecological equivalence in biodiversity offset schemes: Key issues and solutions. *Biological Conservation*, 144(12), 2991–2999.

Quétier, F., Regnery, B. & Levrel, H. (2014). No net loss of biodiversity or paper offsets? A critical review of the French no net loss policy. *Environmental Science and Policy*, 38, 120–131.

Wätzold, F. & Hampicke, U. (2008). Ökonomische Effizienz im Naturschutz. BfN-Skripten.

Wende, W., Tucker, G.-M., Quétier, F., Rayment, M. & Darbi, M. (2018). Biodiversity Offsets European Perspectives on No Net Loss of Biodiversity and Ecosystem Services. Springer.

Zihlmann, L. (2019). Die Beurteilung einer Aufwertung im Rahmen des Planungsansatzes – Bewertungskriterien für Siedlungsstruktur, Baukultur, Kulturland und Landschaft – Masterarbeit am IRL der ETH Zürich

Annexe A Exemple d'application possible de la méthode orientée objet

L'exemple d'application développé ci-après est un cas d'étude fictif, élaboré par l'ARE.

I. REMARQUES LIMINAIRES

Cet exemple est fictif. Il est fondé sur des éléments qui existent tels quels ou d'une manière analogue en Suisse. Cette présentation d'un exemple a pour fonction principale de permettre de mieux se rendre compte de la mise en œuvre concrète de la méthode de planification et de compensation.

Les dispositions que le droit en vigueur ne connaît pas encore sont citées en tant que dispositions du projet de loi du 31 octobre 2018 relatif à une révision partielle de la loi fédérale du 22 juin 1979 (P-LAT ; FF 2018 7423) (notamment les art. 8c et 18a P-LAT). Les dispositions qui sont déjà en vigueur actuellement et qui n'ont pas été complètement remaniées sont citées en tant que dispositions de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700) ou de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT ; RS 700.1) (notamment l'art. 24c LAT et l'art. 42 OAT).

II. BREF DESCRIPTIF DE CET EXEMPLE SPÉCIFIQUE

Dans une partie de son territoire située dans les Alpes, un canton souhaite prévoir une réglementation fondée sur les articles 8d et 24g P-LAT qui permette de déroger sensiblement à l'article 24c P-LAT.

Dans cette partie préalpine et alpine de ce territoire, les bâtiments d'habitation traditionnels sont souvent dotés de petites surfaces habitables d'un faible volume. Les agrandissements en dehors du volume bâti existant sont fortement limités (limite supérieure de 30% selon l'art. 42, al. 3, let. b, OAT en comparaison avec l'art. 24c, al. 2, LAT ; les exigences prévues à l'art. 24c, al. 4, LAT sont cumulatives). A plusieurs reprises, ces exigences ont conduit à des cas de rigueur, parce que les familles se voyaient finalement dans l'obligation de partir à cause des logements qui étaient devenus trop exigus. Pour éviter ce type de situation et tenter de contrer la tendance à l'exode rural, il serait judicieux, dans certains cas, notamment lorsque les équipements sont excellents, d'autoriser des agrandissements plus importants.

Depuis un certain temps déjà, le canton recherche des moyens de revaloriser l'espace et le paysage par la suppression de bâtiments gênants (bâtiments et installations ou parties de ceux-ci). Or, les zones maraîchères traditionnelles de ce canton sont dotées de serres non exploitées, datant de l'époque pionnière de la production hors-sol. Ces installations sont pour la plupart abandonnées, plusieurs anciennes porches servent à l'entreposage saisonnier ou durable de meubles, véhicules et bateaux (entrepôts). Les problèmes relevant de la police des constructions y sont récurrents car ces bâtiments accueillent des utilisations non autorisées, en particulier lorsque des hangars sont transformés en entrepôts de matériaux pour des entreprises commerciales, ce qui provoque notamment un volume de trafic gênant et non autorisé. Il existe ici et là dans le canton des bâtiments d'habitation – datant dans leur grande majorité des années 1950 et 1960 – situés dans des emplacements paysagers bien exposés, dans des zones protégées hors de la zone à bâtir. Il serait donc dans l'intérêt public de renoncer à remplacer ces maisons une fois leur temps d'utilisation expiré et de renaturer ces surfaces.

Le canton souhaite désormais avoir la possibilité d'autoriser, à certaines conditions et par dérogation à l'article 24c LAT, l'agrandissement de logements exigus en combinant cela au démantèlement de bâtiments gênants (indépendamment de leur emplacement sur le territoire cantonal). Cela étant, les règles de

compensation doivent être fixées de sorte qu'il en résulte une *nette* amélioration de la situation d'ensemble. L'effet sur l'espace et le paysage doit être manifestement positif en ce sens que le nombre de constructions et installations hors zone à bâtir est dans l'ensemble réduit et que l'altération du paysage diminue. Cela peut toutefois entraîner l'apparition d'oppositions plutôt faibles à ces agrandissements tandis que les preuves de l'amélioration de la situation globale, de la réalisation des objectifs généraux et de la garantie de la compensation à apporter selon l'article 8d, alinéas 1 et 2, lettres b et c, P-LAT seront plus faciles à présenter. Au niveau de la procédure d'autorisation de construire également, les autorisations ne seront pas facilement sujettes à recours.

On estime qu'il devrait être possible, sur la base des précisions apportées dans le plan directeur cantonal, de réaliser l'agrandissement de 20 à 50 logements en une décennie, ce qui permettra le démantèlement de plusieurs bâtiments fortement gênants dans le paysage. L'exemple présenté ci-après précise comment se déroulent les étapes concrètes de cette planification :

Une maison d'habitation qui a fait antérieurement l'objet d'un agrandissement, pour passer de 100 m² à 130 m² de surface brute de plancher utile (agrandissement ne pouvant excéder 30 % selon l'art. 42, al. 3, let. b OAT) doit pouvoir être encore une fois agrandie d'une pièce et d'une salle d'eau pour passer de 20 m² à 150 m² de surface brute de plancher utile. A titre de compensation, une ancienne étable pour petits animaux de 5 m x 6 m, transformée en maison d'habitation dans les années 1960 et située sur un versant bien visible du site de Büel (commune d'Obseen, dans un espace de transition entre les Préalpes et le Plateau), surplombant le lac Fluesee et inscrit à l'inventaire IFP (Fluesee-Moosmatt¹) sera démantelée. La propriétaire de la maison d'habitation qui sera agrandie paiera à la propriétaire du bâtiment qui sera démantelé une indemnisation de 30'000 francs. Les travaux de démolition seront exécutés par la protection civile et le canton financera les frais de démolition restants pour un montant de 10'000 francs provenant des recettes du régime de compensation des avantages résultant de mesures d'aménagement.

III. DE L'IDÉE à LA PLANIFICATION ET à LA RÉALISATION

A. De l'idée à l'approbation du plan directeur²

Durant le délai de référendum sur le P-LAT, le groupe politique BSP du Grand Conseil avait transmis une motion demandant la possibilité d'agrandir, dans certains cas, les petites maisons conformément aux articles 8d et 24g P-LAT en dérogation à l'article 24c LAT et en associant cette mesure à la suppression de bâtiments gênants. La motion a été adoptée à 3 contre 1 et, avant l'entrée en vigueur de la révision au niveau fédéral, une adaptation du plan directeur avec participation du public a été mise sur pied sous la direction de l'Office cantonal du développement territorial.

La partie la plus controversée de la réglementation prévue dans le plan directeur cantonal concerne les règles de compensation qui doivent être fixées de façon à atteindre une *nette* amélioration de la situation globale. Cela a un effet territorial manifestement positif car cela réduit le nombre de constructions et installations sises hors de la zone à bâtir et diminue la dégradation du paysage. Cela peut toutefois entraîner

¹ Quelques précisions peuvent être ajoutées : Ce bâtiment construit dans les années 1960 comme étable pour petits animaux était dès le départ en mauvais état. Il a été transformé légalement en habitation en 1971 (et toujours habité par des personnes domiciliées à cet endroit) et était encore utilisable conformément à sa destination même si sa rénovation n'en valait plus la peine. Une démolition-reconstruction ne serait plus autorisée en raison de sa situation.

² La présente description contient des répétitions par rapport aux considérations du chapitre « II. Bref descriptif de cet exemple spécifique. » car ce chapitre est un résumé.

l'apparition d'oppositions plutôt faibles à ces agrandissements, tandis que les preuves à apporter selon l'article 8d, alinéas 1 et 2, lettres b et c, P-LAT seront plus faciles à présenter. Au niveau de la procédure d'autorisation de construire également, les autorisations ne seront pas facilement sujettes à recours.

Les exigences minimales posées à l'équipement des maisons d'habitation agrandies en dérogation à l'article 24c LAT sont fixées de la façon suivante :

- une distance maximale d'un kilomètre à pied¹ du prochain arrêt de transports publics qui doit impérativement proposer une offre valable pour le trajet à l'école ;
- un équipement suffisant en routes, approvisionnement en eau, élimination des eaux usées, énergie et communication.

Les retours relatifs aux exigences d'équipement sont largement positifs, mais les réponses concernant les exigences de compensation sont controversées : d'un côté de l'éventail politique, les exigences relatives à la compensation sont élevées – voire trop élevées – même si l'accroissement de la flexibilité a tendance à être salué. A l'opposé de cet éventail politique, un certain scepticisme est manifesté quant aux possibilités d'atteindre une amélioration de la situation d'ensemble même si la surcompensation est parfois considérée comme une opportunité. Après les travaux de révision (entre-temps, la révision de la loi fédérale est entrée en vigueur), le gouvernement cantonal propose une adaptation du plan directeur cantonal. Le législatif l'approuve par 68 voix contre 57. Ensuite, le canton soumet l'adaptation du plan directeur cantonal à l'approbation de la Confédération.

B. Médiation concernant les utilisations nouvelles et les mesures de compensation

Dans le cadre des travaux d'adaptation du plan directeur cantonal, plusieurs voix se sont élevées pour demander que le canton alimente un fonds finançant le démantèlement des bâtiments gênants et transmette ce droit de compensation au prix coûtant à des particuliers intéressés, remplissant les exigences fixées pour un agrandissement mesuré en dérogation à l'article 24c LAT. Cette proposition a été retirée en faveur d'une autre proposition demandant que le canton établisse un inventaire des bâtiments gênants et les désigne comme pouvant entrer en ligne de compte pour une compensation. Il a été avancé que les négociations et les accords sur les indemnisations à verser devaient être négociés entre les particuliers intéressés. Cette proposition a été acceptée à une faible majorité par le parlement cantonal.

C. Réalisation de projets isolés

La ferme située à Obermatt, sur la commune d'Hintergrütz, à environ 300 m du village en-dessous de la route de liaison vers Loftwil, a été exploitée pour l'agriculture jusqu'en 1988. En 1990, après la cessation des activités agricoles, la partie habitation a été agrandie par la construction d'une annexe. Les trois enfants de la famille A sont partis en 1992, 1998 et 2002 et depuis, les parents sont les seuls à vivre à cet endroit. La plus jeune fille souhaiterait reprendre le domaine avec son mari et ses deux fils. A cet effet, cette famille souhaite réaliser une nouvelle chambre ainsi qu'une salle d'eau avec douche et WC (20 m² de surface brute de plancher imputable sur l'annexe construite en 1990).

Entre-temps, le canton a décidé d'élaborer la fiche de coordination de son plan directeur : « Aménagement de maisons d'habitation traditionnelles » et l'a soumise pour approbation à la Confédération. L'architecte chargée de ce dossier a pris contact avec l'Office cantonal du développement territorial. Selon le premier entretien, la maison d'habitation d'Obermatt devrait remplir les exigences demandées – si les mesures de compensation sont suffisantes. L'agrandissement souhaité devrait être réalisé sur l'annexe d'un

¹ Pour ce calcul, une pente de 10 m et une descente de 20 m comptent comme une distance horizontale de 100 m.

étage aménagée avec un toit plat en 1990 et être installé sous le prolongement du toit d'origine en bâtisse. Une analyse de l'inventaire des objets pouvant entrer en ligne de compte à titre de compensation montre qu'une ancienne étable pour petits animaux de 5 m x 6 m, transformée (à l'époque légalement) en maison d'habitation dans les années 1960, située sur un versant bien visible du site de Büel (commune d'Obseen, dans un espace de transition entre les Préalpes et le Plateau), surplombant le lac Fluesee et inscrit à l'inventaire IFP (Fluesee-Moosmatt) pourrait constituer une mesure de compensation.

Les propriétaires de l'objet utilisé pour la compensation ont d'abord hésité à mettre à disposition leur bien au prix offert. La commune d'Obseen était toutefois disposée à procéder gratuitement, par l'intermédiaire de la protection civile, aux travaux de démantèlement et la prise en charge par le canton des 10'000 francs restants provenant du régime de compensation des avantages résultant de mesures d'aménagement ont permis de proposer une indemnisation de 30'000 francs à la propriétaire de l'objet utilisé pour la compensation : cet accord a été accepté par toutes les parties prenantes qui ont signé un contrat sous réserve de l'obtention du permis de construire et d'un caractère contraignant de 18 mois.

Lors d'une demande préalable du maître d'ouvrage, le projet d'agrandissement de la maison d'habitation d'Obermatt a subi de légères modifications. Aucune opposition n'a été émise à l'encontre de ce projet et la commune d'Hintergrütz a pu octroyer l'autorisation de construire en se fondant sur la décision positive du canton.

Durant le délai de recours, le contrat définitif entre les propriétaires de l'objet utilisé pour la compensation et les maîtres d'ouvrage a été préparé et corrigé en collaboration avec la commune d'Obseen (participation au démantèlement par l'intermédiaire de la protection civile) et le canton (participation aux coûts de démolition). Le contrat a été signé trois jours après l'expiration du délai de recours, les travaux de démolition ont commencé cinq semaines plus tard à Obseen et le site a été renaturé selon les plans. Se basant sur une confirmation documentée par des photos de l'autorité de la police des constructions d'Obseen, le département des autorisations de construire de l'Office cantonal du développement territorial (autorité cantonale compétente au sens de l'art. 25^{bis}, al. 1 P-LAT) a autorisé le commencement des travaux d'agrandissement de la maison d'habitation traditionnelle.

IV. CONTENU DU PLAN DIRECTEUR, DE LA DEMANDE D'AUTORISATION DE CONSTRUIRE ET DE L'AUTORISATION DE CONSTRUIRE DANS CET EXEMPLE SPÉCIFIQUE

A. Plan directeur

Fiche de coordination du plan directeur Agrandissement de maisons d'habitation traditionnelles

Carte

...¹

¹ Le plan directeur doit déterminer le périmètre dans lequel les utilisations nouvelles peuvent être appliquées. Cela peut se faire en indiquant ce périmètre sur une carte ou par une liste de secteurs clairement délimités (communes, arrondissement, ...). L'établissement d'une telle liste n'est pas toujours possible dans les délais impartis. La variante de la carte du plan directeur est préférable.

Texte

A. Exposé de la situation

...¹

B. Objectifs généraux

- Accroître la marge de manœuvre pour les agrandissements de petites maisons d'habitation traditionnelles bien équipées et desservies dans la partie alpine et préalpine du canton (dans le périmètre indiqué sur la carte du plan directeur) afin d'éviter des cas de rigueur pour les familles et pour contribuer à endiguer l'exode rural.
- Améliorer l'aspect du paysage par le démantèlement de bâtiments gênants (dans toutes les parties du canton).
- Regagner des terres cultivables par la renaturation de surfaces construites (dans toutes les parties du canton).

C. Amélioration de la situation globale

Les règles de compensation (ci-après let. E) sont déterminées de sorte qu'il en résulte tant du point de vue de l'imperméabilisation des sols que de l'aspect du paysage une amélioration *claire* de la situation globale.

D. Dérogations admises

Il est possible de déroger aux limites fixées à l'article 24c LAT de la façon suivante :

- Les nouvelles utilisations réglementées ci-après ne peuvent être demandées que dans le périmètre désigné dans la carte X.
- Les bâtiments d'habitation principale peuvent être agrandis au-delà des limites de l'article 42, alinéa 3, OAT et ce, jusqu'à 50%² ou sur une surface brute de plancher imputable de 150 m². Par analogie avec l'article 7, alinéa 3, de la loi fédérale du 20 mars 2015 sur les résidences secondaires (LRS ; RS 702), l'autorisation de construire est assortie d'une charge de résidence principale.
- Les autres conditions à respecter pour l'octroi d'une autorisation de construire sont par ailleurs :
 - la construction doit être suffisamment bien équipée et desservie ;
 - les propriétaires sont tenus de participer au prorata de leur utilisation aux futures dépenses d'entretien et d'investissement des équipements ;

¹ Pour éviter des redondances et pour des raisons de temps, nous renonçons à résumer une nouvelle fois le bref descriptif de cet exemple spécifique présenté au chapitre II Bref descriptif de cet exemple spécifique (p. 2) et de façon plus approfondie au chapitre A. De l'idée à l'approbation du plan directeur (p. 3).

² En lieu et place des 30% maximum autorisés selon l'article 42, alinéa 3, lettres a et b OAT.

- le prochain arrêt des transports publics proposant une offre appropriée sur le chemin de l'école doit se trouver à une distance à pied d'un kilomètre au maximum ;
- dans chaque cas concret, l'agrandissement prévu doit s'avérer judicieux dans le cadre d'une appréciation d'ensemble ;
- les conditions de compensation sont respectées et garanties.

E. Compensation

- Périmètre des objets utilisés pour la compensation :
Les constructions gênantes sur tout le territoire du canton peuvent être utilisées pour la compensation. Le canton établit un inventaire des bâtiments gênants¹ et désigne ceux qui entrent en ligne de compte pour la compensation.
- Exigences générales concernant la compensation :
Par rapport à l'utilisation abandonnée pour la compensation (utilisation de compensation), les nouvelles utilisations doivent être sans problème à tous points de vue. Sont notamment considérées comme problématiques : l'intensité de l'utilisation, la situation dans des emplacements exposés ou protégés, les situations périphériques, certains aspects de la culture du bâti, etc. Les désavantages mineurs concernant certains aspects de situation peuvent être compensés par des avantages importants en rapport avec d'autres aspects si ces derniers permettent d'atteindre un avantage clair et manifeste.
- Type de compensation :
 - S'il s'agit de compenser une habitation, il importe de prévoir au minimum un rapport de 1 à 1 pour les différentes mesures pertinentes pour la nouvelle utilisation (volume et emprise au sol du bâtiment, surfaces utiles).
 - Si le démantèlement de bâtiments particulièrement gênants est compensé par d'autres usages que l'habitation, les règles suivantes s'appliquent :
 - Si la compensation concerne des bâtiments exploités et utilisés quotidiennement (par ex. une utilisation commerciale), il importe de prévoir pour le volume à compenser un rapport de 2 à 1².
 - Si la compensation concerne des bâtiments vides ou abandonnés³ (par ex. des serres), le rapport doit être d'au moins 15 à 1.⁴ Si la nouvelle utilisation est regrettable et que l'utilisation supprimée pour la compensation lui est comparable, la preuve de l'obtention d'une amélioration d'ensemble doit être impérativement apportée.
- Garantie de la compensation :
Ce n'est que lorsque l'autorité compétente de la police des constructions a confirmé par un document

¹ Au premier plan figure l'altération du paysage. Les constructions et installations gênantes sous un autre angle, par exemple parce qu'elles perturbent la nature, occasionnent des émissions ou génèrent du trafic, peuvent également être répertoriées dans cet inventaire. Il est impératif et nécessaire d'effectuer une analyse d'ensemble des perturbations.

² Par rapport aux diverses dimensions pertinentes (notamment le volume, l'emprise au sol et les surfaces utiles) conformément à la présentation ci-dessus.

³ Cela étant, seuls les objets gênants qui ne seront pas forcément démantelés peuvent entrer en ligne de compte pour la compensation – l'inventaire prévu facilite l'exécution.

⁴ Le rapport de conversion est intentionnellement fixé très haut par le canton pour ne pas accroître trop fortement les nouvelles utilisations possibles eu égard à la somme des serres entrant en ligne de compte pour la compensation.

que l'objet utilisé pour la compensation a été démolit et que le terrain a été renaturé que l'autorité cantonale compétente peut autoriser le début des travaux au sens de l'article 25^{bis}, alinéa 1 P-LAT.

- Le canton contrôle la mise en œuvre des nouvelles utilisations (D) et de la compensation (E) en dressant un bilan des différents projets. Ce contrôle est accompagné d'une observation photographique du territoire qui documente avant et après les travaux les nouvelles utilisations ainsi que la compensation.

B. Demande d'autorisation de construire

La demande d'autorisation de construire doit être rédigée sur la base de la mention dans le plan directeur et doit contenir tous les documents de base et démontrer que les exigences des articles 24g, alinéa 1, lettres b et c P-LAT sont satisfaites.

C. Autorisation de construire

L'autorisation de construire pourrait être rédigée de la manière suivante (simplification extrême) :

Autorisation de construire

1. La demande d'autorisation de construire de ... concernant l'agrandissement d'une maison d'habitation située sur la parcelle n°..., du registre foncier d'Hintergrützt, est acceptée.
2. La réalisation des travaux ne peut commencer qu'avec l'accord de l'autorité cantonale compétente au sens de l'article 25, alinéa 2 LAT lorsque les mesures de compensation suivantes sont achevées : démantèlement complet du bâtiment situé sur la parcelle n° ..., du registre foncier d'Obseen, et renaturation du terrain.

V. APPRÉCIATION

A. Réflexions sur les objectifs généraux de cet exemple concret

Les objectifs généraux recherchés sont les suivants :

- Agrandissement de petites maisons d'habitation traditionnelles bien équipées et desservies dans la partie alpine et préalpine du canton afin de proposer des logements adaptés aux familles et pour tenter de freiner l'exode rural ;
- Revalorisation de l'aspect du paysage par le démantèlement de bâtiments gênants (dans toutes les parties du canton);
- Regagner des terres cultivables par la renaturation de surfaces construites (dans toutes les parties du canton).

Le canton part d'un grand nombre de petites maisons d'habitation bien équipées et desservies qui pourraient être agrandies pour offrir des logements adaptés aux familles. Il espère ainsi contribuer à contrer la tendance à l'exode rural dans cette partie alpine et préalpine du canton. Pour atteindre un effet aussi positif que possible par la compensation, la gêne doit être importante ; par contre peu importe dans quelle partie du canton se trouve cet objet. Étant donné que la situation dans des secteurs protégés entraîne une gêne importante, la situation d'un objet aura indirectement un effet sur la décision d'inscrire un objet sur la liste des possibilités de compensation et sur le poids attribué à son démantèlement dans le cadre de l'appréciation au sens de l'article 24g, alinéa 1, lettre b, P-LAT.

B. Réflexions sur la compensation et sa garantie (art. 24g, al. 1, let. b et c P-LAT) dans cet exemple concret

1. Appréciation juridique sans compensation

Les possibilités d'agrandissement au sens de l'article 24c LAT sont épuisées. L'agrandissement ne peut être envisagé qu'à la lumière de l'article 24g P-LAT.

2. Appréciation de la compensation (art. 24g, al. 1, let. b, P-LAT)

Du point de vue de la séparation des territoires constructibles et non constructibles, la surface habitable supplémentaire de 20 m² de surface brute de plancher utile et l'agrandissement du volume du bâtiment de 60 m³ nécessitent des mesures de compensation pour les nouvelles utilisations. L'annexe d'un étage construite en 1990 est agrandie de manière à ce qu'elle puisse se situer sous le prolongement du toit d'origine en bâtière.

L'extension de la surface habitable entraîne une pression sur les espaces extérieurs, génère du trafic, occasionne une sollicitation plus élevée des autres installations d'équipement (notamment pour l'électricité, l'eau et les eaux usées), laisse présumer des conflits plus importants avec l'agriculture et nécessite des transports scolaires, etc.

L'objet utilisé pour la compensation est un bâtiment d'habitation isolé d'une emprise au sol de 30 m², représentant un volume de 75 m³ et des espaces extérieurs imperméabilisés de 10 m². Il est situé sur un versant bien exposé du secteur de Büel (commune d'Obseen) dominant le Fluesee et inscrit à l'inventaire IFP en tant qu'objet Fluesee-Moosmatt. Ce bâtiment conçu dans les années 1960 pour servir d'étable pour de petits animaux était dès le départ en mauvais état. Il a été transformé légalement en habitation en 1971 (et occupé en permanence par des personnes qui y avaient élu domicile) tout en restant utilisé conformément à sa destination, même si sa rénovation n'en valait plus la peine. Une démolition-reconstruction ne serait toutefois plus autorisée aujourd'hui en raison de sa situation.

Si l'on considère toutes les dimensions qui pourraient avoir une importance dans ce contexte, la compensation dépasse les nouvelles utilisations : le volume du bâtiment, son emprise au sol, les extérieurs imperméabilisés, la surface brute de plancher imputable et les pièces d'habitation existantes.¹ L'emplacement des nouvelles utilisations est nettement moins problématique que celui de la compensation car moins sensible du point de vue paysager, mieux desservi par les transports publics, plus proche du village et du prochain centre. Le volume autorisé qui dépasse les possibilités laissées par l'application de l'article 24c LAT permet une meilleure intégration architectonique au bâtiment existant. Le projet entraîne donc des utilisations moins étendues et moins incommodes dans l'ensemble. La surcompensation qui en résulte concernant quelques dimensions et la situation paysagère nettement plus sensible de l'objet utilisé pour la compensation apportent une amélioration claire de la situation.²

3. Appréciation de la garantie juridique de la compensation (art. 24g, al. 1, let. c, P-LAT)

Lorsque l'autorité compétente de la police des constructions a confirmé par un document que l'objet utilisé pour la compensation était démantelé et que le terrain était renaturé, l'autorité cantonale compétente peut

¹ Volume du bâtiment : +60 m³, -75 m³; emprise au sol : +10 m², -30 m²; espaces extérieurs imperméabilisés : +0 m², -10 m²; surface de plancher brute imputable : +20 m², -30 m²; pièces d'habitation existantes : +0, -1.

² Une péjoration pourrait naturellement intervenir à plusieurs titres. Dans l'application concrète, les connaissances locales et spécialisées des autorités impliquées pourraient tout aussi bien être répercutées que la crainte du dépôt d'une procédure de recours.

autoriser le commencement des travaux au sens de l'article 25^{bis}, alinéa 1, P-LAT. Cela garantit que la compensation a été effectuée et que l'autorisation peut être utilisée. Comme le bâtiment utilisé pour la compensation n'est ni conforme à la zone ni imposé par sa destination, il ne risque pas de faire l'objet d'une reconstruction.

C. Importance de l'approche de planification et de compensation dans cet exemple concret

Les possibilités d'agrandissement autorisées conformément à l'article 24c LAT et à l'article 42 OAT ont été épuisées auparavant. L'aménagement d'une salle d'eau et d'une chambre supplémentaire ne serait plus autorisé. Le nouveau droit autorise des dérogations mesurées et dûment motivées en vertu des articles 24c, 24d et 24f LAT, dans la mesure où ces dérogations entraînent une amélioration de la situation globale hors de la zone à bâtir et pour autant qu'un régime de compensation soit prévu. Dans la partie alpine et préalpine du canton, il est ainsi possible de contribuer à offrir des logements adaptés aux familles et de freiner l'exode rural. De plus, les mesures de compensation prévues dans l'ensemble du canton entraînent globalement une amélioration de l'urbanisation, de la nature et du paysage. Dans ce cas concret, il est possible de parvenir à démolir un ancien bâtiment d'habitation particulièrement gênant dans le paysage et qui avait atteint sa durée d'utilisation, mais qui bénéficiait toujours de la garantie de la situation acquise.

Annexe B Exemple d'application possible de la méthode territoriale

L'exemple d'application développé ci-après est un cas d'étude fictif, élaboré par l'ARE.

I. REMARQUES LIMINAIRES

Cet exemple est fictif, de même que le droit cantonal et communal cité. Il est fondé sur des éléments qui existent tels quels ou d'une manière analogue en Suisse. Cette présentation d'un exemple a pour fonction principale de permettre de mieux se rendre compte de la mise en œuvre concrète de la méthode de planification et de compensation.

Les dispositions que le droit en vigueur ne connaît pas encore sont citées en tant que dispositions du projet de loi du 31 octobre 2018 relatif à une révision partielle de la loi fédérale du 22 juin 1979 (P-LAT ; FF 2018 7423) (notamment les art. 8c et 18a P-LAT). Les dispositions qui sont déjà en vigueur actuellement et qui n'ont pas été complètement remaniées sont citées en tant que dispositions de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700) ou de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT ; RS 700.1).

II. BREF DESCRIPTIF DE CET EXEMPLE SPÉCIFIQUE

Le canton du Vorberg est un canton de montagne. Alors que les grands centres touristiques disposent d'excellentes infrastructures touristiques, le canton est également doté de régions périphériques dont le développement stagne. La région du Westhorn dont le chef-lieu est la grande commune de Wollbrügg en fait partie.

Se fondant sur diverses conceptions de base de niveaux cantonal (conception du tourisme, concept d'évolution paysagère) et régional (conception touristique d'ensemble), le canton du Vorberg souhaite, d'une part, démanteler quelques constructions et installations sises hors de la zone à bâtir sur le territoire du Westhorn – qui compte parmi les territoires structurellement les plus faibles du canton – et d'autre part, autoriser la construction d'un hôtel-restaurant à la place d'une ancienne station de téléphérique à environ 2650 m d'altitude afin de proposer, à titre d'évènement spécial, des nuitées confortables dans un paysage de montagne. Le confort doit être strictement limité à l'intérieur du bâtiment. De l'extérieur, rien d'autre que le bâtiment de l'hôtel – avec sa station de téléphérique intégrée – ne doit perturber le paysage ou la perception du paysage. Il importe d'accorder beaucoup d'importance à l'expérience du paysage et d'insister sur la culture du bâti, mais en veillant à une intégration harmonieuse au paysage de montagne. Le téléphérique du Westberg doit être démantelé et remplacé par une petite installation facile à créer, exploiter et entretenir qui sera mieux intégrée au paysage et pourra transporter les hôtes ainsi que les excursionnistes d'un jour au sommet de la montagne.

Cette planification a déclenché la recherche d'autres possibilités d'amélioration dans le territoire du Westhorn. L'objectif déclaré était de parvenir à une nette amélioration de la situation grâce à une planification judicieuse. Les points forts de ces améliorations devaient être, outre la délimitation d'un grand territoire de protection du paysage et d'une zone de tranquillité pour la faune, le démantèlement de deux téléskis désaffectés et de deux bâtiments gênants dans ce paysage encore largement intact sises hors de la zone à bâtir : l'idée était de déplacer l'entreprise Hochbau AG dans la zone à bâtir de Wollbrügg et de démanteler l'hôtel Wetter, bien visible entre la route du col du Satell et le torrent Rifflerbach, qui était resté fermé depuis plusieurs années.

Une conception d'ensemble du territoire – bien accueillie sur le plan local et bien ancrée dans le canton – a donc été formulée et un projet de mise en œuvre dans le plan directeur cantonal a été élaboré. En parallèle, des négociations contractuelles ont été menées afin de garantir les possibilités de réalisation des mesures de compensation et d'amélioration. Ces efforts ont été coordonnés par l'Office cantonal de l'aménagement du territoire.

L'avancement de la planification s'est poursuivi avec détermination par l'adaptation du plan directeur cantonal (procédure de participation, réexamen, décision, approbation par le Conseil fédéral) et celle de la réglementation de base des constructions. Un concours d'architecture a été mené pour la construction de l'hôtel-restaurant Westberg à 2650 m d'altitude, ce qui a permis l'introduction, et la conduite d'une procédure de demande de permis de construire¹ (les différentes étapes sont présentées à l'annexe 1, chapitre «V. Contenu des diverses planifications et décisions dans l'exemple spécifique »).

Quel est le résultat de cette planification ? Une vaste zone de protection du paysage a été délimitée sur le site du Westhorn. L'entreprise Hochbau AG a été déplacée dans la zone à bâtir de Wollbrügg, le terrain sur lequel elle était implantée est remodelé et renaturé conformément à la topographie des environs. L'hôtel Wetter, qui avait de nouveau cessé son exploitation, est démolit et le terrain ainsi que les extérieurs sont renaturés dans le même esprit. Les deux téléskis désaffectés du Westhorn sont démantelés et le terrain est renaturé. Dans le secteur du Seetal, le canton délimite une zone de tranquillité pour la faune afin de réduire les conséquences négatives du passage des skieurs hors-piste et des randonneurs. L'ancien téléphérique du Westberg est démantelé. Après l'achèvement de ces travaux, la construction du nouvel hôtel au sommet du Westberg peut commencer : les plans sont basés sur le projet gagnant du bureau d'architecture ABZ. La façade visible depuis le versant en aval ne peut dépasser ni la hauteur ni la largeur de la façade de la station supérieure de l'ancien téléphérique. Une extension est possible, à l'arrière, en contrebas. La construction d'un toit plat largement accessible au public est primordiale pour la perception du paysage. A quelques exceptions près, les extérieurs des installations doivent rester libres de toute construction.

La station supérieure du nouveau téléphérique est intégrée au bâtiment de l'hôtel. La forte diminution de la grandeur des deux cabines (qui sont passées de 80 places à 6 ou 8 places) permet de mieux intégrer le tracé du téléphérique dans le paysage. Le volume de la station inférieure est également considérablement réduit, ce qui facilite une meilleure intégration au paysage. De plus, il a été prévu de réduire le nombre de places de stationnement à proximité de la station inférieure.

III. DU CONCEPT à LA PLANIFICATION ET à LA RÉALISATION

Le canton de Vorberg est un canton de montagne. Alors que les grands centres touristiques disposent d'infrastructures touristiques pleinement exploitées, certaines régions périphériques du canton ont un développement en stagnation, notamment la région du Westhorn, dont le chef-lieu est la vaste commune de Wollbrügg.

Les milieux intéressés de la région avaient à plusieurs reprises souligné le fait que l'entreprise Hochbau AG, située hors zone à bâtir à proximité du lac des Truites, défigurait cette vallée dans l'ensemble remarquable. L'hôtel Wetter – bien visible depuis la route du col du Sattel et le torrent Rifflerbach – avait certes suscité durant un certain temps l'espoir d'un envol économique. Malheureusement, le bâtiment avait pris de l'âge et n'avait jamais pu être exploité de façon rentable en raison des changements de propriétaires et de gérants. On soulignait de plus en plus souvent que cette construction constituait une atteinte manifeste au paysage. Le téléphérique du Westberg dont la concession n'a pas expiré est lui aussi un sujet de préoccupation. Le domaine skiable auquel il donne accès est petit. Il n'existe aucune possibilité d'extension.

¹ Selon l'article 25, alinéa 2 LAT, cette compétence revient à l'autorité cantonale.

Sur les trois téléskis (l'un a été endommagé en 2019 par une avalanche pour être ensuite démantelé), aucun n'est encore en exploitation. Le domaine skiable en lui-même ainsi que le grand téléphérique du Westberg ne peuvent plus être exploités de manière rentable.

A plusieurs reprises, la directrice touristique du Westhorn avait mis en discussion avec des personnes intéressées l'idée émise par le secteur privé de transformer le restaurant du Westberg intégré à la station supérieure du téléphérique, en un hôtel-restaurant proposant – tant aux randonneurs qu'aux personnes à mobilité réduite – des nuitées dans ce cadre de montagne grandiose. Toutes les personnes s'accordaient toutefois à dire que cela n'était pas compatible avec le droit de l'aménagement du territoire en vigueur car un hôtel ne peut pas être implanté dans un lieu situé hors de la zone à bâtir.

Après l'entrée en vigueur des articles 8c et 18a P-LAT, la situation a été réexaminée et la proposition a été émise d'élaborer une conception d'ensemble pour le site du Westhorn ; celle-ci devait permettre de réaliser les anciens objectifs et d'offrir une chance de rendre ce site plus attractif et de le revaloriser sous l'angle de la nature et du paysage. Les premiers sondages ont donné des résultats positifs si bien que le président de la commune de Wollbrügg a transmis au Grand Conseil de son canton un postulat proposant l'élaboration d'une telle planification. Ce postulat a été adopté à une large majorité.

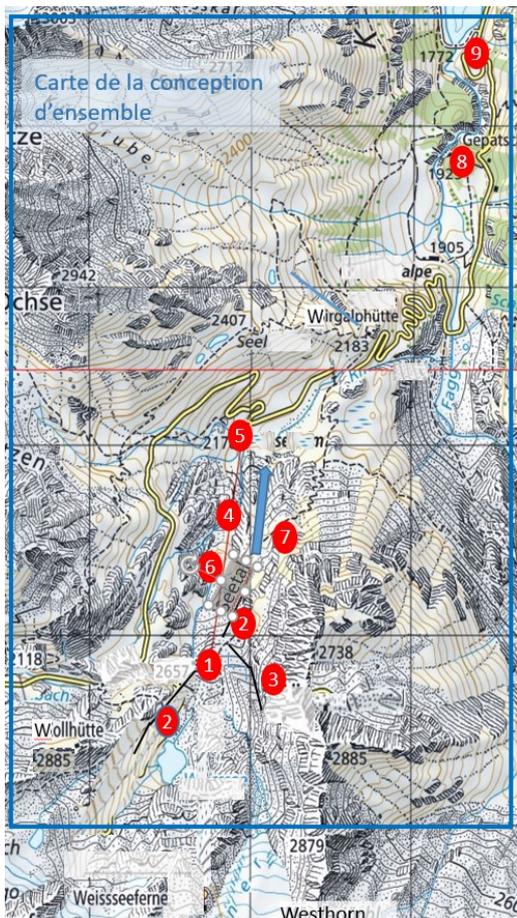
Par la suite, un investisseur a manifesté son intérêt pour le projet de construction d'un nouvel hôtel de montagne au Westberg. Le gouvernement cantonal a décidé de faire élaborer une conception d'ensemble pour la région du Westhorn et a confié la direction des travaux à l'Office cantonal du développement territorial. Celui-ci a organisé une table ronde avec plusieurs parties prenantes de la région, la commune, l'investisseur intéressé, les propriétaires des objets prévus pour la compensation, des particuliers ainsi que les associations touristiques, sportives et environnementales intéressées. Ils ont discuté ensemble d'une esquisse de projet qu'ils ont approfondie. Après trois séances, la table ronde s'est accordée sur les points forts de la conception d'ensemble. L'élaboration d'un projet d'adaptation du plan directeur cantonal a ensuite commencé sur cette base. Une large participation de la population et des milieux intéressés a été organisée, puis le plan directeur remanié a été approuvé par le gouvernement cantonal. En parallèle, des négociations contractuelles ont été conduites pour s'assurer que les mesures de compensation et d'amélioration pourraient être réalisées.

IV. CONCEPTION D'ENSEMBLE DU WESTHORN (VUE D'ENSEMBLE DES MESURES PRÉVUES)

Il est important d'observer en premier lieu qu'une conception d'ensemble doit être nettement plus conséquente en réalité. Le résumé ci-après fait principalement référence aux utilisations qui doivent faire l'objet d'une compensation ainsi qu'aux mesures d'amélioration et de compensation prévues.

- Périmètre considéré pour la planification du Westhorn et à l'intérieur duquel un périmètre précis de protection du paysage sera ultérieurement délimité.

Faisabilité de la méthode de planification et de compensation



1 Westberg : station supérieure du téléphérique existant et projet de construction d'un nouvel hôtel de montagne doté de 30 lits et 40 places de restauration. La très haute qualité des constructions et l'intégration au paysage alpin sont primordiales.

2 Démantèlement des deux téléskis du Westberg 2 et 3.

3 Télési du Westberg 1 ; endommagé en 2019 par une avalanche, puis démantelé.

4 Remplacement du téléphérique existant par une télécabine plus petite et mieux intégrée au paysage (cabines de 6 à 8 places).

5 Station inférieure (plus petite), réduction de la surface de stationnement, amélioration des correspondances avec les cars postaux.

6 Fond de vallée, conflits avec les lagopèdes en hiver : la délimitation d'une zone cantonale de tranquillité pour la faune marquée et contrôlée devrait résoudre ces conflits.

7 Diverses possibilités de descentes attractives subsistent pour les skieurs hors-pistes et les randonneurs.

8 Démolition de l'hôtel Wetter et renaturation du site.

9 Démantèlement de l'entreprise de construction hors de la zone à bâtir et renaturation du site. La commune propose un site de remplacement en zone à bâtir.

Aperçu du périmètre considéré



Site de l'entreprise Hochbau AG qui doit être transférée dans une zone à bâtir de Wollbrügg



L'hôtel Wetter qui doit être démantelé

Faisabilité de la méthode de planification et de compensation



Conflits entre skieurs hors-pistes et faune sauvage

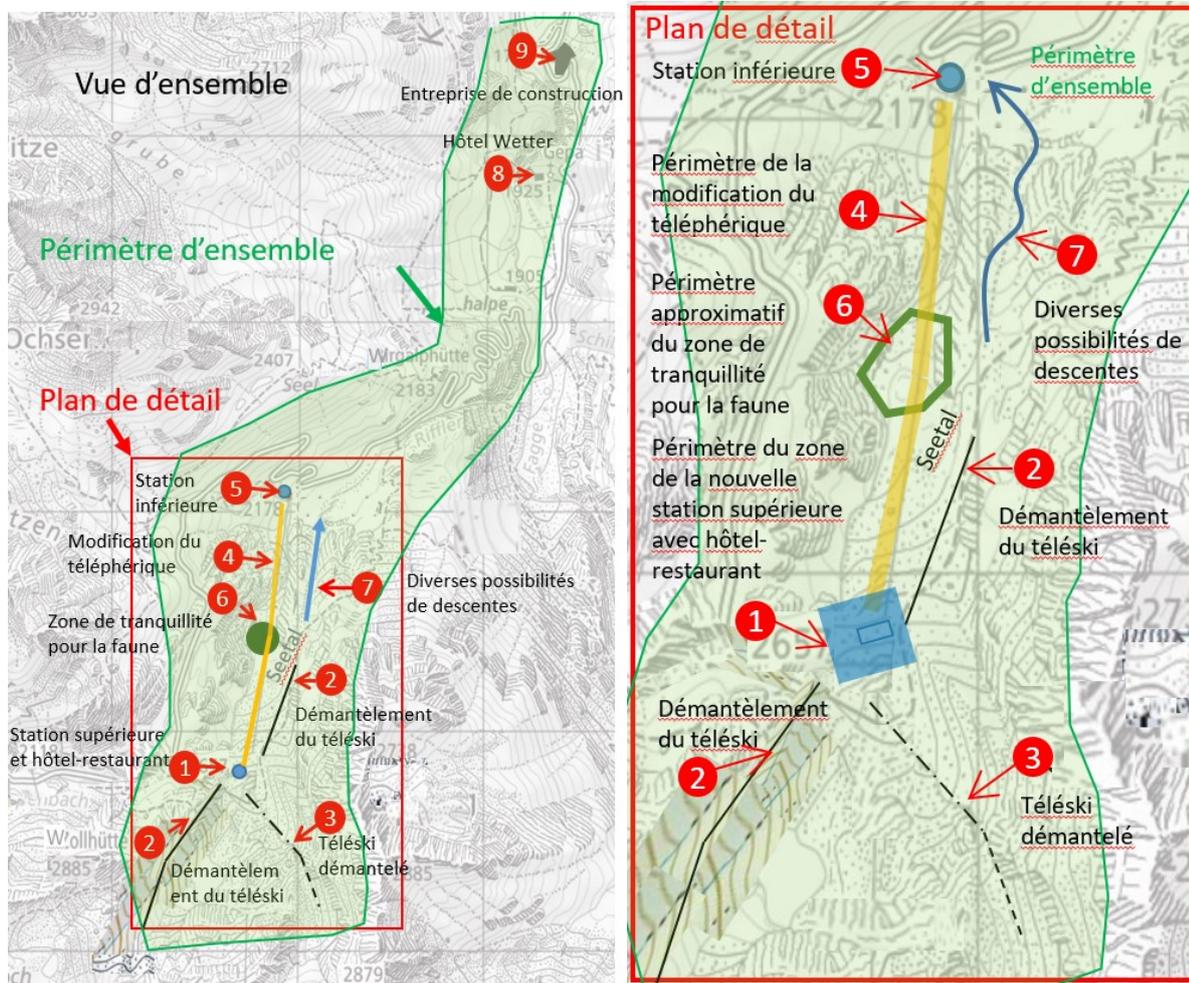


Station supérieure de l'ancien téléphérique du Westberg

V. CONTENU DES DIVERSES PLANIFICATIONS ET DÉCISIONS DANS L'EXEMPLE concret

A. Fiche de coordination du plan directeur sur le site du Westhorn

1. Cartes dans le texte du plan directeur¹



Remarques concernant les cartes : les numéros indiqués avec des points rouges correspondent au chapitre IV. Conception d'ensemble du Westhorn (Vue d'ensemble des mesures prévues)



: Situation approximative de la zone au sens de l'art. 18a

2. Texte du plan directeur

A Projet

...²

B Objectifs généraux

¹ L'insertion dans la carte du plan directeur se limite à un symbole accompagné d'une légende.

² Pour éviter des redondances et pour des raisons de temps, nous renonçons à résumer le projet déjà présenté en introduction.

Amélioration de la situation d'ensemble tout en insufflant un élan économique dans un site structurellement défavorisé.

C Amélioration prévue de la situation globale (référence aux utilisations supplémentaires prévues ainsi qu'aux mesures de compensation et d'amélioration prévues)

Les mesures énumérées de C1 à C4 offrent une marge de manœuvre pour les nouvelles utilisations non imposées par la destination, décrites sous C5 et D2 (art. 18a P-LAT). Les exigences prévues au chapitre D ont pour but de garantir une amélioration notable de la situation d'ensemble au sens des articles 8c et 18a P-LAT.¹

C1 Délimitation d'un périmètre de protection du paysage au sens des articles 56 et 98 de la loi cantonale sur les constructions et l'aménagement du territoire dans la carte du plan directeur.

C2 Démantèlement du site de l'entreprise Hochbau AG transférée dans la zone à bâtir de Wollbrügg et de l'hôtel Wetter. Renaturation du site.

C3 Diminution de moitié de la surface de stationnement à proximité de la station inférieure (100 places, 2000 m²).

C4 Démantèlement des téléskis Westberg 2 et Westberg 3. Renaturation des deux sites.

C5 Intégration aussi harmonieuse que possible de l'hôtel-restaurant et du téléphérique du Westberg dans le paysage alpin (voir ci-dessous D2).

D Exigences pour la mise en œuvre de la planification d'affectation

D1 La commune de Wollbrügg délimite un périmètre de protection du paysage (C1).

D2 Le règlement des constructions de la commune de Wollbrügg prévoit au minimum les exigences suivantes pour les constructions et installations autorisées au sens de l'art. 18a P-LAT :

- Hôtel-restaurant du Westberg : à construire en grande partie à l'emplacement de l'ancienne station supérieure et de l'ancien restaurant de montagne. Un concours d'architecture doit être organisé pour atteindre la meilleure intégration au paysage de haute montagne. Visible depuis le versant en aval, la façade nord de l'ancienne station supérieure du téléphérique délimite le nouveau volume à construire en hauteur, largeur et emprise au sol (limitation vers le nord, l'est et l'ouest). Le volume visible du bâtiment de l'hôtel-restaurant et de la station supérieure de la nouvelle télécabine ne doit pas dépasser 7500 m³ et le volume souterrain 500 m³. L'emprise au sol doit être aussi minime que possible et ne peut pas dépasser 700 m².

- Télécabine : la procédure d'autorisation de construire doit prévoir une intégration optimale ainsi qu'une coordination des exigences techniques². L'impact sur le paysage doit être nettement moindre que celui de l'actuel téléphérique (hauteur et grandeur des mâts, grandeur de la station inférieure, etc.).

D3 Le règlement des constructions de la commune de Wollbrügg règle de manière contraignante les mesures de compensation et d'amélioration suivantes :

- Hôtel Wetter : démantèlement intégral. Renaturation du terrain.

- Site de l'entreprise Hochbau AG : démantèlement intégral. Renaturation du terrain. Transfert dans une zone d'activités existante de Wollbrügg.

- Surface de stationnement à proximité de la station inférieure de la télécabine : démantèlement de la moitié de la surface. Renaturation de la surface regagnée.

- Démantèlement des téléskis du Westberg 2 et du Westberg 3 et renaturation des terrains.

D4 L'Office cantonal de la chasse délimite une zone de tranquillité pour la faune qui englobe au moins le périmètre décrit dans le plan de détail.

E Garantie des mesures de compensation et d'amélioration

¹ A traiter en détails dans le rapport explicatif du plan directeur ; cf. p. 8.

² De la compétence de l'organe de contrôle du Concordat intercantonal sur les téléphériques et les téléskis, à Spiez (CITT).

E1 Les utilisations soumises à compensation ne peuvent être réalisées que si les mesures de compensation et d'amélioration prévues (cf. ci-dessus D3 et D4) ont été mises en œuvre et achevées.

E2 Il convient de s'assurer que toutes les constructions et installations autorisées dans la zone au sens de l'article 18a P-LAT gardent – en cas de disparition du besoin - une grande valeur architecturale jusqu'à leur démantèlement.

E3 Si la zone de tranquillité pour la faune est abrogée, l'exploitation de la télécabine doit être suspendue jusqu'à l'application d'une mesure de compensation équivalente.

E4 Le canton contrôle la mise en œuvre des mesures C1 à C5. L'évolution du périmètre de la planification d'ensemble est suivie avant et après les travaux de réalisation au moyen d'une observation photographique du territoire.

3. Rapport explicatif

Le rapport explicatif du plan directeur devrait notamment rendre plausible le fait que la fiche de coordination du plan directeur du Westhorn permet d'atteindre les exigences d'amélioration et de compensation prévues pour les nouvelles utilisations au sens de l'article 18a P-LAT. Étant donné que les divers contenus se recoupent largement avec ceux des chapitres « A. Réflexions sur les objectifs généraux de cet exemple spécifique » et « B. Réflexions sur l'ensemble de la méthode de planification et de compensation (art. 18a, al. 1 let. b et c P-LAT) éctionné », nous avons renoncé - pour éviter des redondances et par manque de temps, à formuler un texte.

B. Planification d'affectation : révision partielle de la réglementation fondamentale des constructions de la commune

La mise en œuvre concrète de la planification d'affectation pourrait se présenter de la manière suivante (sans prétendre à l'exhaustivité) :

Règlement de zones et des constructions de la commune de Wollbrügg

CHAP. X : ZONE DE PROTECTION DU WESTHORN

Art. 12

La zone protégée du Westhorn est un site de protection du paysage au sens des articles 56 et 98 de la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire.

CHAP. Y : ZONE DU WESTBERG SELON L'ARTICLE 18a P-LAT

Généralités

Art. 13 But

La zone du Westberg règle les utilisations soumises à compensation qui ont été autorisées dans le cadre de la conception d'ensemble du Westberg. Elle vise l'amélioration de la situation globale à l'intérieur du périmètre désigné dans le plan de zones.

Art. 14 Droit supérieur

Des autorisations conformes à la zone ne peuvent être délivrées que si elles respectent le droit supérieur.

Constructions et installations autorisées

a) Hôtel-restaurant

Art. 15 Utilisation et dimensions maximales autorisées

- ¹ La station supérieure du téléphérique existant dotée d'un restaurant peut être remplacée par un hôtel-restaurant avec une station de télécabine intégrée.
- ² Un maximum de 30 lits et 40 places de restaurant est autorisé.
- ³ La hauteur de la façade et la largeur de la station supérieure existante ne peuvent pas être dépassées.
- ⁴ Visible depuis le versant en aval, la façade nord de l'ancienne station supérieure du téléphérique délimite les limites du nouveau volume à construire en hauteur, largeur et emprise au sol (limitation vers le nord, l'est et l'ouest). Le volume visible du bâtiment de l'hôtel-restaurant et de la station supérieure du téléphérique ne doit pas dépasser 7500 m³ et le volume souterrain 500 m³. L'emprise au sol doit être aussi minime que possible et ne peut pas dépasser 700 m².

Art. 16 Utilisation des espaces extérieurs

- ¹ La terrasse du toit est l'espace extérieur qui peut être utilisé en été et en hiver. Elle peut être équipée de meubles, d'infrastructures et d'installations d'une hauteur maximale de 2,5 m.
- ² Dans l'espace extérieur, au sud de l'hôtel-restaurant, il est possible de construire des igloos en hiver où l'hébergement et les consommations jusqu'à 10 personnes sont autorisés. Il convient d'utiliser les installations sanitaires à l'intérieur du bâtiment et d'éliminer tous les déchets produits via l'hôtel-restaurant.
- ³ Sinon, les espaces extérieurs doivent être libres de toute installation.

Art. 17 Concours d'architecture

- ¹ Un concours d'architecture doit être organisé pour la construction de l'hôtel-restaurant du Westberg avec intégration de la station supérieure de la télécabine.
- ² La coordination architecturale entre la station inférieure et la station supérieure fait partie intégrante du concours d'architecture.
- ³ Ce concours a pour but de permettre une intégration optimale dans l'environnement alpin.

b) Télécabine

Art. 18 Exigences

- ¹ Le tracé de la télécabine est le même que celui du téléphérique existant. De légers déplacements sont autorisés s'ils améliorent l'intégration au paysage ou s'ils sont nécessaires du point de vue technique et que l'intégration au paysage ne s'en trouve pas détériorée.
- ² La réalisation concrète doit permettre un impact spatial moindre – et dans l'ensemble nettement moindre que pour le téléphérique existant. Les deux cabines peuvent avoir une capacité maximale de 6 à 8 places.

Art. 19 Appréciation technique

L'autorisation de construire nécessite l'approbation de l'organe de contrôle du Concordat intercantonal sur les téléphériques et les téléskis.

c) Rapport avec l'amélioration et la compensation

Art. 20

La construction ne peut commencer que lorsque le démantèlement et la renaturation au sens de l'article 22 sont terminés.

d) Suppression en cas de disparition du besoin

Art. 21

Si le besoin de construire un hôtel-restaurant avec une télécabine est caduc, ces constructions doivent être démantelées.

Démantèlement des objets utilisés pour la compensation

Art. 22

¹ Toutes les constructions et installations de l'hôtel Wetter et de l'entreprise Hochbau AG ainsi que les téléskis Westberg 2 et Westberg 3 doivent être démantelés. La surface de stationnement à proximité de la station inférieure du téléphérique doit être réduite de moitié.

² Après la démolition, le terrain doit être renaturé.

Rapport avec la zone de tranquillité pour la faune délimitée par le canton

Art. 23

La télécabine ne peut être exploitée que si le canton a délimité un périmètre de zone de tranquillité pour la faune sur la carte ____ . Si la zone de tranquillité pour la faune est abrogée, l'utilisation de la télécabine doit être suspendue jusqu'à l'application d'une mesure de remplacement équivalente.

Le rapport au sens de l'article 47 OAT doit démontrer notamment la conformité aux exigences découlant de la loi et du plan directeur, en mettant l'accent sur l'amélioration et la compensation requises.

C. Procédure d'autorisation de construire

L'autorisation de construire pourrait être rédigée de la manière suivante (simplification extrême) :

Autorisation de construire l'hôtel-restaurant et la télécabine

1. L'autorisation de construire l'hôtel-restaurant et la télécabine est délivrée aux conditions et charges prévues aux chiffres 2 à 4.¹
2. La réalisation de la construction ne peut commencer qu'avec l'accord des autorités cantonales au sens de l'article 25, alinéa 2 LAT, et lorsque les mesures d'amélioration et de compensation sont terminées :
 - 2.1 le démantèlement de toutes les constructions et installations de l'hôtel Wetter et de l'entreprise Hochbau AG, avec la renaturation des sites.
 - 2.2 le démantèlement des téléskis Westberg 2 et Westberg 3, ainsi que la renaturation des terrains.
 - 2.3 le démantèlement de la moitié de la surface de stationnement à proximité de la station inférieure du téléphérique, ainsi que la renaturation du terrain.
 - 2.4 la délimitation d'une zone de tranquillité pour la faune dans le Seetal.
3. Si la zone de tranquillité pour la faune est abrogée, l'exploitation de la télécabine doit être suspendue jusqu'à l'application d'une mesure de remplacement équivalente.
4. Si la construction d'un hôtel-restaurant et de la télécabine ne répond plus à un besoin, ces constructions doivent être supprimées.

¹ Cette construction est soumise à une obligation de démolition au sens de l'article 23d P-LAT et de l'article 23 e, alinéa1, lettre b P-LAT.

VI. APPRÉCIATION

A. Réflexions sur les objectifs généraux de cet exemple concret

L'objectif général est de viser le développement d'un tourisme de haute qualité dans la région du Westhorn et de combiner celui-ci à la protection et revalorisation du paysage alpin et de haute-montagne. Le projet de construction d'un hôtel au sommet du Westhorn qui est directement lié à des mesures d'amélioration et de compensation (démantèlement et transfert de l'entreprise Hochbau AG en zone à bâtir, démantèlement de l'hôtel Wetter, démantèlement de deux téléskis obsolètes, meilleure intégration de la nouvelle télécabine au paysage, réduction de la surface de stationnement à proximité de la station inférieure, délimitation d'une zone de tranquillité pour la faune) constitue l'une des multiples mesures permettant d'atteindre les objectifs généraux recherchés. Le concept cantonal de développement touristique prévoit d'autres mesures, notamment l'amélioration des liaisons en car postal ou la revalorisation des centres des villages. Un sentier de randonnée historique (chemin muletier du Westhorn) renforcera encore l'attractivité du tourisme d'été dans cette région. La vente de produits locaux doit être également encouragée. De plus, une demande de création d'un parc naturel régional est en cours.

B. Réflexions sur l'ensemble de la méthode de planification et de compensation (art. 18a, al. 1 let. b et c P-LAT) dans cet exemple concret

Les utilisations non imposées par leur destination (art. 8c, al. 1, phrase introductive, P-LAT et art. 18a titre en lien avec l'art. 18, al. 1^{bis}, P-LAT) considérées comme admissibles dans la planification d'affectation doivent être soumises à compensation. Dans ce cas concret, il s'agit de l'hôtel-restaurant du Westberg et de la station supérieure de la télécabine (volume maximal du bâtiment : 8000 m³, en surface : 7500 m³ au maximum et emprise au sol maximale de 700 m²) ainsi que de la nouvelle télécabine.¹

Ces nouvelles utilisations sont compensées dans les faits (art. 18a, al. 1, let. b, P-LAT) par les mesures suivantes :

- Démantèlement de l'ancien hôtel Wetter (volume du bâtiment : 3000 m³ sur une surface de 250 m² et des extérieurs de 500 m²; bien visible entre la route du col du Satell et le torrent Rifflerbach) et renaturation de ce terrain.
- Transfert de l'entreprise Hochbau AG (sur une surface de plus de 8000 m² avec divers bâtiments, une installation de préparation du béton, des machines pour le traitement de gravats, des surfaces d'entreposage, etc.) très visible (entre la route du col du Satell et le torrent Rifflerbach) dans la zone à bâtir de Wollbrügg et renaturation du terrain.
- Démolition des deux téléskis de Westberg 2 et Westberg 3.
- Remplacement du téléphérique existant, beaucoup plus grand (d'une capacité de 80 personnes par cabine remplacé par deux cabines d'une capacité de 6 à 8 personnes avec, à l'origine, des poteaux plus hauts et plus massifs et une ancienne station inférieure plus grande).
- Remplacement de la station supérieure existante (volume du bâtiment : 2000 m³ sur une surface de 200 m²) et de son restaurant (volume du bâtiment : 3000 m³ sur une surface de 300 m²).

¹ Une télécabine peut être imposée par sa destination. Il faut néanmoins qu'elle corresponde à un besoin. Dans ce cas spécifique, le besoin d'une installation imposée par sa destination n'est pas le facteur déclencheur de la construction d'une nouvelle télécabine, mais c'est l'hôtel-restaurant qui en est à l'origine.

- Diminution de moitié des places de stationnement de la station inférieure qui passent de 200 à 100 places (réduction de la surface construite de 4000 à 2000 m², et les surfaces regagnées sont renaturées).¹

Le nouveau bâtiment au sommet du Westberg, comprenant un hôtel-restaurant et la station supérieure de la télécabine, n'est pas plus volumineux que les anciennes constructions et l'hôtel Wetter qui ont été démantelés. L'utilisation de ce site paysager sensible et reculé est certes intensifiée. Les exigences requises et l'obligation d'organiser un concours d'architecture garantissent toutefois une intégration harmonieuse au paysage qui n'augmentera pas l'altération du site. Les atteintes à la nature seront très marginalement augmentées. Cet aspect est compensé par le démantèlement et la renaturation des sites de l'entreprise, de l'hôtel Wetter, de la station inférieure et des places de stationnement ainsi que des anciens téléskis. Tant du point de vue paysager que de la structure du milieu bâti, ces mesures constituent un énorme avantage. Quant au principe de la séparation des zones constructibles et non constructibles et quant aux utilisations non conformes à la zone, l'augmentation de la surface utilisée pour l'hôtel-restaurant du Westberg - compte tenu de sa situation exceptionnelle et périphérique - est nettement surcompensée par le démantèlement de l'ancien hôtel Wetter et le transfert de l'entreprise en zone à bâtir.

Les mesures de compensation réelles prévues contribuent à une amélioration de la situation globale de la structure du milieu bâti, du paysage, de la culture du bâti ou des terres cultivables (art. 18a, al. 1 let. c P-LAT). Les autres mesures d'amélioration sont :

- la délimitation d'un périmètre de protection du paysage au sens des articles 56 et 98 de la loi cantonale sur les constructions et l'aménagement du territoire dans le périmètre indiqué dans la carte du plan directeur pour accroître les exigences concernant de nouveaux projets dans ce secteur et renforcer les progrès obtenus grâce à la planification d'ensemble.
- la délimitation d'une zone de tranquillité pour la faune dans le secteur de Seetal.

Au final, il est possible de parler d'une amélioration nette de la situation globale au sens des articles 8c et 18a P-LAT.

C. Importance de l'approche de planification et de compensation dans cet exemple spécifique

Du fait que sa destination n'est pas imposée, la réalisation du projet d'hôtel au sommet du Westhorn n'aurait pas été possible compte tenu du droit en vigueur. Le nouveau droit autorise certaines utilisations non imposées par leur destination hors de la zone à bâtir lorsque la situation globale s'en trouve améliorée. Dans le secteur du Westhorn, le potentiel touristique peut désormais être mieux exploité avec des conséquences acceptables et donner un nouvel élan à cette région jusqu'à présent moins développée. De plus, les mesures d'amélioration et de compensation apportent des avantages du point de vue de la structure du bâti, de la nature et du paysage.

¹ A l'origine, les places de stationnement étaient destinées à une utilisation touristique imposée par la destination. Si elles sont supprimées, il faut s'attendre à ce qu'elles soient remplacées partiellement à un autre emplacement. Cette suppression ne peut donc pas être considérée comme une compensation pleine et entière, mais peut être prise en compte. Il importe notamment de considérer l'amélioration des correspondances avec les lignes de car postal qui permettra d'augmenter l'afflux de voyageurs utilisant les transports publics.