



---

Mise en œuvre des révisions partielles du 15 juin 2012 et du  
22 mars 2013 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire

## Rapport explicatif

relatif à la révision partielle du 2 avril 2014 de l'ordonnance sur  
l'aménagement du territoire

---

### Table des matières

Partie générale .....	2
Situation initiale .....	2
Lien avec les directives techniques sur les zones à bâtir et avec le complément au guide de la planification directrice .....	2
Structure du chapitre 5 de l'OAT: adaptations rédactionnelles.....	2
Généralités concernant la délimitation et l'équipement des zones à bâtir (art. 5a, 30a, 32 et 52a OAT) .....	3
Commentaires relatifs aux articles.....	6
Article 4 OAT.....	6
Article 5, alinéa 1, OAT.....	7
Article 5a OAT.....	7
Article 8 OAT.....	9
Article 9, alinéa 1, OAT.....	9
Article 10, alinéa 4, OAT.....	10
Article 11, alinéa 1, OAT.....	10
Article 27, alinéa 1, OAT.....	10
Article 30 OAT-R.....	10
Article 30a OAT.....	11
Article 32 OAT.....	13
Article 32a OAT.....	14
Article 32b OAT.....	17
Article 34b OAT.....	20
Article 42b OAT.....	25
Article 42c OAT.....	26
Article 46 OAT.....	27
Article 47, alinéa 2, OAT.....	28
Article 52a OAT.....	28
Article 27, alinéa 2, lettre f, OPN.....	32

## **PARTIE GÉNÉRALE**

### **Situation initiale**

Le 15 juin 2012, les Chambres fédérales ont adopté une révision partielle de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) en tant que contre-projet indirect à l'initiative populaire «De l'espace pour l'homme et la nature (initiative pour le paysage)». La révision a été acceptée en votation populaire le 3 mars 2013 avec un total de 1 476 942 oui contre 871 514 non et une majorité de voix favorables dans 25 des 26 cantons.

Le 22 mars 2013, les Chambres fédérales ont adopté, en application de l'initiative parlementaire Darbellay du 8 octobre 2004 «Garde de chevaux en zone agricole» (04.472), une nouvelle révision partielle de la LAT. Le délai référendaire, échu le 13 juillet 2013, n'a pas été utilisé contre cette révision.

Les deux révisions de la LAT rendent nécessaire la présente révision de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT, RS 700.1), qui prévoit en outre des adaptations se rapportant à la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110) entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007 (vous trouverez des détails à ce propos dans les commentaires relatifs à l'art. 46 OAT, Généralités, p. 27).

Le 28 août 2013, le Conseil fédéral a mis en consultation un projet de cette révision partielle et d'autres instruments de mise en œuvre de la révision partielle de la LAT du 15 juin 2012. La procédure de consultation s'est terminée à la fin du mois de novembre 2013. Le rapport sur les résultats de la consultation est disponible sur Internet à la page <http://www.are.admin.ch/RPG1>, document «Rapport présentant les résultats de la consultation sur le projet d'ordonnance sur l'aménagement du territoire, sur le guide de la planification directrice et sur les directives techniques sur les zones à bâtir».

### **Lien avec les directives techniques sur les zones à bâtir et avec le complément au guide de la planification directrice**

L'article 15, alinéa 5, LAT prévoit que la Confédération et les cantons élaborent ensemble des directives techniques relatives au classement de terrains en zone à bâtir, notamment à la manière de calculer les besoins en matière de zones à bâtir. Ces directives techniques (ci-après: DZB) ont été élaborées parallèlement à la révision de l'OAT et au complément au guide de la planification directrice (ci-après: C-GPD), lequel a essentiellement été rendu nécessaire par l'article 8a LAT. Les DZB ont été adoptées par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP), le C-GPD a été réalisé par l'Office fédéral du développement territorial. A la lumière des DZB et du C-GPD, le Conseil fédéral a approuvé la révision de l'OAT le 2 avril 2014.

### **Structure du chapitre 5 de l'OAT: adaptations rédactionnelles**

Le chapitre 5 de l'OAT est réorganisé. L'article relatif aux zones à bâtir est présenté à la section 1. L'ancienne section 1 (Equipement) devient la section 2. Les dispositions relatives aux installations solaires sont quant à elles insérées dans une section 3. Les autres sections existantes sont par ailleurs renumérotées en conséquence.

Plusieurs offices fédéraux et plusieurs départements étant concernés par l'OAT (comme par un grand nombre d'autres actes normatifs), l'Office fédéral de l'aménagement territorial est désormais désigné par son sigle «ARE», et non plus par «office fédéral». Il en va de même pour le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC). A cet effet, une

remarque générale a été placée avant les modifications des différents articles, et des adaptations rédactionnelles consistant en l'introduction du sigle correspondant ont été entreprises dans les articles concernés (art. 8 et art. 11, al. 1, OAT). Par ailleurs, la révision est mise à profit pour corriger une faute de frappe dans la version allemande, à l'article 27, alinéa 1, OAT.

### **Généralités concernant la délimitation et l'équipement des zones à bâtir (art. 5a, 30a, 32 et 52a OAT)**

La volonté de réduire les zones à bâtir surdimensionnées et de déplacer les zones à bâtir mal situées vers des endroits où elles sont nécessaires est au cœur de la révision partielle du 15 juin 2012 de la LAT. L'article de loi relatif aux zones à bâtir (art. 15 LAT), celui concernant le contenu du plan directeur dans le domaine de l'urbanisation (art. 8a LAT) et les dispositions transitoires (art. 38a LAT) sont les pierres angulaires du nouveau système légal. Ces dispositions de la loi sont en particulier concrétisées par les articles 5a, 30a et 52a OAT. L'article 32, alinéa 2, OAT apporte en outre un correctif au fait que les cantons soient autorisés, pour ce qui est de la délimitation des zones à bâtir selon l'article 5a, alinéa 2, OAT, à s'appuyer sur le scénario<sup>1</sup> haut de l'Office fédéral de la statistique (OFS).

La manière de déterminer quand les zones à bâtir sont surdimensionnées au regard du droit fédéral (art. 15, al. 1 et 2, LAT et art. 30a OAT) et de veiller à ce que la taille des zones à bâtir du canton soit conforme aux dispositions légales (art. 8a, al. 1, let. d, LAT) est réglée en détail dans les DZB et le C-GPD, auxquels il convient donc de se référer dans une large mesure.

Les principaux concepts sont néanmoins résumés ci-après, tandis que les commentaires se rapportant aux articles abordent les aspects propres aux dispositions proposées.

#### Evaluation de l'ensemble des zones à bâtir d'un canton

Par le passé, il était courant d'évaluer la dimension des zones à bâtir au niveau communal: du point de vue du canton ou d'une autorité de recours, les besoins relatifs à certains types de zones à bâtir étaient définis *par commune*. Pour autant qu'elles respectaient les objectifs et principes généraux, les communes bénéficiaient donc d'une grande marge d'appréciation concernant la répartition des zones à bâtir sur leur territoire (p. ex. entre diverses localités). En revanche, la taille des zones à bâtir des communes voisines avait souvent peu d'influence lorsqu'il s'agissait de déterminer la taille autorisée des zones à bâtir dans une commune donnée.

Cela ne sera plus le cas à l'avenir, étant donné que les zones à bâtir doivent être coordonnées par-delà les frontières communales (art. 15, al. 3, LAT). L'OAT, les DZB et le C-GPD déterminent la dimension *maximale* que peuvent avoir les zones à bâtir *dans un canton*, à un moment donné et à l'aune de grandeurs statistiques concrètes. Les cantons disposent d'une grande marge de manœuvre pour ce qui est de la détermination, dans les limites admises, de leurs besoins en zones à bâtir et de la répartition de celles-ci sur leur territoire. Ils sont invités à fixer des priorités et à tracer les grands axes de leur développement territorial. Ces éléments doivent notamment ressortir de la stratégie cantonale de développement territorial et reposer sur des critères objectifs tels que l'équipement, la centralité, l'accessibilité, la demande, etc. Les règles de droit fédéral concernant la taille des zones à bâtir s'appliqueront dorénavant en principe au canton dans son ensemble.

---

<sup>1</sup> Les scénarios de l'OFS invoqués dans les présents commentaires sont toujours les scénarios d'évolution de la population différenciés par canton (disponibles sur Internet à <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index.html> > Thèmes > 01 – Population > Evolution future de la population > Données, indicateurs – Scénarios cantonaux). Les scénarios valables sont toujours les plus récents.

## Des méthodes différentes pour les zones d'habitation, les zones mixtes et les zones centrales et pour les autres zones à bâtir

La détermination des mesures de grandeur acceptables pour l'évaluation de la taille des zones à bâtir ne va pas de soi pour tous les types de zones à bâtir<sup>2</sup>. Pour les zones d'habitation, les zones mixtes et les zones centrales, qui représentent tout de même quelque 70 % des surfaces de zones à bâtir en Suisse, la surface de zones à bâtir utilisée par habitant ou habitante et par emploi (en équivalent plein-temps<sup>3</sup> ; désignés par «emploi en équivalent plein-temps» à l'art. 30a, al. 1, 1<sup>re</sup> phrase, OAT et par «emploi» ci-après) s'est révélée être une mesure adaptée pour la comparaison entre plusieurs communes et la formulation de prescriptions. Ce n'est pas le cas pour les autres types de zones à bâtir, en particulier les zones d'activités économiques, en raison de la complexité et de l'hétérogénéité des situations concrètes. Selon la branche et l'entreprise, la surface de zones à bâtir utilisée par emploi peut en effet fortement varier, sans qu'il soit possible de dégager des principes universels permettant le calcul d'équivalences ou l'établissement de comparaisons.

### Méthode retenue pour les zones d'habitation, les zones mixtes et les zones centrales

S'agissant du dimensionnement des zones d'habitation, des zones mixtes et des zones centrales, une mesure de grandeur, le «taux cantonal d'utilisation», à la fois valable pour toute la Suisse et qui tient compte des spécificités régionales, a été définie par canton. Le «taux cantonal d'utilisation» est obtenu en divisant le nombre d'habitants et d'habitantes ainsi que d'emplois attendus pour les quinze prochaines années dans les zones d'habitation, les zones mixtes et les zones centrales par la capacité cantonale desdites zones.

La capacité cantonale correspond au rapport entre les surfaces existantes des différentes zones dans chaque commune et la surface de zones à bâtir utilisée par habitant ou habitante et par emploi<sup>4</sup>. La surface de zones à bâtir utilisée à laquelle le canton peut prétendre pour ce calcul est limitée (sur ce point, voir aussi l'art. 30a, al. 1, OAT et les explications y afférentes, en pp. 11 infra, ainsi que le point 3.2 des DZB).

**La Confédération juge certes de la situation générale d'un canton en se fondant sur la situation prévalant dans les différentes communes du canton; on ne saurait toutefois en tirer quelque conclusion pour les communes prises individuellement.**

Concrètement, il est déterminé pour chaque commune, selon les données statistiques de 2012 (Statistique suisse des zones à bâtir), combien de mètres carrés de terrain ont été utilisés par habitant ou habitante<sup>5</sup> et par emploi<sup>6</sup> dans les secteurs déjà construits<sup>7</sup>, en opérant une distinction entre les trois

<sup>2</sup> En principe, la distinction s'opère d'après les affectations principales selon le modèle de géodonnées minimal «Plans d'affectation» du 12 décembre 2011 (cf. sur Internet, à la page <http://www.are.admin.ch/DimBZ>, document «Modèles de géodonnées minimaux, domaine des plans d'affectation - Documentation sur les modèles», point 7.3.2, p. 20).

<sup>3</sup> Les emplois sont convertis en taux d'occupation à 100 %. La période de référence actuelle est le mois de décembre, sauf pour le secteur primaire (agriculture) – peu pertinent en l'occurrence – où le mois de mai sert de référence. Cette solution sera a priori remplacée à partir de 2017, pour les données de 2015, par des valeurs moyennes reposant sur les chiffres de l'année entière. Si ce changement de système devait se traduire pour certains cantons (éventuellement en combinaison avec d'autres anomalies statistiques ou contingences ayant un effet analogue) par des distorsions sensibles, des solutions devraient alors être recherchées entre la Confédération et le canton afin de les compenser.

<sup>4</sup> Les habitants et habitantes ainsi que les emplois sont mis sur un pied d'égalité au sein des zones d'habitation, zones mixtes et zones centrales dans ce qui suit, pour la raison suivante: les études statistiques menées dans divers cantons ont montré que les besoins en espace pour un emploi (calculés en équivalents plein temps) se rapprochent tellement des besoins en espace pour un habitant ou une habitante que les deux peuvent être traités de manière équivalente.

<sup>5</sup> Sont prises en compte les personnes qui ont leur domicile dans la commune concernée et dont le logement se situe dans l'un des types de zones considérés. Base: Statistique de la population et des ménages (STATPOP).

<sup>6</sup> Sont pris en compte les équivalents plein temps qui travaillent dans la commune concernée et dans l'un des types de zones considérés. Base: Statistique structurelle et démographique des entreprises (STATENT).

<sup>7</sup> Pour apprécier la situation actuelle dans les communes, seuls les secteurs déjà construits du type de zone correspondant sont pris en compte puisqu'ils permettent d'évaluer la surface de zones à bâtir utilisée par habitant ou habitante et par équi-

types de zones considérés (zones d'habitation, zones mixtes, zones centrales). Pour le calcul des capacités cantonales, il est présumé que la surface de zones à bâtir utilisée par habitant ou habitante et par emploi n'est pas appelée à augmenter dans les divers types de zones des différentes communes. Dans les communes qui présentent des valeurs plus élevées que la moitié des communes comparables, la surface de zones à bâtir utilisée par habitant et habitante et par emploi à prendre en compte est au maximum la valeur médiane de ces communes comparables<sup>8</sup>. En se fondant sur les surfaces de zones à bâtir des diverses communes et la valeur maximale imputable en termes de surface de zones à bâtir utilisée par habitant ou habitante et par emploi, une capacité minimale d'accueil en habitants et habitantes ainsi qu'en emplois peut être calculée dans les zones d'habitation, les zones mixtes et les zones centrales du canton<sup>9</sup>. Si cette capacité est supérieure au nombre d'habitants et habitantes ainsi que d'emplois susceptibles d'être accueillis par ces zones selon les prévisions pour les quinze prochaines années, les zones à bâtir du canton en question sont, dans leur globalité, réputées surdimensionnées. Dans les DZB, cette règle est exprimée par un taux d'utilisation: si l'utilisation escomptée pour les quinze prochaines années des zones d'habitation, des zones mixtes et des zones centrales est inférieure à 100 %, ces zones sont surdimensionnées dans le canton.

Les détails relatifs au calcul du nombre d'habitants et d'habitantes ainsi que d'emplois escomptés figurent au point 3.4 des DZB. Seuls les points suivants sont à souligner ici:

L'évolution du nombre d'habitants et habitantes ainsi que d'emplois sur une période de quinze ans est entourée de multiples incertitudes. Le législateur en a tenu compte en imposant que les zones à bâtir soient définies de manière à répondre aux besoins prévisibles des quinze années à venir. Avec le temps, l'imprécision des prévisions ne devrait toutefois pas s'accroître mais au contraire s'amenuiser d'elle-même: si la croissance du nombre des habitants et habitantes ainsi que des emplois est supérieure aux prévisions, l'utilisation des zones à bâtir dans le canton va également augmenter, ce qui permettra à ce dernier d'autoriser de nouveaux classements en zone à bâtir.

Dans ce contexte, il apparaît judicieux d'accorder aux cantons une grande marge de manœuvre pour ce qui est des prévisions. Il est certes généralement conseillé de s'appuyer sur le scénario moyen de l'OFS, mais les cantons conservent la possibilité de s'appuyer sur des prévisions de croissance allant jusqu'au scénario haut de l'OFS. Le canton peut même fixer pour objectif une croissance encore plus élevée. Celle-ci ne peut toutefois être prise en compte pour le dimensionnement des zones à bâtir que si les conditions énoncées à l'article 5a, alinéa 2, OAT sont respectées (voir les explications à ce sujet à la page 7). De la sorte, les cantons peuvent recourir à une fourchette de prévisions extrêmement large, mais pour éviter des conséquences territoriales négatives induites par des hypothèses de croissance par trop optimistes, l'article 32, alinéa 2, OAT limite la taille des zones à bâtir pouvant être *équipées* (voir à ce sujet les commentaires de cette disposition en p. 13).

Les mêmes hypothèses sont en principe retenues en ce qui concerne l'évolution du nombre d'*emplois* dans les zones d'habitation, les zones mixtes et les zones centrales; dans des circonstances exceptionnelles, il est même envisageable qu'un canton table sur une croissance supérieure en la matière (art. 5a, al. 2, let. b, OAT); pour de plus amples détails à ce sujet, se référer au point 3.3 des DZB).

Lors de la consultation, certains ont fait valoir que les scénarios de l'OFS reposaient sur la croissance passée de la population. Ainsi, les cantons qui auraient par le passé dimensionné de manière très

---

valent plein temps.

La distinction entre zones à bâtir construites et non construites revêt également de l'importance pour ce qui est de la mobilisation des réserves d'utilisation existant à l'intérieur du milieu bâti. Voir à cet effet l'avant-dernier paragraphe des commentaires relatifs à l'article 30a, alinéa 2, OAT et les DZB (point 3.3, p. 7).

<sup>8</sup> Article 30a, alinéa 2, 2<sup>e</sup> phrase, OAT

<sup>9</sup> Si le canton fait usage de la possibilité d'établir des prescriptions plus strictes en matière de surfaces de zone à bâtir utilisées (cf. DZB, point 3.3, 1<sup>re</sup> ligne du tableau), la valeur déterminante sera cette valeur plus basse, et non le maximum imputable. Ainsi, la capacité cantonale dépasse également la valeur minimale.

généreuse leurs zones à bâtir seraient désormais favorisés par de plus fortes prévisions de croissance de la part de l'OFS, ce qui serait injuste et mériterait d'être corrigé. Il est possible que la méthode appliquée pour les scénarios de l'OFS ait tendance à donner un avantage aux cantons ayant par le passé dimensionné de manière très généreuse leurs zones à bâtir et devant en partie la croissance de leur population au fait d'avoir pu proposer beaucoup de terrain à bâtir (essentiellement pour des maisons individuelles) à des prix relativement bas. Pour autant, il n'existe pas de données exploitables indiquant où la croissance est à mettre au crédit de tels phénomènes ni dans quelle mesure, ce qui empêche de procéder à une correction dans le cadre du système retenu. Il n'en reste pas moins que grâce à la nouvelle méthode, les conséquences de tels phénomènes vont être fortement et de plus en plus atténuées: l'«utilisation» de X hectares de terrains à bâtir au cours des quinze dernières années ne justifie plus la délimitation de nouvelles zones à bâtir de taille équivalente. C'est désormais le nombre de personnes et d'emplois effectivement accueillis sur ledit terrain à bâtir qui fait foi. Par ailleurs, le principe applicable veut que plus le canton table sur une croissance élevée, plus il doit accorder d'importance aux mandats donnés dans le plan directeur et nécessaires pour construire et densifier de manière efficace et économe en sol les zones à bâtir existantes ou nouvellement créées (voir art. 5a, al. 3, let. b, OAT et les commentaires y afférents p. 8). Les cantons devant s'attendre à une perte (relative) de leur attrait du fait de la mise en place des nouvelles règles ont au final tout intérêt à anticiper une croissance inférieure à celle du scénario haut de l'OFS et à se ménager des marges de manœuvre pour de futurs classements dans des zones centrales par exemple via le déclassement de parcelles plus excentrées et sur lesquelles il semble logique de penser que les densités d'utilisation nécessaires ne seraient pas atteintes. Inversement, les cantons ayant volontairement fait preuve par le passé de modération en matière de croissance de leurs zones à bâtir doivent s'attendre à participer plus fortement à la croissance à venir.

#### Méthode retenue pour les autres zones à bâtir

Pour les types de zones à bâtir autres que les zones d'habitation, les zones mixtes et les zones centrales, la complexité et l'hétérogénéité des situations concrètes rendent impossible la définition de mesures de grandeur acceptables pour l'évaluation de la taille des zones à bâtir. La surface nécessaire ne peut en particulier pas être directement reliée au nombre de personnes qui utilisent ces surfaces, comme c'est le cas pour les zones d'habitation, les zones mixtes et les zones centrales. Pour ces types de zones, la question des besoins pour les quinze prochaines années doit donc être examinée au cas par cas en appliquant – comme jusqu'ici – des critères généraux de plausibilité. En outre, il convient d'encourager une utilisation mesurée des sols via la mise en place de nouvelles mesures. S'agissant des zones d'activités économiques, qui d'après la Statistique suisse des zones à bâtir 2012 représentent tout de même près de 14 % de la surface totale des zones à bâtir et qui comportent une proportion comparativement élevée de zones à bâtir non construites, l'article 30a, alinéa 2, OAT précise que la création de nouvelles zones suppose que le canton introduise un système de gestion des zones d'activités économiques. Il a par ailleurs été décidé de renoncer à formuler dans l'OAT des prescriptions spécifiques sur ce point; des indications de méthode contenues aux points 4.3 (Autres types de zones à bâtir) des DZB en tiennent lieu.

## **COMMENTAIRES RELATIFS AUX ARTICLES**

### **Article 4 OAT**

La formulation de l'alinéa 1 est modifiée, attendu que les lignes directrices de la future organisation du territoire cantonal ne font désormais plus partie des études de base mais sont contenues dans le plan directeur (art. 8, al. 1, let. a, LAT). Pour la même raison, l'alinéa 3 est purement et simplement supprimé de l'article 4 OAT.

## **Article 5, alinéa 1, OAT**

Etant donné que les lignes directrices de la future organisation du territoire cantonal font désormais partie intégrante du plan directeur (art. 8, al. 1, let. a, LAT) et n'apparaissent dès lors plus à l'article 4 OAT, elles devraient être mentionnées à l'article 5, alinéa 1, OAT. Cependant, dans la mesure où les cantons sont dorénavant tenus à des indications plus concrètes que celles qu'ils avaient généralement coutume de donner dans les «lignes directrices de la future organisation du territoire cantonal», cette expression a été abandonnée au profit d'une formulation s'inspirant du texte de la LAT; le C-GPD se réfère dès lors à la «stratégie cantonale de développement territorial» (chap. 1 C-GPD), les cantons restant toutefois libres d'utiliser une autre appellation. L'exigence existant déjà dans le droit en vigueur à l'article 5, alinéa 1, OAT, selon laquelle les résultats de la collaboration avec la Confédération, les cantons voisins et les régions limitrophes à l'étranger doivent être présentés, constituera à l'avenir un élément central, entre autres dans la perspective du développement territorial recherché. La présentation des résultats de la collaboration avec la Confédération devra accorder une place importante à la prise en compte des plans sectoriels de la Confédération en vigueur selon l'article 13 LAT.

## **Article 5a OAT**

### Alinéas 1 et 2

Ce qui est mentionné dans la loi n'a en principe pas à être répété dans l'OAT. Par souci de transparence, l'introduction de l'alinéa 1 précise toutefois que l'article 8a, alinéa 1, LAT contient déjà une liste (non exhaustive) des exigences relatives au plan directeur cantonal dans le domaine de l'urbanisation. Par ailleurs, afin de garantir que les zones à bâtir respectent les exigences posées par l'article 15 LAT, d'autres mandats, plus précis, concernant la planification directrice sont dérivés de la disposition centrale de l'article 8a, alinéa 1, lettre d, LAT.

Ainsi, conformément à l'alinéa 1, le canton doit indiquer dans son plan directeur sur quelle évolution de la population résidente et des emplois en équivalent plein-temps il s'appuie pour déterminer son besoin en zones à bâtir. L'alinéa 2 indique que des scénarios de croissance dépassant le scénario haut de l'OFS ne peuvent être retenus qu'exceptionnellement pour la détermination de la dimension maximale de la zone à bâtir admissible au niveau cantonal. Il est certes possible – à titre d'éventualité – de formuler des hypothèses de croissance plus élevées, mais celles-ci ne peuvent être utilisées que si l'évolution réelle a déjà confirmé cette plus forte croissance (let. a) ou que si les hypothèses d'évolution concernent les emplois et que le canton démontre dans son plan directeur que ses hypothèses sont plus plausibles que celles des scénarios de l'OFS pour l'évolution de la population résidente (let. b ; cf. le point 3.3 des DZB). Il découle par ailleurs de l'alinéa 2 que les cantons sont en principe libres de choisir entre les scénarios de croissance moyen et haut.

### Alinéa 3

L'alinéa 3 contient une liste des principaux mandats que doit donner le canton dans le plan directeur afin de garantir un dimensionnement correct des zones à bâtir, ces mandats pouvant s'adresser aux autorités cantonales, régionales ou communales. Cette liste n'est pas exhaustive; selon les circonstances, d'autres mandats peuvent s'avérer nécessaires et être donnés par application directe de l'article 8a, alinéa 1, lettre d, LAT ou imposés par la Confédération.

### *Lettre a*

En vertu de la lettre a, les mandats nécessaires doivent être donnés afin que la dimension et l'emplacement des zones à bâtir soient périodiquement examinés et que les mesures nécessaires

soient prises. En dehors des occasions dans lesquelles la Confédération vérifie que les cantons ne disposent pas de zones à bâtir surdimensionnées, il incombe à ces derniers d'évaluer la situation en continu et de réagir à tout changement des circonstances. Plus un canton est proche de la limite autorisée pour le dimensionnement de ses zones à bâtir, plus les mesures destinées à empêcher que cette valeur soit dépassée ont d'importance.

#### *Lettre b*

Les cantons gardent la haute main sur les plans d'affectation. Le fait que la Confédération et le droit fédéral accordent à l'avenir plus d'importance au non-dépassement de la taille maximale autorisée des zones à bâtir dans un canton ne signifie pas que l'impératif d'une utilisation mesurée des sols serait ainsi automatiquement rempli. Il convient donc de mettre l'accent sur un développement de qualité à l'intérieur du tissu bâti. Or, il s'agit là d'une tâche très vaste pour laquelle il n'est pas possible de fixer des prescriptions concrètes dans l'OAT. Il est demandé aux cantons et – là où les compétences nécessaires ont été déléguées – aux communes de créer les conditions-cadre nécessaires à un développement de cette nature, notamment en s'appuyant sur le principal instrument de pilotage en la matière qu'est le plan directeur. La lettre b souligne donc que les cantons doivent donner les mandats permettant de construire et de densifier de manière efficace et économe en sol les zones à bâtir existantes ou nouvellement créées. Plus la croissance retenue par le canton est élevée, plus l'accent doit être mis sur les mesures permettant de construire et de densifier de manière efficace et économe en sol. Il sera difficilement conciliable avec cet objectif d'une construction efficace et économe en sol d'utiliser de vastes surfaces de zones à bâtir comme parkings en surface pour de simples raisons de coûts. Dans tous les cas, le canton doit également vérifier quels sont les obstacles factuels existants qui s'opposent à une densification et par quel moyen il est possible de les supprimer.

#### *Lettre c*

La lettre c impose au canton de donner les mandats nécessaires dans le plan directeur afin de sécuriser par des mesures d'aménagement les surfaces prévues pour le déclassement. Le canton n'est pas forcément tenu de localiser dans le plan directeur les surfaces qui doivent être garanties. Il peut également charger les régions ou les communes de désigner les surfaces concernées en respectant les prescriptions du plan directeur et leur fixer un délai à cet effet. Dans l'éventualité où les surfaces ne seraient pas désignées et garanties dans les délais impartis, l'autorité cantonale compétente doit cependant recevoir le mandat de le faire par substitution (cf. l'art. 5a, al. 3, let. d, OAT, et les commentaires y afférents plus loin ci-dessous).

Tout canton ayant des zones à bâtir nettement surdimensionnées doit impérativement prévoir des surfaces à déclasser (art. 5a, al. 4, 2<sup>e</sup> phrase, OAT). Ceci est indispensable même dans les cas visés à l'article 52a, alinéa 2, lettre c, OAT. Dans ces occurrences, il est impératif qu'une décision déterminant la zone réservée (ou une mesure d'aménagement équivalente garantissant la zone à déclasser) soit prononcée conformément à la prescription explicite et au plus tard au moment de l'approbation de la mise en zone devant être compensée. Il est également indispensable que les cantons qui présentent des zones à bâtir globalement surdimensionnées et sont donc en principe tenus de compenser tout nouveau classement en zone à bâtir prévoient des surfaces à déclasser et les garantissent par des mesures d'aménagement (cf. ci-dessous les commentaires sur l'al. 4, 1<sup>re</sup> phrase). Les mandats nécessaires à cette fin doivent être inscrits dans le plan directeur cantonal (art. 8a, al. 1, LAT). Enfin, même les cantons qui ne présentent pas des zones à bâtir surdimensionnées mais dont certaines zones à bâtir sont mal situées ont tout intérêt à garantir des surfaces à déclasser.

Du point de vue de l'aménagement, garantir une surface signifie établir ou maintenir un état de droit qui empêche toute modification désavantageuse jusqu'à l'entrée en force de la décision de déclassement. Cela consiste généralement à déterminer une zone réservée, mais d'autres mesures équivalen-



tes peuvent aussi entrer en considération. L'article 52a, alinéa 3, OAT garantit qu'une autorité cantonale puisse au moins arrêter des zones réservées par la voie de l'exécution par substitution, jusqu'à l'approbation de l'adaptation du plan directeur conformément à l'article 38a, alinéas 1 et 2, LAT. Les mesures d'aménagement visant à garantir des surfaces peuvent bien sûr également consister à interdire l'équipement de terrains qui ne sont pas encore équipés.

#### *Lettre d*

La création d'une zone réservée ne permet de garantir une surface que provisoirement; le déclassement doit ensuite être mis en œuvre de manière conséquente dans le plan d'affectation. Si la commune concernée n'a arrêté aucune décision de mise en œuvre dans les délais impartis, le plan directeur cantonal doit prévoir une exécution par substitution par une autorité cantonale. Cette exécution doit intervenir au plus tard dans un délai de cinq ans.

#### Alinéa 4

La première phrase de l'alinéa 4 précise l'obligation prescrite par l'article 8a, alinéa 1, lettre d, LAT: les cantons ayant des zones à bâtir surdimensionnées doivent indiquer dans leur plan directeur par quelles mesures et dans quels délais ils répondront aux exigences posées par l'article 15 LAT. Tant qu'un canton a des zones à bâtir surdimensionnées, il est tenu de compenser les classements en zone à bâtir. Si, compte tenu de la croissance escomptée du nombre d'habitants et habitantes ainsi que d'emplois, les zones à bâtir ne seront vraisemblablement plus surdimensionnées dans un délai de dix à quinze ans, cette obligation de compensation, qui doit être inscrite dans le plan directeur cantonal, devrait être suffisante pour assurer le respect de l'article 15, alinéas 1 et 2, LAT.

La deuxième phrase de l'alinéa 4 impose aux cantons dont les zones à bâtir sont *nettement surdimensionnées* de les réduire globalement. Les cantons sont tenus de déployer tous les efforts raisonnables afin de ramener le plus rapidement possible leurs zones à bâtir à une taille correcte. Les prescriptions imposées à cet effet doivent figurer dans le plan directeur cantonal et être assorties de délais. Sont considérés comme ayant des zones nettement surdimensionnées les cantons dont les zones d'habitation, les zones mixtes et les zones centrales présentent un taux d'utilisation inférieur à 95 %.

#### **Article 8 OAT**

La modification est une adaptation purement rédactionnelle (introduction du sigle ARE).

#### **Article 9, alinéa 1, OAT**

Le projet mis en consultation proposait de créer un nouvel article 45a en vertu duquel les cantons auraient été tenus de publier de manière périodique les principaux chiffres liés à leur développement territorial. Au vu des prises de position reçues à l'occasion de la consultation, cette proposition a toutefois été retirée. En lieu et place, l'article 9, alinéa 1, précise désormais qu'en renseignant obligatoirement l'ARE au moins tous les quatre ans sur l'état de leur planification directrice, les cantons devront aussi indiquer l'avancement de *sa mise en œuvre*. A l'avenir, les commentaires relatifs au relevé des surfaces d'assolement mais aussi ceux concernant les surfaces de zones à bâtir et de zones d'affectation spéciale et le taux d'utilisation des zones d'habitation, zones mixtes et zones centrales au sens du chapitre 3.4 des DZB se verront accorder une grande importance dans ces rapports.

#### **Article 10, alinéa 4, OAT**

Il est dans l'intérêt général que la Confédération puisse examiner et approuver les plans directeurs cantonaux en temps utile. C'est particulièrement important durant la période transitoire prévue à l'article 38a, alinéas 1 à 3, LAT: tout retard dans l'approbation se traduit par une prorogation des effets juridiques prévus aux alinéas 2 et 3 de l'article 38a LAT.

Il apparaît en principe raisonnable de prévoir un délai de six mois pour l'examen et l'approbation d'un plan directeur entièrement remanié. Il faut tabler sur une durée similaire pour l'examen préalable, l'article 10, alinéa 4, OAT prévoyant que l'examen préalable et l'examen ne doivent pas, en règle générale, excéder douze mois au total en cas de révision complète. Si le plan directeur n'est qu'*adapté*, le délai est réduit de moitié.

Pour pouvoir tenir le délai, la Confédération doit pouvoir disposer de dossiers complets, raison pour laquelle le délai ne commence à courir qu'à partir du moment où le dossier a été déposé dans son intégralité.

Durant ce délai, la Confédération doit pouvoir se consacrer pleinement à l'examen. Il va de soi que seuls des délais d'ordre peuvent être fixés en la matière. L'administration et le Conseil fédéral ont l'obligation légale de procéder à cet examen et doivent s'y plier. Les services chargés de l'examen doivent s'organiser de manière à pouvoir respecter les délais sauf circonstances extraordinaires (concernant la problématique des délais d'ordre, voir le message du Conseil fédéral du 30 mai 1994 concernant la modification de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, FF 1994 III 1059, point 221, p. 1070).

#### **Article 11, alinéa 1, OAT**

La modification est une adaptation purement rédactionnelle (introduction du sigle DETEC).

#### **Article 27, alinéa 1, OAT**

La modification, purement rédactionnelle, ne concerne que l'allemand.

#### **Article 30 OAT**

##### Alinéa 1<sup>bis</sup>

##### *Généralités*

La seconde phrase de l'article 15, alinéa 3, LAT dispose que, lorsque des zones à bâtir sont créées, il faut en particulier maintenir les surfaces d'assolement et préserver la nature et le paysage. Il ressort de ce libellé que l'obligation de *préserver la nature et le paysage* suppose une pesée des intérêts en présence. La nécessité de *maintenir les surfaces d'assolement* exprime la volonté du législateur d'accorder une importance accrue aux surfaces d'assolement. Pour en tenir compte, les exigences matérielles à satisfaire pour recourir à des surfaces d'assolement en vue de créer des zones à bâtir ont ainsi été durcies dans l'OAT.

Concrètement, l'alinéa 1<sup>bis</sup> s'applique lorsqu'un canton dispose encore de réserve en surfaces d'assolement. Lorsque le contingent minimal n'est plus garanti, l'alinéa 2 prévaut. Les cantons n'atteignant plus le contingent de surfaces d'assolement qui leur est prescrit ne peuvent classer des surfaces d'assolement en zone à bâtir qu'à condition de pouvoir les compenser hors des zones à bâtir

ou de prévoir des zones réservées pour des territoires non équipés dans des zones à bâtir (art. 30, al. 2, OAT).

#### *Lettre a*

Les zones à bâtir qui ne sont pas absolument nécessaires du point de vue du canton ne justifient pas de sacrifier des surfaces d'assolement. La délimitation des zones à bâtir doit donc répondre à un objectif que le canton également juge important.

S'il est prévu de classer des surfaces d'assolement en zone à bâtir, l'autorité de planification doit examiner quelles alternatives pourraient raisonnablement entrer en considération. L'implantation sur des surfaces d'assolement ne peut être validée, qu'à condition qu'aucune autre solution n'apparaisse comme pertinente en termes d'aménagement du territoire en tenant compte de la haute importance des surfaces d'assolement.

Les deux critères laissent une marge d'appréciation considérable. C'est important, au vu du large spectre que peuvent couvrir les situations concrètes et les intérêts à prendre en considération.

#### *Lettre b*

Implanter sur des surfaces d'assolement des zones de maisons individuelles impliquant une forte consommation de surface par habitant ou habitante serait incompatible avec la protection spécifique dont jouissent les surfaces d'assolement. Aux termes de la lettre b, il n'est pas admissible non plus de classer des surfaces d'assolement en zone à bâtir si cela permet d'y construire des parkings non enterrés. Si, exceptionnellement, des intérêts prépondérants justifient le classement de surfaces d'assolement en zone à bâtir, ces surfaces devront être utilisées de manière optimale.

C'est «l'état des connaissances» qui est déterminant: nonobstant une forte densité, il faut toujours atteindre une qualité d'habitat appropriée. Il existe des instruments éprouvés pour garantir cette qualité, tels que les zones à planification obligatoire.

#### Alinéa 2

La modification ne concerne que les textes allemand et italien.

### **Article 30a OAT**

#### Généralités

L'article 30a OAT contient les fondements de la méthode permettant d'évaluer, du point de vue de la Confédération et du droit fédéral, la taille des zones à bâtir d'un canton dans son ensemble (pour une description générale de la méthode, voir ci-dessus, p. 3, «Généralités concernant la délimitation et l'équipement des zones à bâtir [art. 5a, 30a, 32 et 52a OAT]» et chap. 3 et 4 des DZB). Soulignons que cette méthode sert uniquement à évaluer les zones à bâtir d'*un canton dans son ensemble*. Elle ne permet pas aux régions et communes de déterminer la taille des zones à bâtir qui leur sont attribuées par rapport aux autres régions et communes du canton.

#### Alinéa 1

L'alinéa 1 inscrit dans l'OAT les aspects fondamentaux de la méthode de calcul décrite au chapitre «Méthode retenue pour les zones d'habitation, les zones mixtes et les zones centrales» en page 4.

Le premier de ces aspects notables réside dans la valeur accordée à l'avenir aux besoins en surfaces de zones à bâtir existant dans les zones d'habitation, zones mixtes et zones centrales par habitant et par employé pour déterminer si les zones à bâtir sont ou non surdimensionnées. Il est ensuite spécifié que la Confédération évaluera la situation du canton dans son ensemble. Le niveau auquel elle considère les différents cantons dans toute leur diversité est celui de la commune: les chiffres du canton que retiendra la Confédération (autour de la question éminemment concrète qu'est la taille maximale autorisée des zones d'habitation, zones mixtes et zones centrales) s'obtiennent en additionnant les valeurs obtenues dans les communes<sup>10</sup>. Puis, la référence par commune est clairement indiquée: la limite supérieure des besoins en zones à bâtir que le canton peut comptabiliser est d'une part constituée par les valeurs concrètes déterminées pour chaque commune (art. 30a, al. 1, 1<sup>re</sup> phrase, OAT). Cela répond à l'exigence selon laquelle les valeurs atteintes en termes de densité ne doivent pas être plus faibles. D'autre part, les cantons ne peuvent pas comptabiliser de valeurs plus élevées que celles atteintes par au moins la moitié des entités territoriales comparables en Suisse (autrement dit «valeur médiane»; notion figurant à l'art. 30a, al. 1, 2<sup>e</sup> phrase, OAT). L'expression «entités territoriales comparables» fait référence aux communes appartenant au même type de communes selon la classification en 22 types établie par l'OFS<sup>11</sup>. Dans les deux cas, les données disponibles début 2012 pour la Statistique suisse des zones à bâtir 2012 sont déterminantes<sup>12</sup>.

La même méthode est appliquée aux zones d'habitation, aux zones mixtes et aux zones centrales, mais les valeurs de référence sont calculées séparément pour chacun de ces trois types de zones et les capacités ainsi obtenues sont ensuite additionnées.

L'éventualité qu'il ne soit pas possible de mobiliser immédiatement l'intégralité des réserves d'utilisation internes n'est pas évoquée spécialement dans le texte de l'ordonnance. Une grande importance a été accordée à ce point lors des débats parlementaires. Les DZB (dernier paragraphe du point 3.3) prévoient par conséquent, pour les zones à bâtir construites dans des communes n'ayant pas encore atteint la médiane, de ne comptabiliser dans un premier temps qu'un tiers (ou une proportion supérieure définie par le canton) des capacités supplémentaires pouvant ainsi être atteintes; on part en effet du principe que la pleine mobilisation de ces capacités ne pourra pas se faire dans l'immédiat, mais seulement dans un délai maximal de trois périodes de planification des affectations. Ces capacités seront entièrement comptabilisées au plus tard pour la période commençant après trois générations de plans d'affectation, soit 45 ans.

Cette règle a pour effet de réduire pour le moment les exigences à remplir par les cantons pour ce qui est du dimensionnement des zones à bâtir. Pour pouvoir se conformer aux exigences qui vont dès lors aller croissant au fil du temps, les cantons seront toutefois dans l'obligation d'encourager activement la mobilisation de ces réserves (l'art. 5a, al.3, let. b, OAT exige que les plans directeurs cantonaux contiennent expressément des mandats sur ce point).

## Alinéa 2

La question des besoins pour les quinze prochaines années doit être examinée au cas par cas en appliquant – comme jusqu'ici – des critères généraux de plausibilité. La création de nouvelles zones d'activités économiques suppose par ailleurs que le canton introduise un système de gestion des zones d'activités économiques. Pour plus de détails, voir le point 4.1 des DZB.

---

<sup>10</sup> Sous réserve de la problématique liée aux fusions, voir à ce sujet le point 3.6.2 des DZB.

<sup>11</sup> Pour plus de détails sur cette typologie de communes, voir les DZB, note de bas de page n° 3.

<sup>12</sup> Une adaptation permanente des valeurs médianes se traduirait par un durcissement constant des exigences en matière de densification, ce qui n'est pas le but. Si les données statistiques de l'article 30a, alinéa 1, OAT doivent être recalculées sur la base de chiffres plus récents, cela doit se faire via une adaptation des DZB entreprise en concertation entre la Confédération et les cantons (voir DZB, ch. 3.2, dernier paragraphe).

### Alinéa 3

Il convient de déterminer qui, du côté de la Confédération, élabore les DZB au sens de l'article 15, alinéa 5, LAT avec les cantons. A l'article 30a, alinéa 3, OAT, cette compétence est clairement attribuée au DETEC.

## **Article 32 OAT**

### Généralités

L'article 32 OAT portait jusqu'à présent sur les mesures d'équipement incombant aux cantons. Cette norme précisait notamment ce qu'il fallait faire si les cantons ou les communes ne s'acquittaient pas dans le délai prévu de leur mandat d'équipement (art. 32, al. 2 et 3, OAT avant révision, fondé sur l'art. 19, al. 2 et 3, LAT précédemment en vigueur). Avec la révision partielle du 15 juin 2012 de la LAT, un nouvel aspect a été intégré au droit d'équipement: la collectivité a la possibilité, si nécessaire, d'équiper les terrains de manière échelonnée (art. 19, al. 2, LAT). Cet ajout a été motivé par le constat que, là où des déclassements seraient nécessaires mais difficiles à mettre en œuvre, l'échelonnement de l'équipement serait de nature à mettre provisoirement un frein au mitage du territoire.

Ces deux aspects du droit en vigueur et du nouveau droit – la promotion d'un équipement en temps utile et le pilotage fin des zones à bâtir prêtes à être utilisées – sont exposés et détaillés à l'article 32 OAT.

### Alinéa 1

L'alinéa 1 complète, en y ajoutant l'aspect de l'échelonnement, le mandat donné à l'autorité cantonale de veiller à ce que les collectivités remplissent les tâches qui leur incombent en matière d'équipement. L'expression «autorité cantonale» désigne l'autorité visée à l'article 31 LAT. Celle-ci répond vis-à-vis de la Confédération du recours à un échelonnement de l'équipement en cas de besoin.

### Alinéa 2

Les travaux relatifs à la mise en œuvre de la révision partielle et la procédure de consultation ont confirmé que le pilotage de l'équipement était un levier efficace pour faire face à l'incertitude qui entoure les prévisions en matière d'évolution des besoins en zones à bâtir pour les quinze prochaines années. Il serait ainsi peu judicieux, dans le cadre de l'évolution pouvant raisonnablement être attendue, de déclasser des zones à bâtir dans une proportion correspondant à une évaluation prudente si, en cas d'évolution plus rapide que prévu, ces mêmes zones à bâtir devaient peu après être reclassées. S'agissant de la détermination de la taille de leurs zones à bâtir (art. 30a OAT), il est donc logique de donner aux cantons la possibilité de retenir des hypothèses de croissance pouvant aller jusqu'au scénario haut de l'OFS. Il en va différemment de l'équipement: on part normalement du principe qu'environ un tiers des zones à bâtir nécessaires pour les 15 prochaines années doivent être équipées. Cet alinéa n'a pas pour but de permettre de s'écarter de ce chiffre mais bien plus de fixer une limite extrême: un canton ne peut pas équiper davantage de zones à bâtir, considérées dans leur ensemble, que ce qui correspond aux besoins de la croissance estimée pour les quinze prochaines années selon le scénario moyen de l'OFS pour l'évolution de la population. Il est de la sorte possible de prévenir, dans les zones non encore équipées, la réalisation d'aménagements qui seraient susceptibles d'empêcher un déclassé ultérieur si, pour quelque raison que ce soit, l'augmentation du nombre d'habitants et d'habitantes ou d'emplois devait soudainement se révéler nettement inférieure aux prévisions.

Pour ce qui est des zones d'habitation, zones mixtes et zones centrales, la détermination de la taille des zones à bâtir nécessaires au titre du scénario moyen se fait en appliquant la même méthode que celle décrite dans l'article 30a, alinéa 1, OAT et au chapitre 3 des DZB. Et c'est également au maximum le scénario moyen de l'OFS pour l'évolution de la population qui doit être retenu pour déterminer l'évolution des emplois dans ces types de zones.

Dans l'éventualité où les zones à bâtir équipées d'un canton dépasseraient le chiffre autorisé selon ce calcul, l'article 32, alinéa 2, OAT *n'oblige en rien* à supprimer des équipements dans des zones à bâtir déjà équipées.

### Alinéa 3

L'alinéa 3 reprend en substance l'alinéa 2 du droit antérieur. L'ancien alinéa 3 n'est en revanche pas repris dans le nouvel article. Il avait quoi qu'il en soit un caractère purement déclaratoire. Attendu que l'échelonnement de l'équipement prévu à l'article 19, alinéa 2, LAT constitue un élément important en vue de la réduction des zones à bâtir surdimensionnées (comme l'exige l'art. 15, al. 2, LAT), cette disposition risquerait de prêter à confusion dans le nouveau contexte.

## **Article 32a OAT**

### Généralités

Le message du Conseil fédéral relatif à la révision partielle de la LAT du 15 juin 2012 ne prévoyait aucune modification de la disposition relative aux installations solaires (art. 18a LAT). Les Conseil des Etats, qui a été le premier à débattre du projet, a voté pour un article 18a qui aurait précisé de manière très détaillée la notion d'«installations solaires soigneusement intégrées». Le Conseil national a préféré une disposition qui dispense – sous certaines conditions décrites avec la même précision – les installations solaires d'autorisation. Lors de l'élimination des divergences entre les deux Chambres, c'est la dispense d'autorisation qui s'est imposée. Le Conseil national s'est rallié à la proposition du Conseil des Etats consistant à renoncer aux détails dans le libellé de la loi et à les régler dans l'ordonnance (intervention du porte-parole de la Commission Roger Nordmann, BO 2012 N 139).

Au niveau international, des efforts tendent actuellement à définir des critères applicables à l'intégration de panneaux solaires<sup>13</sup>. A l'heure actuelle, ces critères ne semblent toutefois pas adéquats pour préciser – dans le respect de l'intention du législateur – la notion d'«installations solaires suffisamment adaptées aux toits» introduite à l'article 18a, alinéa 1, LAT.

Il convient de rappeler ici que le droit cantonal peut s'appuyer sur l'article 18a, alinéa 2, lettre a, LAT pour désigner des types déterminés de zones à bâtir où l'aspect esthétique est mineur, dans lesquels des installations solaires n'entrant pas dans le champ de l'article 32a commenté ici peuvent aussi être dispensées d'autorisation. Le législateur a pensé notamment par cette disposition aux installations solaires placées sur les toits plats.

### Alinéa 1

Les conditions matérielles à remplir pour bénéficier de la dispense d'autorisation, telle qu'elles ont été proposées par le Conseil national, ont été introduites à l'alinéa 1. Elles sont complétées par les critères permettant de déterminer que les installations ne sont pas réfléchissantes selon les normes techniques actuelles et qu'elles sont d'un seul tenant.

---

<sup>13</sup> SOLAR ENERGY SYSTEMS IN ARCHITECTURE, integration criteria and guidelines, T.41.A.2 | Task 41, International Energy Agency - Solar Heating and Cooling Programme, sur Internet à la page <http://task41.iea-shc.org> > Publications. Le texte propose d'intégrer les précisions dans la directive 89/106/CEE de l'UE.

#### *Lettre a*

Les installations solaires ne doivent pas dépasser des pans du toit de plus de 20 cm. La mesure se fait perpendiculairement à la surface des pans. Ce critère correspond en substance à la proposition initiale du Conseil national et permet de monter les installations solaires sur un toit de manière à ce que la fonction de couverture du toit en question continue à être assurée mais que, pour l'œil, l'apparence se rapproche le plus possible d'un toit avec installation solaire intégrée. Une intégration dans le toit même reste toutefois, dans la majorité des cas, la meilleure solution.

#### *Lettre b*

L'installation solaire ne doit pas dépasser de la surface du toit. Cette règle vaut tant en projection verticale (vue d'en haut) que frontale (vue à angle droit face à la ligne de chéneau du toit considéré).

#### *Lettre c*

L'installation doit être peu réfléchissante selon l'état des connaissances techniques. Il importe qu'elle ne provoque aucune nuisance. Ceci est également dans l'intérêt du propriétaire de l'installation, dans la mesure où il risque, en cas de nuisances, de devoir modifier après coup ses installations par exemple en application de l'article 684 du code civil suisse (CC), en lien avec l'article 679 CC.

#### *Lettre d*

L'installation doit être d'un seul tenant. Cette prescription vaut par surface de toiture. Sur un toit à double pente, il serait admissible de monter, sans demander d'autorisation, une installation solaire sur la surface ouest et une autre sur la surface est du toit. Outre le fait qu'elles s'intègrent généralement bien visuellement, les installations solaires de forme rectangulaire sont également intéressantes du point de vue économique dans la mesure où elles sont simples à réaliser. Certaines raisons peuvent néanmoins conduire à réaliser des installations solaires d'un seul tenant, mais d'une autre forme – notamment munies de découpes pour les fenêtres de toit ou adaptées à des toits non rectangulaires. Cela est également admis sous réserve de l'article 32a, alinéa 2, OAT.

Des progrès constants sont réalisés en matière d'intégration d'installations solaires dans les toitures. Il existe ainsi des techniques permettant de construire des éléments combinant installations solaires thermiques et photovoltaïques, fenêtres de toit et surfaces résiduelles avec un rendu visuel uniforme. Les surfaces pouvant être qualifiées d'uniformes dans ce sens peuvent également être considérées comme des surfaces d'un seul tenant au sens de cette disposition, lorsque des surfaces résiduelles existent entre les parties de l'installation.

L'écart maximal de 20 cm par rapport à la surface du toit (let. a) ne doit pas permettre l'installation de plusieurs rangées d'éléments dont la partie inférieure toucherait le toit tandis que la partie supérieure en serait à 20 cm. Un tel agencement produit un effet désordonné et ne serait pas suffisamment adapté. Il ne s'agit plus là d'une installation d'un seul tenant. La lettre d a également pour effet que l'installation doit être pour l'essentiel parallèle à la surface du toit.

#### Alinéa 2

Le législateur fédéral ne manque pas d'ambition en s'attribuant la compétence de juger, pour toutes les situations et dans l'ensemble de la Suisse, quand une installation solaire montée sur un toit est considérée comme suffisamment adaptée. Il est bien évidemment possible d'édicter pour certaines structures d'habitat des exigences qui donnent des résultats satisfaisants sur le plan esthétique, sans restreindre davantage le recours à l'énergie solaire. Ainsi, dans les secteurs se caractérisant par une

certaine homogénéité des constructions mais pour lesquels une réintroduction du permis de construire conformément à l'article 18a, alinéa 2, lettre b, LAT ne se justifierait pas, de telles prescriptions d'aménagement tenant compte des spécificités locales peuvent se révéler utiles et importantes.

Le renvoi au droit cantonal ne signifie pas que les autorités cantonales sont seules à pouvoir édicter ces prescriptions d'aménagement. En effet, de nombreux cantons ont délégué, du moins en partie, aux communes les questions liées à l'esthétique ainsi qu'à la protection des monuments et des sites construits. Ils doivent pouvoir conserver cette possibilité.

L'article 18a LAT vise à promouvoir l'exploitation de l'énergie solaire, et non à empêcher les cantons d'exercer leurs compétences en matière de protection du patrimoine. Une interprétation de la loi conforme à la Constitution doit par conséquent autoriser des prescriptions d'aménagement alternatives, à tout le moins lorsque celles-ci sont proportionnées et ne limitent pas davantage le recours au solaire. La possibilité laissée par l'alinéa 2 ne porte pas atteinte à la prévisibilité et à la sécurité juridique. Attendu que les prescriptions d'aménagement (alternatives) doivent également être *concrètes*, et donc aisément compréhensibles et applicables, elles ne font pas obstacle à la planification d'une installation solaire.

Pour plus de clarté à ce sujet, voici un exemple fictif: dans un quartier homogène d'immeubles d'habitation datant de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle (mais où la création d'une zone à protéger au sens de l'art. 18a, al. 2, let. b, LAT ne serait pas justifiée), on peut notamment envisager de formuler de la manière suivante des prescriptions d'aménagement concrètes pour les installations solaires: «les installations solaires ne couvrant pas l'intégralité d'un pan de toiture doivent être de forme rectangulaire et être posées horizontalement sur la surface du toit en observant un écart de deux rangées de tuiles jusqu'au faîte» (l'ajout d'un schéma explicatif serait judicieux).

### Alinéa 3

L'article 18a, alinéa 1, LAT définit les conditions à remplir pour que les installations solaires «ne nécessitent pas d'autorisation selon l'art. 22, al. 1», LAT. Cela signifie que les autorisations requises par d'autres dispositions légales restent inchangées. Une installation solaire destinée au toit d'une station de remontées mécaniques peut ainsi rester soumise à autorisation conformément à la loi fédérale du 23 juin 2006 sur les installations à câbles transportant des personnes (LICa; RS 743.01) si elle est susceptible d'influer sur la sécurité des remontées mécaniques.

Selon la jurisprudence, est considéré comme une «construction ou installation» au sens de l'article 22, alinéa 1, LAT tout équipement permanent créé de la main de l'homme, fixé au sol et susceptible d'influer sur le régime des affectations par le fait qu'il modifie significativement l'aspect extérieur du territoire, entraîne une surcharge de l'équipement ou porte atteinte à l'environnement. Un projet est considéré comme suffisamment significatif pour être soumis à une procédure d'autorisation de construire, si la réalisation de la construction ou de l'installation entraîne, selon le cours ordinaire des choses, des conséquences telles qu'il est dans l'intérêt public ou de voisins qu'un contrôle préalable soit effectué (ATF 120 Ib 379 consid. 3c p. 384). Qu'une construction ou une installation ne soit pas soumise à autorisation de construire ne signifie pas pour autant que l'installation concernée est matériellement conforme au droit. Cela signifie seulement que le législateur a considéré que la réalisation des installations solaires répondant aux conditions prévues par l'article 18a, alinéa 1, LAT n'entraînait pas de conséquences telles qu'il aurait été dans l'intérêt public ou de voisins d'effectuer un contrôle *préalable*. Pour autant, un contrôle a posteriori reste possible. Le législateur a, à cet effet, complété le privilège formel octroyé par l'article 18a, alinéa 1, LAT par le privilège matériel prévu par l'article 18a, alinéa 4, LAT.



La deuxième phrase de l'article 18a, alinéa 1, LAT prévoit malgré tout une obligation d'annoncer les projets. L'article 32a, alinéa 3, OAT précise cette norme. Il prévoit ainsi à titre subsidiaire que les projets doivent être annoncés à l'autorité délivrant les autorisations de construire. Celle-ci dispose de la vue d'ensemble nécessaire pour déterminer si une autorisation doit tout de même être sollicitée en application d'une autre disposition légale ainsi que pour transmettre l'annonce – avec les plans et les autres documents éventuels – aux autorités intéressées. Elle peut par ailleurs, assez tôt avant le début des travaux, formuler des craintes éventuelles relatives à la sécurité (notamment liées au risque d'avalanches de toit en hiver), même si cette tâche relève de la responsabilité du propriétaire de l'ouvrage et non de celle de l'autorité délivrant les autorisations de construire. Afin de tenir compte de l'autonomie cantonale en matière d'organisation, le droit cantonal doit néanmoins pouvoir définir cette compétence différemment.

L'annonce doit être faite avant le début des travaux, dans le délai défini par le droit cantonal. Un délai de 30 jours semble approprié à cet effet, mais les cantons doivent avoir la possibilité d'harmoniser ce délai avec d'autres délais fixés par le droit cantonal.

Le droit cantonal définit également quels plans doivent être produits avec l'annonce. Lorsque l'approbation d'une autorité fédérale est requise en application d'une norme particulière, c'est également cette norme qui définit quelles pièces doivent à tout le moins être jointes à l'annonce.

## **Article 32b OAT**

### Généralités

La notion d'«installation solaire suffisamment adaptée» n'est pas le seul point au sujet duquel le législateur a estimé nécessaire d'apporter des précisions par rapport au droit en vigueur. La première version adoptée par le Conseil des Etats contenait encore la précision suivante: «*Sont considérés comme biens culturels les biens désignés comme tels selon l'article 17 de la loi fédérale du 6 octobre 1966 sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé et l'ordonnance y afférente.*» Là aussi, il a été décidé de ne pas édicter de dispositions trop détaillées dans la loi et de reléguer les précisions au niveau de l'ordonnance. La précision de l'article 18a, alinéa 3, LAT se trouve dès lors à l'article 32b OAT. Elle introduit une exception au principe de la dispense d'autorisation et doit donc être suffisamment détaillées pour pouvoir s'appliquer sans au surplus nécessiter la décision d'une autorité. Partant, la liste donnée se veut exhaustive.

Tant le droit applicable jusqu'à présent que le libellé révisé de l'article 18a, alinéa 3, LAT placent les sites naturels et les biens culturels sur un pied d'égalité. Dans l'OAT, comme cela était déjà le cas dans la première version adoptée par le Conseil des Etats, seul le terme de bien culturel est précisé et ce, pour la raison suivante: les sites naturels ne se trouvent bien souvent ni dans une zone à bâtir ni dans une zone agricole, mais dans une zone de protection située en dehors des zones à bâtir. En vertu de l'article 18a, alinéa 1, LAT, les zones correspondantes n'entrent déjà pas dans le champ d'application de l'article 18a LAT. De plus, cette disposition ne s'applique qu'aux installations solaires situées sur des toits, donc sur des bâtiments. Or, l'édification de constructions dans ou sur les sites naturels protégés se fait généralement avec la plus grande retenue. Et dans les cas où une construction existe déjà dans un site naturel se trouvant en zone à bâtir ou en zone agricole, la pose d'une installation solaire sur le toit ne peut que rarement être à l'origine d'une dégradation majeure pour le site naturel. Et là où un danger de cette nature subsiste, il reste néanmoins possible, sur la base de l'article 18a, alinéa 2, lettre b, LAT, de prévoir une obligation d'obtenir une autorisation.

Les cantons doivent pouvoir désigner des biens d'importance cantonale qui ne sont pas déjà couverts par un instrument de la Confédération. La lettre f prévoit que cela doit être fait dans le plan directeur cantonal; la nécessité d'obtenir l'approbation de la Confédération (plus précisément du Conseil fédéral

ou, si l'adaptation du plan directeur ne suscite aucune opposition, du DETEC), vise à empêcher les abus. Pour prévenir toute lacune dans l'intervalle, l'article 52a, alinéa 6, OAT habilite le gouvernement cantonal à fixer provisoirement – pour une durée maximale de cinq ans – par décision simple la liste des biens culturels d'importance cantonale<sup>14</sup>. La décision doit être publiée afin de créer la sécurité juridique nécessaire.

De plus, le droit cantonal peut prévoir, en se fondant sur l'article 18a, alinéa 2, lettre b, LAT, une obligation d'autorisation pour des types précisément définis de zones à protéger. Cela peut permettre de combler d'autres lacunes existant dans le système de protection. Comme en témoignent les interventions du porte-parole germanophone de la Commission Martin Bäumle (BO 2012 N 138), il convient toutefois de ne pas faire un usage excessif de cette possibilité. Il est également possible, au travers de prescriptions concrètes d'aménagement au sens de l'article 32a, alinéa 2, OAT, de tenir compte d'intérêts de protection moins étendus (voir également les commentaires à ce sujet, pp. 14).

Il faut également souligner que les installations solaires ne sont pas exclues d'une manière générale sur les constructions énumérées dans la liste en question. Cela signifie au contraire seulement que les installations solaires doivent faire l'objet d'une procédure d'autorisation de construire (art. 18a, al. 3, 1<sup>re</sup> phrase, LAT) et qu'elles ne doivent pas porter une atteinte majeure aux biens concernés (art. 18a, al. 3, 2<sup>e</sup> phrase, LAT). Une bonne solution pour ce type de biens consiste par exemple à opter pour des installations solaires soigneusement conçues, couvrant l'intégralité d'un pan de toiture.

#### Lettre a

Les biens culturels d'importance internationale et nationale mentionnés à l'article 2, lettres a et b de l'ordonnance du 17 octobre 1984 sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé (OPBC; RS 520.31) font évidemment partie de cette liste. Il va de soi en revanche que les biens culturels d'importance locale n'y figurent pas en tant que tels. L'OPBC ne prévoyant pas de catégorie pour les biens d'importance cantonale, il sied de se demander comment doivent être considérés les biens culturels d'importance régionale.

Si l'OPBC comportait une catégorie «biens culturels d'importance cantonale», il serait clair que les biens attribués à une catégorie inférieure «d'importance régionale» ne pourraient plus prétendre à l'importance cantonale au sens de l'article 18a, alinéa 3, LAT. Cette catégorie n'existe toutefois pas dans l'ordonnance précitée. Compte tenu des critères appliqués pour définir ces biens, on peut partir du principe que les biens de la catégorie «biens culturels d'importance *régionale*» recouvrent dans les faits ceux du niveau cantonal et doivent dès lors entrer dans le champ d'application de l'article 18a, alinéa 3, LAT.

Les propriétaires de biens culturels d'importance internationale, nationale et régionale ont connaissance de la protection dont leurs biens font l'objet. Il n'en résulte donc aucun problème du point de vue de la sécurité juridique.

#### Lettre b

A des fins de protection de la nature et du paysage, le Conseil fédéral dresse, après avoir requis l'avis des cantons, des inventaires des objets d'importance nationale. L'un de ces inventaires est l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS), conformément à l'article 1 de l'ordonnance du 9 septembre 1981 concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS; RS 451.12). Il convient au moins d'envisager les sites construits d'importance nationale à protéger, selon l'annexe à l'OISOS, sous l'angle de l'article 18a, alinéa 3, LAT. Etant donné que les sites construits d'importance nationale couvrent souvent de grandes

---

<sup>14</sup> Voir le commentaire à ce sujet, p. 31.

surfaces et comprennent des constructions individuelles ne constituant pas des monuments historiques en soi, l'article 18a, alinéa 3, LAT doit faire l'objet d'une application différenciée. Les différenciations valables en l'occurrence sont celles que connaît l'ISOS. A la lettre b, il est précisé en conséquence que seuls entrent dans le champ d'application de l'article 18a, alinéa 3, LAT les périmètres, ensembles et éléments individuels qui figurent à l'inventaire fédéral ISOS et y sont assortis d'un objectif de sauvegarde A. La délimitation distinguant les objets ISOS est définie dans le dossier d'enregistrement et peut aisément être consultée sur Internet à l'aide d'une carte<sup>15</sup>. Ne sont pas inclus les environnements, qui sont concernés par les objectifs de protection a et b (minuscules). Au besoin, ces environnements peuvent, en tant que zones de protection, rester soumis à l'obligation d'obtenir une autorisation (art. 18a, al. 1, ou al. 2, let. b, LAT).

### Lettre c

Pour s'acquitter de ses responsabilités fondées sur la loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451), la Confédération a dressé plusieurs inventaires des bâtiments et des installations relevant de sa compétence. Citons à cet égard l'Inventaire des ouvrages militaires de combat et de commandement (ADAB), l'Inventaire des constructions militaires (HOBIM), l'Inventaire des gares historiques des CFF et l'Inventaire suisse des installations à câbles. L'article 18a, alinéa 3, LAT doit également s'appliquer à ces objets. Les inventaires utilisent la même échelle d'évaluation que l'OPBC, si bien que les explications données au sujet des biens d'importance régionale dans le commentaire relatif à la lettre a s'appliquent également à la lettre c.

Etant donné que pour l'ISOS, qui constitue également un inventaire au sens de la LPN, une règle spécifique est édictée à la lettre b, il convient ici de l'exclure via le mot «autre». Par ailleurs, les *objets naturels* portés à l'inventaire au sens de la LPN ne doivent pas être pris en compte, comme cela est clairement indiqué via la référence explicite aux «biens culturels».

### Lettre d

Depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, la Confédération soutient financièrement des mesures dans le domaine de la protection des monuments historiques et de l'architecture. En tout, quelque 3000 objets ont jusqu'ici bénéficié de contributions de soutien de cet ordre. Parmi eux, 85 à 90 % sont déjà couverts par l'article 32b, lettre a, OAT par le truchement de l'article 2, lettres a et b, OPBC. Le reste des objets relève en grande partie de l'archéologie. Par conséquent, la lettre d ne limite pratiquement pas l'exploitation de l'énergie solaire, mais est néanmoins cohérente et importante du point de vue de la protection du patrimoine historique.

Ces contributions se fondent actuellement sur l'article 13 LPN. Mais comme de nombreuses contributions de soutien ont été octroyées en vertu d'anciennes bases légales, la lettre d se réfère aux biens culturels «auxquels ont été accordées des contributions fédérales *au sens de* l'article 13 LPN».

Les soutiens ont été accordés par voie de décisions et justifient l'inscription au registre foncier d'une restriction à la propriété en faveur de la Confédération. Les propriétaires fonciers concernés ont donc connaissance des objets leur appartenant qui ont fait l'objet de contributions de soutien. L'Office fédéral de la culture (OFC) possède en outre une liste des objets soutenus, ce qui exclut tout problème de sécurité juridique.

---

<sup>15</sup> La carte des objets peut être consultée gratuitement sur le site de l'organe de coordination de la géoinformation au niveau fédéral, à l'adresse suivante: <http://map.geo.admin.ch> > Géocatalogue > Population et économie > Société, culture > Inventaire fédéral ISOS, cliquer sur l'objet recherché sur la carte, puis sur le lien «ISOS\_XXXX.pdf»; l'objectif de sauvegarde se déduit de la légende en lien avec le plan. Si cela ne fonctionne pas, demander l'information en envoyant un courriel à l'adresse suivante: [isos@bak.admin.ch](mailto:isos@bak.admin.ch).

Enfin, les biens culturels auxquels des contributions de soutien au sens de l'article 13 LPN ont été accordées sont subdivisés en trois catégories (importance nationale, régionale ou locale), si bien que les explications données sur la signification de ces catégories dans le commentaire relatif à la lettre a s'appliquent également ici.

### Lettre e

Le principe de la séparation entre territoire constructible et non constructible, qui est un principe constitutionnel, impose la plus grande retenue lorsqu'il s'agit de changer complètement l'affectation de constructions hors zone à bâtir qui ne sont plus utilisées dans leur affectation initiale. Lorsque l'intérêt de sauvegarder une construction protégée est tel que le droit fédéral fait une exception à ce principe, les objets correspondants doivent également entrer dans le champ d'application de l'article 18a, alinéa 3, LAT. Sont concrètement concernés les objets relevant du champ d'application de l'article 24d, alinéa 2, LAT ou de l'article 39, alinéa 2, OAT. La lettre e se réfère dès lors à toutes les constructions pour lesquelles une autorisation a été délivrée conformément à l'article 24d, alinéa 2, LAT ou à l'article 39, alinéa 2, OAT.

### Lettre f

A ce stade, la liste ne peut recenser l'intégralité des biens culturels d'importance *cantonale*. Dans la mesure où les particuliers doivent pouvoir vérifier par eux-mêmes si la pose d'installations solaires sur leurs constructions est ou non soumise à autorisation, une liste indicative ne permettrait pas de créer la sécurité juridique nécessaire. Le plan directeur cantonal constitue donc un instrument efficace en vue de garantir une certaine uniformité des pratiques cantonales et de permettre à la Confédération de corriger des appréciations inadéquates de la part des autorités cantonales. La lettre f octroie par conséquent aux cantons la compétence de désigner dans leur plan directeur des objets comme étant des biens culturels d'importance cantonale au sens de l'article 18a, alinéa 3, LAT. Cette désignation prend effet à l'approbation du plan directeur par la Confédération seulement<sup>16</sup>. L'article 52a, alinéa 6, OAT s'applique dans l'intervalle, mais pour cinq ans au maximum.

Les plans directeurs cantonaux ne doivent pas obligatoirement contenir une liste de tous les biens culturels d'importance cantonale soumis à l'article 18a, alinéa 3, LAT. Les cantons possèdent généralement d'autres répertoires auxquels ils peuvent renvoyer et qu'ils mettent à la disposition de la Confédération, pour l'approbation, et des personnes intéressées.

## **Article 34b OAT**

### Généralités

L'article 34b contient les dispositions d'exécution de l'article 16a<sup>bis</sup> LAT. Les explications relatives à cette nouvelle disposition légale se trouvent dans le Rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) du 24 avril 2012 (voir FF 2012 6115 ss; ci-après «Rapport CEATE-N»).

### Alinéa 1

L'alinéa 1 précise que les entreprises agricoles au sens de l'article 5 LDFR<sup>17</sup> sont elles aussi mises au bénéfice des possibilités offertes par l'article 16a<sup>bis</sup> LAT, à l'instar des activités accessoires non agri-

<sup>16</sup> Si l'adaptation du plan directeur ne suscite aucune opposition, elle est approuvée par le DETEC. Dans le cas contraire, c'est le Conseil fédéral qui est l'autorité compétente pour approuver l'adaptation (art. 11, al. 1 et 2, OAT).

<sup>17</sup> Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR; RS 211.412.11)

coles (voir l'art. 40, al. 1, let. d, OAT). L'article 5, lettre a, LDFR habilite les cantons à abaisser jusqu'à 0,6 unité de main-d'œuvre standard la limite nécessaire pour une entreprise agricole.

L'entreprise doit atteindre la taille minimale requise par la LDFR, avant comme après la réalisation du projet de construction. Tous les chevaux détenus dans l'entreprise sont pris en compte, qu'il s'agisse de chevaux en pension ou d'animaux de compagnie au sens de l'article 15, alinéa 2, OMédV<sup>18</sup>.

### Alinéa 2

Selon l'article 16a<sup>bis</sup>, alinéa 1, LAT, de *nouvelles* constructions et installations destinées à la détention de chevaux ne peuvent être construites que dans des entreprises agricoles au sens de la LDFR. Les exploitations agricoles qui n'atteignent pas la taille requise pour les entreprises peuvent<sup>19</sup> réaffecter des constructions et installations *existantes* à la détention de chevaux. L'alinéa 2 le prévoit expressément. De même que pour les entreprises agricoles, cela ne vaut toutefois que pour les exploitations agricoles *existantes* qui disposent d'une *base fourragère provenant majoritairement de l'exploitation et de pâturages* pour la détention des chevaux.

Afin que la situation des exploitations agricoles qui n'atteignent pas la taille requise pour les entreprises ne soit pas moins bonne que celle des détenteurs de chevaux à titre de loisir, de nouvelles *installations extérieures* au sens de l'article 24e, alinéa 2, LAT sont également admissibles, telles que, notamment, les aires de sortie toutes saisons (voir l'al. 3 ci-après).

Pour autant qu'une aire de sortie toutes saisons s'y prête sans que sa fonction première n'en pâtisse, elle peut également servir à l'utilisation<sup>20</sup> des chevaux (à propos de l'utilisation combinée d'une aire de sortie toutes saisons, voir aussi le Rapport CEATE-N, ch. 3.3, al. 3 [FF 2012 6125]).

Il ne serait pas conforme à la loi d'admettre des places au sens de l'article 16a<sup>bis</sup>, alinéa 2, LAT, c'est-à-dire des places servant uniquement ou en premier lieu à l'utilisation des chevaux. De telles installations sont réservées aux entreprises agricoles au sens de la LDFR<sup>21</sup>.

Il est concevable que deux ou plusieurs exploitations détenant des chevaux se regroupent et se fassent reconnaître en tant que communauté d'exploitation<sup>22</sup> ou communauté partielle d'exploitation<sup>23</sup> pour la détention de chevaux. Pour autant qu'une telle communauté atteigne au moins les besoins en travail<sup>24</sup> exigés pour une entreprise agricole (art. 5 ou 7 LDFR), elle peut ériger, aux conditions énoncées à l'article 35 OAT<sup>25</sup>, les mêmes constructions et installations qu'une entreprise agricole<sup>26</sup>.

<sup>18</sup> Ordonnance du 18 août 2004 sur les médicaments vétérinaires (RS 812.212.27)

<sup>19</sup> La formulation potestative de l'alinéa 2 ne signifie pas que l'autorisation est laissée à la libre appréciation de l'autorité compétente. Elle signifie bien plutôt que l'autorisation doit toujours respecter non seulement les conditions *particulières* mais aussi les conditions *générales*, notamment celles de l'article 34 OAT (voir l'al. 6).

<sup>20</sup> Sur la notion d'utilisation, voir les commentaires de l'alinéa 3.

<sup>21</sup> Par rapport à la pratique actuelle, cela ne constitue une restriction que pour un petit nombre d'exploitations. Tout d'abord, les *pensions de chevaux*, entreprises agricoles ou non, ne pouvaient pas, jusqu'ici, installer de places pour l'utilisation des chevaux (voir le guide «Comment l'aménagement du territoire appréhende les activités liées au cheval», p. 11, chap. B, ch. 3.3). Ensuite, les *élevages de chevaux* ne pouvaient prétendre à une place de débouillage qu'à la condition de détenir au moins 12 chevaux avec une répartition des âges caractéristique d'un élevage (voir le guide précité, p. 8, chap. B, ch. 2.3).

<sup>22</sup> Voir l'article 10 de l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation (Ordonnance sur la terminologie agricole, OTerm; RS 910.91).

<sup>23</sup> Voir l'article 12 OTerm.

<sup>24</sup> Les besoins en travail se déterminent sur la base de l'unité de main-d'œuvre standard (UMOS); voir l'article 2a de l'ordonnance du 4 octobre 1993 sur le droit foncier rural (ODFR; RS 211.412.110) ainsi que l'article 3 OTerm.

<sup>25</sup> Aux termes de l'article 35 OAT, des constructions et installations peuvent être érigées pour la garde en commun d'animaux de rente si les exploitations constituent une communauté ou une communauté partielle d'exploitation reconnue (let. a), si le contrat de la communauté est joint à la demande (let. b) et si la durée du contrat est de 10 ans au moins (let. c).

<sup>26</sup> L'autorisation doit être assortie de la condition résolutoire que la communauté perdure. Il en découle clairement que l'autorisation devient caduque en cas de dissolution de la communauté. Les constructions et installations autorisées doivent alors être de plein droit démolies (cf. art. 16b, al. 2, LAT), sauf si l'exploitation de base atteint entretemps par elle-même la

En présence d'une très petite exploitation, il y a lieu de s'assurer très précisément qu'elle pourra subsister à long terme (art. 34, al. 4, let. c, OAT) et qu'elle ne sert pas à l'agriculture pratiquée en tant que loisir (art. 34, al. 5 OAT). Les critères pour l'examen de ces points sont énumérés et expliqués plus en détail dans le guide «Comment l'aménagement du territoire appréhende les activités liées au cheval» (voir ce guide, p. 9, chap. B, ch. 2.5).

### Tableau récapitulatif

	Entreprise agricole selon art. 5 ou 7 LDFR	Exploitation agricole inférieure à la taille d'une entreprise	Détention de chevaux à titre de loisir (agriculture de loisir)
Nouvelles constructions et installations	oui	non <sup>1</sup>	non
Réaffectation de constructions et installations existantes	oui	oui	oui, si l'objet réaffecté est proche de la maison d'habitation et si une détention respectueuse des animaux est garantie <sup>2</sup>
Installations extérieures nécessaires pour une détention convenable des animaux	oui	oui	oui <sup>2</sup>
Places pour l'utilisation	oui	non <sup>1</sup>	non
Carrousels	oui	non <sup>1</sup>	non
Abris de pâturage	oui	non <sup>1</sup>	non
Nombre de chevaux	en fonction de la base fourragère et des pâturages	en fonction de la base fourragère et des pâturages	un détenteur de chevaux à titre de loisir doit être en mesure de s'occuper de tous les chevaux lui-même, soit sans l'aide de tiers

<sup>1</sup> Une communauté ou une communauté partielle d'exploitation vouée à la détention de chevaux qui est reconnue et atteint au moins les besoins en travail exigé pour une entreprise agricole (art. 5 ou 7 LDFR) peut ériger, aux conditions de l'art. 35 OAT, les mêmes constructions et installations qu'une entreprise agricole.

<sup>2</sup> Est en outre applicable l'art. 24e, al. 5, LAT, aux termes duquel des autorisations ne peuvent être délivrées que si les conditions prévues à l'art. 24d, al. 3, LAT sont remplies.

### Alinéa 3

L'alinéa 3 énonce les exigences relatives à l'aire de sortie toutes saisons<sup>27</sup>, soit l'enclos destiné à la sortie quotidienne en toute saison. Par sortie, on entend le fait pour l'animal de se mouvoir librement en plein air, sans intervention humaine, avec la possibilité de choisir lui-même son allure, sa direction et sa vitesse de déplacement (voir l'art. 2, al. 3, let. c de l'ordonnance du 23 avril 2008 sur la protection des animaux [OPAn, RS 455.1]).

L'aire de sortie toutes saisons est destinée à la *détention* des chevaux et doit être distinguée notamment d'une place pour l'*utilisation* des chevaux (art. 16a<sup>bis</sup>, al. 2, LAT). Par utilisation d'un cheval, on entend le travail sous la selle, à la main ou à l'attelage et les déplacements de l'animal dans un carrousel ou marcheur<sup>28</sup> (voir l'art. 2, al. 3, let. o, ch. 1, OPAn).

Selon la lettre a, l'aire de sortie toutes saisons doit être attenante à l'écurie. Les chevaux doivent pouvoir se mouvoir si possible librement entre leur box et l'aire de sortie. Ce n'est que là où un accès direct à l'écurie n'est pas réalisable pour des raisons impératives (p. ex. une forte pente) que l'aire de sortie toutes saisons peut être installée séparément de l'écurie. Si, dans une telle situation, une place pour l'utilisation des chevaux est également prévue, celle-ci devra alors servir simultanément d'aire de sortie toutes saisons (voir Rapport CEATE-N, ch. 3.1, al. 2 [FF 2012 6121 s.]). Dans les exploitations comptant un grand nombre de chevaux montés quotidiennement, une utilisation combinée n'est guère praticable. Une aire de sortie séparée peut alors être admise.

taille d'une entreprise agricole ou si elle s'associe avec une autre exploitation détenant des chevaux pour constituer une nouvelle communauté reconnue.

<sup>27</sup> Appelée «aire d'exercice» dans la législation relative à l'agriculture

<sup>28</sup> Il s'agit de constructions ou d'installations qui servent à canaliser le mouvement des chevaux dans un espace déterminé.

La lettre b fixe les principes relatifs à la dimension de l'aire de sortie toutes saisons. Dans la mesure où l'aire de sortie toutes saisons excède la surface minimale<sup>29</sup> prévue par la législation sur la protection des animaux, la consolidation du sol doit pouvoir être éliminée sans grands efforts. L'aire de sortie toutes saisons ne doit toutefois pas excéder la surface recommandée par la législation sur la protection des animaux. La surface recommandée est de 150 m<sup>2</sup> par cheval, indépendamment de la hauteur au garrot et de l'accessibilité de l'aire de sortie (voir annexe 1, tab.7, ch. 4 de l'OPAn). Pour les aires de sortie toutes saisons qui ne sont pas attenantes à l'écurie, la surface recommandée est de 800 m<sup>2</sup> au maximum, même si plus de cinq chevaux y sont détenus. Cela suppose toutefois que la consolidation du sol soit réversible (voir note 8 de l'annexe 1, tab.7, ch. 4 de l'OPAn). Dans les écuries de groupe avec aire de sortie accessible en permanence, il est recommandé d'ajouter 75 m<sup>2</sup> par cheval supplémentaire à compter du sixième cheval (voir note 8 de l'annexe 1, tab.7, ch. 4 de l'OPAn).

La consolidation du sol doit pouvoir être éliminée sans grands efforts. Il s'agit là de la condition nécessaire pour qu'une aire de sortie toutes saisons puisse être construite plus grande que la surface minimale. La brochure «Aire de sortie pour équidés en toutes saisons»<sup>30</sup> fournit des indications utiles sur les différentes sortes de revêtement. En cas de revêtement en dur, par exemple en béton, les travaux d'enlèvement et de remise en culture sont généralement importants, si bien que seule la surface minimale peut être consolidée de la sorte.

Un dépassement de la surface minimale doit, de plein droit, être compatible avec les exigences majeures de l'aménagement du territoire<sup>31</sup>. Ces exigences sont mises en cause notamment en cas d'empiètement sur des terres cultivables de valeur, en particulier des surfaces d'assolement. Il faut alors trouver un juste équilibre entre les intérêts de la préservation des terres cultivables et ceux du bien-être des animaux. La protection de la nature et du paysage doit aussi être prise en compte.

#### Alinéa 4

L'alinéa 4 énonce les conditions d'autorisation auxquelles sont soumises les places pour l'utilisation des chevaux selon l'article 16a<sup>bis</sup>, alinéa 2, LAT. Sont particulièrement concernés les terrains d'équitation. Mais il peut s'agir aussi de ronds de longe, de carrières ou de carrousels.

Les places pour l'utilisation des chevaux sont réservées aux entreprises agricoles au sens de la LDFR. Les exploitations qui détiennent des chevaux sans atteindre la taille requise pour les entreprises selon l'alinéa 1 ont la possibilité de se regrouper et de se faire reconnaître en tant que communauté d'exploitation ou communauté partielle d'exploitation pour la détention de chevaux. Pour autant qu'une telle communauté atteigne au moins les besoins en travail requis pour une entreprise agricole selon l'article 5 ou 7 LDFR et pour autant que les conditions de l'article 35 OAT soient remplies, il lui est possible d'ériger une place commune pour l'utilisation des chevaux (voir les commentaires sur l'al. 2).

La lettre a précise que de telles places sont destinées exclusivement à l'utilisation des chevaux détenus sur l'exploitation, chevaux en pension y compris. Des utilisations à des fins commerciales qui vont au-delà de l'utilisation des chevaux détenus sur l'exploitation, telles que par exemple la location des places pour des chevaux extérieurs à l'exploitation, des leçons d'équitation ou des prestations d'hippothérapie, sont soumises à une appréciation entrant dans le cadre de l'article 24b LAT (activités accessoires non agricoles) et examinant les conditions qu'il prescrit (Rapport CEATE-N, ch. 3.1, al. 2 [FF 2012 6122]).

<sup>29</sup> La surface minimale va de 12 à 36 m<sup>2</sup> par cheval selon la hauteur au garrot et l'accessibilité de l'aire de sortie (voir annexe 1, tab.7, ch. 3 de l'OPAn).

<sup>30</sup> La publication est annexée à la brochure de l'OSAV «Chevaux - mon animal j'en prends soin» ([www.bvet.admin.ch](http://www.bvet.admin.ch), page d'accueil > Documentation > Publications > Brochures Animaux de rente).

<sup>31</sup> Voir l'article 24e, alinéa 2, 2<sup>e</sup> phrase, LAT qui doit, en bonne logique, être aussi applicable à la détention de chevaux conforme à l'affectation de la zone.

La lettre b autorise l'utilisation d'une place en commun par deux ou plusieurs entreprises détenant des chevaux. Du point de vue de l'aménagement du territoire, une telle collaboration entre entreprises est adéquate et souhaitable en ce qu'elle favorise une utilisation mesurée du sol.

La lettre c régit la dimension des places, qui peuvent avoir une surface de 800 m<sup>2</sup> au maximum. Une éventuelle installation de carrousel ne doit pas être prise en compte. La surface maximale autorisée peut être répartie en plusieurs places (Rapport CEATE-N, ch. 3.1, al. 2 [FF 2012 6122]).

La lettre d est une application de l'exigence d'une utilisation mesurée du sol et du principe de concentration, dont il découle que les constructions et installations d'une exploitation doivent être groupées de façon aussi compacte que possible en un même endroit.

La lettre e précise que les places ne peuvent être ni couvertes ni entourées de parois. Des bandes appropriées sont admissibles. Pour les carrousels, une couverture du parcours peut être autorisée.

Selon la lettre f, les places peuvent comporter une installation d'éclairage appropriée. Un éclairage par projecteurs n'est ni nécessaire ni admissible<sup>32</sup>. L'éclairage doit permettre de travailler sans danger avec les chevaux dans la pénombre.

Selon la lettre g, des installations de haut-parleurs ne sont pas admissibles.

Selon la lettre h, les places pour l'utilisation des chevaux doivent – comme les aires de sortie toutes saisons – pouvoir être éliminées sans grands efforts. Compte tenu de la dimension des places, une exécution qui épargne autant que possible le sol répond à l'exigence d'une utilisation mesurée du sol et de la protection des terres cultivables.

#### Alinéa 5

Le Rapport CEATE-N (ch. 3.1, al. 1, FF 2012 6120 s.) évoque le risque que des personnes étrangères à l'agriculture construisent des habitations et souligne que la détention de chevaux n'autorise pas la construction d'un nouvel espace d'habitation dans la zone agricole. C'est ce que précise l'alinéa 5. Si la détention de chevaux envisagée nécessite une surveillance continue sur place, il faut alors que les locaux d'habitation nécessaires existent déjà.

#### Alinéa 6

Les conditions auxquelles l'article 34 OAT subordonne les autorisations sont également applicables à la détention de chevaux. Les conditions de l'article 34, alinéa 4, OAT sont essentielles (nécessité de la construction ou de l'installation pour l'exploitation, absence d'un intérêt prépondérant contraire, survie à long terme de l'exploitation). Les constructions et installations destinées à la détention de chevaux à titre de loisir ne sont pas réputées conformes à l'affectation de la zone agricole (art. 34, al. 5, OAT).

Conformément aux règles en matière de conflit de lois, les dispositions *spéciales* que comportent les articles 16a<sup>bis</sup> LAT et 34b OAT l'emportent le cas échéant sur les dispositions *générales*. Cela vaut en particulier pour les *bâtiments d'habitation*. L'article 34b, alinéa 6, OAT est une norme spéciale qui l'emporte sur la disposition générale de l'article 34, alinéa 3, OAT. Il en va de même des dispositions relatives à la détention d'animaux *indépendante du sol*. Pour les chevaux, le législateur exige expressément, à l'article 16a<sup>bis</sup>, alinéa 1, LAT, des pâturages et une base fourragère provenant majoritairement de l'exploitation. Les dispositions relatives au développement interne (art. 16a, al. 2, LAT et art. 36 OAT) ne sont dès lors pas applicables pour les chevaux, pas plus que ne le sont celles sur les zones agricoles spéciales (art. 16a, al. 3, LAT).

---

<sup>32</sup> La norme SIA 491 «Prévention des émissions inutiles de lumière à l'extérieur» contient des indications utiles.



## Article 42b OAT

### Généralités

En matière de détention d'animaux à titre de loisir, la révision partielle du 22 mars 2013 de la loi sur l'aménagement du territoire a introduit diverses modifications qui ne portent pas uniquement sur les chevaux mais, plus généralement, sur la détention d'animaux à titre de loisir. Par souci de clarté, cette thématique a été sortie de l'article 24d LAT pour être réglée dans un article (art. 24e LAT) distinct. Les explications relatives à cette nouvelle disposition légale se trouvent dans le rapport de la CEATE-N (FF 2012 6123 ss).

Le titre de l'article 42b est adapté à celui de l'article 24e LAT.

Les alinéas 1 et 2 demeurent inchangés; ils contiennent les dispositions d'exécution requises par l'article 24e, alinéa 6, 2<sup>e</sup> phrase, LAT.

### Alinéa 3

Les animaux doivent être détenus par des personnes qui habitent à proximité. N'est admissible que le nombre d'animaux dont les personnes qui résident à proximité peuvent s'occuper elles-mêmes, c'est-à-dire sans recourir à l'aide de tiers. Cela implique nécessairement une limitation quantitative.

### Alinéa 4

En vertu de l'article 24e, alinéa 1, LAT, les travaux de transformation réalisés à l'intérieur d'un bâtiment doivent garantir une *détention respectueuse* des animaux. L'alinéa 4 reprend la teneur de la disposition d'exécution actuelle (art. 42c OAT), laquelle peut dès lors être abrogée.

Des exigences plus sévères que les prescriptions minimales du droit de la protection des animaux sont énoncées en particulier aux articles 72 à 76 et à l'annexe 6 de l'ordonnance sur les paiements directs<sup>33</sup>.

Il s'agit notamment d'exigences relatives à l'éclairage, à la hauteur des plafonds ou au sol de l'écurie.

Afin de mieux prendre en compte certaines situations particulières, il n'est plus fait mention d'une détention «particulièrement» respectueuse des animaux mais uniquement – comme dans la loi – d'une détention respectueuse. Cela concerne concrètement la détention en groupes<sup>34</sup> de chevaux adultes, laquelle n'est plus impérativement exigée (3<sup>e</sup> phrase de l'al. 4; voir à ce propos le Rapport CEATE-N, ch. 3.3, al. 1, 2<sup>e</sup> tiret [FF 2012 6123 s.]).

### Alinéa 5

L'alinéa 5 précise la notion d'installations extérieures au sens de l'article 24e LAT. Constituent des installations extérieures les installations qui sont nécessaires pour une détention convenable des animaux et qui ne sont ni couvertes ni entourées de parois. C'est la législation sur la protection des animaux qui est pertinente pour déterminer quelles installations extérieures sont considérées comme *nécessaires* pour une détention *convenable* des animaux. L'alinéa 5 mentionne en particulier les aires de sortie toutes saisons, les aires à fumier<sup>35</sup> et les clôtures.

<sup>33</sup> Ordonnance du 23 octobre 2013 sur les paiements directs versés dans l'agriculture (ordonnance sur les paiements directs, OPD; RS 910.13).

<sup>34</sup> La détention des chevaux en groupe est à distinguer de l'exigence selon laquelle les chevaux doivent avoir des contacts visuel, auditif et olfactif avec un autre cheval (art. 59, al. 3, OPAn), ce que permettent des box individuels voisins.

<sup>35</sup> Les aires à fumier doivent être confinées conformément aux prescriptions de la législation sur la protection des eaux.

La lettre a précise que les installations qui servent uniquement à des activités à titre de loisir avec les animaux (notamment les terrains d'équitation ou d'exercice pour les chiens) ne sont pas autorisées.

Une installation extérieure nécessaire (p. ex. une aire de sortie toutes saisons) peut également être utilisée pour des activités à titre de loisir avec les animaux, pour autant que l'installation s'y prête, que sa fonction première n'en soit pas affectée, qu'aucune modification ne soit apportée à la construction et qu'il n'en résulte aucun nouvel impact sur le territoire et l'environnement (voir l'art. 24e, al. 3, LAT et les explications y relatives dans le Rapport CEATE-N, ch. 3.3 [FF 2012 6125]).

Selon la lettre b, les abris de pâturage ne sont pas considérés comme des installations extérieures (voir le message du 2 décembre 2005 dans la Feuille fédérale 2005, p. 6645). Ils peuvent toutefois être considérés, le cas échéant, comme étant imposés par leur destination au sens de l'article 24 LAT.

#### Alinéa 6

L'aire de sortie toutes saisons (voir l'art. 34b, al. 3, OAT) compte au nombre des installations qui sont nécessaires pour une détention convenable des animaux. L'alinéa 6 fixe comme suit les exigences y relatives:

L'aire de sortie toutes saisons doit être autant que possible attenante à l'écurie. Les animaux doivent pouvoir se mouvoir librement entre l'écurie et l'aire de sortie. Il s'agit par là de contribuer au bien-être des animaux et de prévenir en même temps le détournement des aires de sortie à d'autres fins (p. ex. l'équitation). L'aire de sortie toutes saisons ne peut être séparée de l'écurie que là où une contiguïté avec l'écurie n'est pas réalisable pour des raisons impératives (p. ex. une forte pente). La surface admissible se détermine selon l'article 34b, alinéa 3, lettre b.

Pour la détention d'animaux à titre de loisir est en outre applicable l'article 24e, alinéa 5, LAT, aux termes duquel des autorisations ne peuvent être délivrées que si les conditions prévues à l'article 24d, alinéa 3, LAT ont remplies. Cette disposition prescrit notamment que, en cas de changement d'affectation, *l'aspect extérieur* doit demeurer *pour l'essentiel inchangé*. Or, il se peut qu'une aire de sortie toutes saisons de grande dimension modifie notablement l'aspect extérieur, en particulier lorsqu'un bâtiment n'était auparavant pas une écurie. Cet élément n'est pas à négliger.

#### Alinéa 7

Aux termes de l'alinéa 7, le fait que les conditions pour une autorisation ne soient plus remplies entraîne la caducité de l'autorisation, ce que l'autorité compétente doit constater par une décision<sup>36</sup>. Les conditions pour une autorisation ne sont plus remplies en cas de cessation de la détention d'animaux à titre de loisir ou lorsque ce ne sont plus les personnes qui résident à proximité mais des tiers qui s'occupent des animaux. L'autorisation devient en outre caduque lorsque les animaux sont détenus de manière telle que cela ne relève plus d'une activité de loisir. On considère que la détention d'animaux est exercée à titre de loisir lorsqu'elle n'a pas de but lucratif et qu'elle est pratiquée pour le plaisir, pendant le temps libre.

#### **Article 42c OAT**

Cette disposition est reprise à l'article 42b, alinéa 4 (voir plus haut). Elle peut dès lors être abrogée.

---

<sup>36</sup> Voir la disposition semblable qui vaut pour les activités accessoires non agricoles (art. 40, al. 5, OAT).

## Article 46 OAT

### Généralités

L'article 111, alinéa 2, de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110; en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007) a donné aux autorités fédérales ayant qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral la possibilité, dans la mesure où elles en font la demande, d'utiliser les voies de droit cantonales et de demander à participer à toute procédure introduite auprès d'instances cantonales. Cet article a toutefois laissé un problème irrésolu, à savoir celui de l'accès de l'autorité fédérale ayant qualité pour recourir aux informations nécessaires. L'idée de définir dans une unique ordonnance quelles décisions d'une instance de rang inférieur doivent être notifiées à quelle autorité fédérale a été abandonnée. En lieu et place, il a été décidé d'inscrire les règles en la matière dans les différentes ordonnances. C'est ce qui est fait par cet article pour le domaine du droit de l'aménagement du territoire.

La notification des décisions cantonales *de dernière instance* est pour l'heure déjà régie par l'ordonnance du 8 novembre 2006 sur la notification des décisions cantonales de dernière instance en matière de droit public (RS 173.110.47). Cette disposition portant toutefois sur un nombre restreint de décisions, qui émanent des plus hautes instances judiciaires cantonales et ont donc une plus grande importance en termes de jurisprudence, la proportion des décisions devant être notifiées à l'Office fédéral du développement territorial (ARE) sera dès lors supérieure.

L'alinéa 1 est également étroitement lié à la révision partielle du 15 juin 2012 de la LAT: l'obligation de notifier certaines décisions à l'ARE vise à rendre l'application des dispositions fédérales en matière de dimensionnement des zones à bâtir plus systématique qu'elle a pu l'être par le passé.

L'*obligation* de notifier les décisions ne met pas pour autant à l'abri d'un oubli. Le délai de recours pour l'ARE ne commencera toutefois à courir qu'à compter de la notification de la décision litigieuse.

### Alinéa 1

La notification à l'ARE incombe au canton, qui approuve – s'il ne l'adopte pas lui-même – le plan d'affectation par un acte constitutif (art. 26 LAT). Le destinataire de la notification est l'ARE (art. 8 OAT). L'obligation de notification porte d'une part sur l'acte d'approbation en vertu de l'article 26 LAT et d'autre part, si l'approbation ou la non-approbation du plan d'affectation a été contestée, sur la décision sur recours rendue par l'instance de rang inférieur. L'ARE n'est pas tenu de prendre part à la procédure avant que l'autorisation cantonale n'ait été donnée ou qu'une décision n'ait été rendue par l'instance de rang inférieur. Dans les cantons où la procédure de recours se déroule en amont de l'octroi de l'autorisation cantonale, le droit cantonal doit garantir que l'ARE peut encore intervenir dans la procédure à ce stade. La notification des décisions cantonales de dernière instance par les tribunaux administratifs est régie par l'ordonnance du 8 novembre 2006 sur la notification des décisions cantonales de dernière instance en matière de droit public (RS 173.110.47).

### *Lettre a*

Les dispositions transitoires de l'article 38a LAT sont au cœur de la révision. Elles offrent une meilleure garantie de la mise en œuvre du droit matériel. Elles ne sauraient toutefois n'avoir d'effets qu'au cas où des infractions doivent être punies. Les conditions pour ce faire sont prévues à la lettre a.

Le nombre de décisions à notifier devrait rester limité. Les dispositions de l'article 52a, alinéa 2, OAT concernant les classements en zone à bâtir durant la période transitoire prévue à l'article 38a, alinéa 2, LAT sont strictes (voir le commentaire plus bas, p. 29). En cas de moratoire sur les classe-

ments en zone à bâtir tel que le prévoit l'article 38a, alinéa 3 et 5, LAT, plus aucun classement en zone à bâtir ne devrait être approuvé. Lorsqu'une autorité chargée d'appliquer le droit – par exemple pour combler une lacune – croit voir une possibilité d'exception à l'interdiction générale de classement en zone à bâtir, comme cela arrive de temps à autre, la décision y relative ne doit pas entrer en force sans que l'ARE ait pu faire valoir son avis éventuellement divergent dans le cadre d'une procédure de recours.

#### *Lettre b*

La lettre b se rapporte uniquement aux cas dans lesquels une obligation de communication existe déjà en application du droit en vigueur (art. 46 OAT). Cette obligation est dès lors maintenue.

#### Alinéa 2

Les catégories de cas décrites à l'alinéa 1 dans lesquelles les cantons sont tenus de notifier toutes leurs décisions à l'ARE ont été réduites au minimum. Pour que cette limitation soit possible, l'alinéa 2 habilite l'ARE à exiger au cas par cas qu'un canton lui notifie des décisions relatives à des domaines sectoriels déterminés, notamment si des divergences entre la Confédération et le canton quant à l'application de prescriptions données ne pouvaient être éliminées d'une autre manière. En ce sens, cette solution permet de limiter autant que faire se peut la charge de travail des cantons et des communes, mais également de la Confédération.

#### **Article 47, alinéa 2, OAT**

L'article 47, alinéa 2, OAT précise, dans une liste non exhaustive, les exigences que doit remplir le rapport explicatif destiné à l'autorité cantonale compétente pour l'approbation. Aussi faut-il en particulier indiquer quelles sont les réserves d'affectation qui subsistent dans les zones à bâtir existantes, mais aussi quelles mesures doivent être prises et dans quel ordre afin de mobiliser ces réserves (en cas de zones à bâtir déjà construites) ou d'obtenir sur ces surfaces un bâti conforme à l'affectation de la zone et répondant à la densité recherchée (en cas de zones à bâtir non construites). D'après son intitulé, le rapport établi conformément à l'article 47 OAT est certes destiné à l'autorité cantonale compétente pour l'approbation afin de lui fournir les bases décisionnelles nécessaires. Mais il doit aussi être accessible à toutes les parties prenantes à la procédure de consultation, conformément au droit d'être entendu. Cette exigence découle également de l'article 4 LAT: la participation à l'établissement d'un plan d'affectation est susceptible de ne pas atteindre ses buts si les documents destinés à ladite participation n'abordent pas les questions auxquelles il convient, conformément à l'article 47 OAT, d'apporter des réponses. Et, dans l'optique d'une bonne compréhension des plans d'affectation décidés, il importe que le rapport soit couvert par le principe, énoncé à l'article 4, alinéa 3, LAT, selon lequel l'information doit pouvoir être consultée.

#### **Article 52a OAT**

##### Généralités

Le législateur a prévu des dispositions transitoires très strictes dans la LAT parce qu'il savait que c'était le seul moyen de convaincre le comité à l'origine de l'Initiative pour le paysage de retirer celle-ci. Cette volonté doit dès lors justement ressortir de l'ordonnance. En évitant toute rigueur excessive, les dispositions transitoires doivent, dans leur substance, pouvoir remplir la fonction qui leur est dévolue.

## Alinéa 1

L'incertitude règne quant aux conséquences que l'article 38a, alinéa 2, LAT peut avoir dans les cas de classements en zone à bâtir déjà approuvés par l'autorité cantonale compétente au moment de l'entrée en vigueur de la révision le 1<sup>er</sup> mai 2014 mais pour lesquels un recours est encore en suspens. Un tel classement n'est soumis aux conditions de l'article 38a, alinéa 2, LAT et, partant, à celles de l'article 52a, alinéa 2, OAT que si la décision d'approbation doit être corrigée, en tout ou partie, ou que l'affaire doit, pour d'autres motifs, être renvoyée à l'autorité cantonale pour nouvelle décision. Les recours téméraires ne devraient guère non plus donner lieu à un réexamen ou une correction matérielle partielle. Un recours téméraire ne méritant aucune protection juridique, l'éventualité est néanmoins prévenue et expressément réglée. Dans les cantons où une procédure de recours peut être ouverte avant l'approbation cantonale au sens de l'article 26 LAT et où, le cas échéant, une telle procédure n'est pas encore close, cette approbation ne peut plus se faire que si les conditions posées par l'article 52a, alinéa 2, OAT sont remplies, et ce quand bien même une procédure de recours était en cours au moment de l'entrée en vigueur de la révision.

## Alinéa 2

La période transitoire prévue par l'article 38a, alinéa 2, LAT débute à l'entrée en vigueur de la révision le 1<sup>er</sup> mai 2014 et se termine avec l'approbation de l'adaptation du plan directeur cantonal par le Conseil fédéral. Afin d'éviter toute confusion, il sera précisé lors de cette approbation que l'article 38a, alinéa 2, LAT ne s'applique plus dans le canton concerné.

Tandis que l'article 38a, alinéa 2, LAT porte sur *l'augmentation des zones à bâtir légalisées*, l'article 52a, alinéa 2, OAT énonce les conditions à remplir pour *pouvoir approuver des classements en zone à bâtir* durant la période transitoire, ce en tenant compte du fait que l'approbation selon l'article 26 LAT est l'instrument juridique par lequel les zones à bâtir légalisées sont augmentées.

Pour permettre la mise en œuvre des dispositions transitoires, les cantons devront présenter la situation des zones à bâtir telle qu'elle sera à l'entrée en vigueur de la révision le 1<sup>er</sup> mai 2014. La preuve que la surface des zones à bâtir dûment délimitées ne sera pas augmentée peut être apportée à l'aide de chiffres relatifs (nombre d'hectares qui ont été déclassés et classés en zone à bâtir) ou de chiffres absolus (taille totale des zones à bâtir lors de l'entrée en vigueur de la révision le 1<sup>er</sup> mai 2014 ainsi qu'à des dates de référence ultérieures).

Pour définir ce qui constitue un classement en zone à bâtir, ce sont en principe les affectations primaires selon le chiffre 7.3.2 des modèles de géodonnées minimaux «Plans d'affectation» du 12 décembre 2011<sup>37</sup> qui sont déterminantes: on considère toujours qu'il y a un classement en zone à bâtir dans la mesure où des surfaces qui n'étaient encore attribuées à aucune zone de l'affectation primaire «zones à bâtir» (code\_HN 11 – 19) sont attribuées à une de ces zones.

En général, les projets fédéraux approuvés par une autorité fédérale dans le cadre d'une procédure d'approbation des plans ne requièrent pas obligatoirement la création d'une zone spécifique par le droit cantonal ou communal. Les dispositions transitoires de l'article 38a, alinéas 2 et 3, LAT et de l'article 52a, alinéa 2, OAT ne devraient pas, par conséquent, être susceptibles d'engendrer de retard inacceptable pour ce type de projets. La situation peut être différente dans le cas où des constructions ou installations sont dans l'intérêt de la Confédération mais où les conditions requises doivent être créées dans le cadre des procédures cantonales et communales. La subordination à ces procédures n'est toutefois pas nouvelle. L'absence de procédure fédérale signifie que cette subordination a été

---

<sup>37</sup> Cf. documentation sur les modèles, sur Internet à la page <http://www.are.admin.ch/DimZB>, document «Modèles de géodonnées minimaux, domaine des plans d'affectation – Documentation sur les modèles», p. 20.

sciemment acceptée. Quant à savoir si cette situation est encore appropriée, la question peut, si nécessaire, être examinée pour chaque domaine spécifique.

#### *Lettre a*

La lettre a confirme que la compensation requise par l'article 38a, alinéa 2, LAT doit, sur le principe, être effectuée au plus tard en même temps que le classement en zone à bâtir. Si le déclassement est attaqué, le classement en zone à bâtir fera partie intégrante de l'objet de ce litige, attendu qu'il ne saurait survenir si le déclassement ne devait pas avoir lieu.

#### *Lettres b et c*

Les débats qui ont précédé le vote parlementaire ont montré que les obstacles pratiques à l'approbation d'un déclassement compensatoire au plus tard lors du classement en zone à bâtir, au sens de la lettre a, étaient conséquents. Cela apparaît le plus concevable lorsque la compensation peut être réalisée dans la même commune ou si le classement et le déclassement peuvent se faire dans un plan d'affectation cantonal. Dans de nombreux cantons toutefois, les plans d'affectation cantonaux se heurtent à des obstacles infranchissables et les bases légales ne peuvent être corrigées en conséquence dans le délai fixé par l'article 38a, alinéa 2, LAT et par l'article 52a, alinéa 2, OAT. L'un des buts recherchés était alors de ne pas empêcher complètement les classements en zone à bâtir urgents et importants du point de vue cantonal durant cette période. Ainsi qu'annoncé avant le vote du 3 mars 2013, une exception a donc été prévue, d'une part pour les zones affectées à des besoins publics dans lesquelles le canton planifie des infrastructures qui sont d'une très grande importance et présentent un caractère urgent (let. b) et, d'autre part pour d'autres zones d'importance cantonale qui s'imposent urgemment (let. c).

L'exception pour les «zones affectées à des besoins publics dans lesquelles le canton planifie des infrastructures qui sont d'une très grande importance et présentent un caractère urgent» vise les cas ne souffrant aucun report, par exemple la création d'une zone pour un hôpital cantonal planifié et nécessaire de toute urgence. Compte tenu du fait qu'il doit s'agir là de cas purement exceptionnels dans lesquels même le simple retard pouvant découler des mesures d'aménagement visant à garantir la compensation ne serait plus tolérable, il est renoncé le cas échéant à toute compensation.

Les autres zones d'importance cantonale sont notamment les pôles de développement désignés comme ayant une importance cantonale dans le plan directeur approuvé par le Conseil fédéral. Eu égard à l'article 38a, alinéa 2, LAT, ces zones ne peuvent certes pas être exemptées de compensation. Il devrait cependant suffire, dans les cas urgents, de désigner les surfaces concernées par le déclassement compensatoire requis et de les sécuriser par des mesures d'aménagement. Les surfaces sont réputées sécurisées par des mesures d'aménagement dès lors qu'une zone réservée a été créée afin d'empêcher l'octroi d'autorisations susceptibles de faire obstacle à un déclassement ultérieur<sup>38</sup>.

Le plan directeur est un instrument parfaitement adapté pour octroyer, dans les cas couverts par la lettre c, les mandats nécessaires en vue d'une mise en œuvre conséquente de la procédure de déclassement compensatoire. L'adaptation du plan directeur étant en cours de préparation durant la période transitoire dont il est question ici, la disposition n'exige pas – contrairement à l'article 30b OAT – que ces mandats soient déjà octroyés. Le canton doit toutefois veiller à ce que les mandats nécessaires soient inscrits dans le plan directeur adapté et la Confédération s'assurera que tel a bien été le cas au moment d'approuver l'adaptation.

---

<sup>38</sup> Cf. les commentaires sur l'article 5a, alinéa 3, lettre c, OAT, ci-dessus p. 8.

La lettre c peut également s'appliquer aux cantons pour lesquels il sera établi qu'ils peuvent, en accord avec l'article 15 LAT, procéder à un classement en zone à bâtir sans déclassement compensatoire. Comme il faudra attendre l'approbation du plan directeur cantonal par le Conseil fédéral pour le savoir, il n'est pas possible de renoncer à la prise de mesures d'aménagement visant à garantir la compensation. Pour autant, il ne ferait aucun sens d'exiger formellement le déclassement si le canton souhaite qu'une zone à bâtir soit aussitôt recréée au même endroit et que le plan directeur approuvé par le Conseil fédéral atteste que cela serait admissible. La deuxième moitié de la phrase («l'obligation de déclassement tombe si celui-ci s'avère superflu sur la base du plan directeur») le mentionne expressément. Elle se rapporte au déclassement à proprement parler, et non aux mesures d'aménagement du territoire visant à garantir la compensation, qui doivent, elles, être prises à un stade antérieur.

### Alinéa 3

Les zones réservées au sens de l'article 27 LAT seront un outil important pour sécuriser les surfaces susceptibles d'être nécessaires en cas de déclassements futurs. Comme les cantons doivent pouvoir agir rapidement durant la période transitoire courant jusqu'à l'approbation du plan directeur cantonal, ils seraient dans l'incapacité d'accomplir leur tâche si la compétence pour créer ces zones réservées était, en vertu du droit cantonal, exclusivement déléguée aux collectivités qui dépendent d'eux, lesquelles sont – par souci de simplification – désignées par le terme «communes» dans l'ordonnance. A l'issue de la période transitoire, on peut considérer que les cantons auront eu suffisamment de temps, le cas échéant, pour adapter la répartition des compétences dans le droit cantonal. Durant la période transitoire, tel n'aura pas encore été le cas. L'alinéa 3 dispose pour cette raison que, dans les cantons ayant conféré aux communes la compétence exclusive de déterminer des zones réservées (art. 27 LAT), cette compétence est également attribuée au gouvernement cantonal jusqu'à ce que l'adaptation du plan directeur ait été approuvée conformément à l'article 38a, alinéa 2, LAT. La compétence de déterminer des zones réservées comprend également la capacité d'en prolonger la validité.

### Alinéa 4

La compétence accordée au gouvernement cantonal en vertu de l'alinéa 3 s'éteignant automatiquement une fois que l'adaptation du plan directeur a été approuvée par le Conseil fédéral, on pouvait s'interroger sur les conséquences qui en résulteraient pour les zones réservées ainsi créées. Si la loi prévoyait leur suppression, elles ne pourraient pas déployer les effets escomptés. L'alinéa 4 prévoit par conséquent que le gouvernement cantonal conserve, y compris après l'approbation de l'adaptation du plan directeur, la compétence d'abroger et de prolonger la validité des zones réservées autorisées conformément à l'alinéa 3.

Selon l'article 27, alinéa 2, LAT, une zone réservée ne peut être prévue que pour cinq ans au plus; le droit cantonal peut prolonger ce délai. Jusqu'à ce que le droit cantonal ait été adapté de manière à régler les modalités de prolongation de la validité des zones réservées et permettre ainsi la mise en œuvre de la révision, cette compétence doit également directement découler des dispositions transitoires. C'est précisément ce que souligne l'alinéa 4 en évoquant la prolongation de la validité.

Les zones réservées définies conformément à l'alinéa 3 restent dès lors en vigueur jusqu'à ce que le gouvernement cantonal les abroge ou jusqu'à ce que le délai expire sans avoir été prolongé.

### Alinéa 5

Selon l'article 38a, alinéa 5, LAT, à l'échéance du délai de cinq ans prévu par l'article 38a, alinéa 4, LAT, aucune nouvelle zone à bâtir ne peut être créée dans les cantons qui ne disposent pas d'un

régime de compensation équitable répondant aux exigences de l'article 5. Le Conseil fédéral désigne ces cantons après les avoir entendus.

L'article 52a, alinéa 5, OAT précise comment le Conseil fédéral s'acquitte de cette tâche.

#### Alinéa 6

Une règle transitoire s'impose encore pour éviter que, juste après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions mais avant que la désignation prévue à l'article 32b, lettre f, OAT n'ait été faite et approuvée par la Confédération, des installations solaires soient montées sans autorisation sur des biens culturels d'importance cantonale non couverts par l'article 32b, lettres a à e, OAT. Cette règle donne au gouvernement cantonal la compétence de fixer provisoirement, par simple décision, la liste des biens culturels d'importance cantonale. Par simple décision, il faut comprendre que le gouvernement cantonal n'a pas à prendre une décision à *caractère normatif*. Pour des raisons de sécurité juridique, cette décision doit toutefois être publiée sous une forme adaptée; et les inventaires auxquels cette décision renvoie doivent être en accès public libre.

Il apparaît approprié de limiter l'effet de cette mesure à un maximum de cinq ans après l'entrée en vigueur de la révision.

La majorité des cantons disposent déjà d'inventaires cantonaux, auxquels ils peuvent renvoyer dans la décision transitoire.

#### **Article 27, alinéa 2, lettre f, OPN**

Selon le droit précédemment en vigueur, l'article 46 OAT imposait aux cantons de communiquer en temps utile, notamment à l'ARE, les modifications de plans d'affectation qui portent atteinte à des paysages, des biotopes ou des sites d'importance nationale. Etant donné que cette communication sert l'exécution de la législation sur la protection de la nature et du paysage et que cette législation ressort du domaine de compétence de l'Office fédéral de l'environnement, c'est à ce dernier qu'elle devra désormais être adressée. L'obligation d'annoncer de telles modifications à l'ARE ne figure donc plus à l'article 46 OAT. Et la réglementation prévue à l'article 27, alinéa 2, de l'ordonnance du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage (OPN; RS 451.1), qui contient déjà des obligations d'annoncer similaires, est complétée en conséquence. Les «sites marécageux d'importance nationale», dont la base juridique est l'article 23a ss LPN, et non l'article 5 de la loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451), sont ajoutés à l'énumération de l'article 27, alinéa 2, lettre f. Bien que déjà inclus dans la dénomination «paysages d'importance nationale», les sites marécageux d'importance nationale sont ainsi nommément cités du fait de l'importance centrale qui est la leur.