



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 au projet mis en consultation de révision partielle de l'ordonnance
sur l'aménagement du territoire

Août 2013

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-R	2
Généralités concernant la délimitation des zones à bâtir (art. 5a, 30a, 30b et 52a OAT-R)	2
Commentaires relatifs aux articles	5
Article 4 OAT-R	5
Article 5, alinéa 1, OAT-R	5
Article 5a OAT-R	6
Article 10, alinéa 2 ^{bis} , OAT-R	7
Article 30 OAT-R	8
Article 30a OAT-R	9
Article 30b OAT-R	11
Article 32 OAT-R	12
Article 32a OAT-R	13
Article 32b OAT-R	16
Article 34b OAT-R	19
Article 42b OAT-R	21
Article 42c OAT-R	22
Article 45a OAT-R	22
Article 46 OAT-R	23
Article 47, alinéa 2, OAT-R	26
Article 52a OAT-R	26
Article 27, alinéa 2, lettre f, OPN	29

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) – ci-après désignée par l'abréviation LAT-R – 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.

La LAT-R rend une révision de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1) nécessaire. A cet effet, le projet ci-joint de révision partielle de l'OAT – ci-après désigné par l'abréviation OAT-R et commenté dans le présent rapport – est mis en consultation.

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 (révision du 22 mars 2013 [ci-après: LAT-R_2013] de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire [LAT; RS 700]). Aucun référendum n'a été demandé contre cette révision dans le délai imparti, lequel a expiré le 13 juillet 2013. Cette révision impose elle aussi d'apporter des modifications et des compléments à l'OAT. Afin de ne pas surcharger par des procédures de consultation à répétition les cantons, les partis politiques, les associations faïtières nationales des communes, des villes et des régions de montagne, les associations faïtières nationales de l'économie et les autres milieux intéressés, les deux révisions ont été regroupées dans un même projet de consultation.

L'OAT-R prévoit en outre des modifications se rapportant à la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110) entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007 (vous trouverez des détails à ce propos dans les commentaires relatifs à l'art. 46 OAT-R, Généralités, pp. 23-24).

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-R 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 l'OAT-R et au complément au guide de la planification directrice (ci-après: C-GPD), lequel a essentiellement été rendu nécessaire par l'article 8a LAT-R. L'OAT-R, les DZB et le C-GPD sont si étroitement liés qu'ils doivent être examinés les uns à la lumière des autres. Pour cette raison, les DZB et le C-GPD sont inclus, du point de vue formel, dans la procédure de consultation sur l'OAT-R, au lieu de faire l'objet d'une audition distincte. Cela ne modifie toutefois en rien que les décisions relatives aux DZB et au C-GPD relèveront de compétences distinctes.

Structure du chapitre 5 de l'OAT-R

Le chapitre 5 de l'OAT est réorganisé. Les dispositions afférentes aux zones à bâtir sont réunies 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.

Généralités concernant la délimitation des zones à bâtir (art. 5a, 30a, 30b et 52a OAT-R)

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 LAT-R. L'article de loi relatif aux zones

à bâtir (art. 15 LAT-R), celui concernant le contenu du plan directeur dans le domaine de l'urbanisation (art. 8a LAT-R) et les dispositions transitoires (art. 38a LAT-R) sont les pierres angulaires du nouveau système légal. Ces dispositions légales sont en particulier concrétisées par les articles 5a, 30a, 30b et 52a OAT-R.

La manière de déterminer quand les zones à bâtir sont surdimensionnées au regard du droit fédéral (art. 15, al. 1 et 2, LAT-R et art. 30a OAT-R) 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-R) 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-R). L'OAT-R, 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.

Des méthodes différentes pour les zones d'habitation, les zones mixtes et les zones centrales ainsi que 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 bâtir¹. 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 s'est révélée être une mesure adaptée pour la comparaison entre plusieurs communes et l'émission 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 ne soit possible de dégager des principes universels permettant le calcul d'équivalences ou l'établissement de comparaisons.

¹ En principe, la distinction s'opère d'après les affectations principales selon le modèle de géodonnées minimal «Plans d'affectation» du 12.12.2011 (cf. documentation sur les modèles, disponible sur Internet à la page <http://www.are.admin.ch/dienstleistungen/00904/index.html?lang=fr>, > Modèles de géodonnées minimaux > Plans d'affectation > Documentation sur les modèles, point 7.3.2, p. 20).

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, à la fois valable pour toute la Suisse et qui tient compte des spécificités régionales, a été définie. Est considéré comme valeur maximale d'un canton (= taux cantonal d'utilisation) le nombre d'habitants et d'habitantes ainsi que d'emplois attendus pour les quinze prochaines années dans ses zones d'habitation, ses zones mixtes et ses zones centrales, divisé 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 emploi². 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. 2, 2^e phrase, OAT-R et les explications y afférentes, en pp. 9-10 infra, ainsi que le point 3.3 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 sont utilisés par habitant ou habitante³ et par emploi⁴ dans les secteurs déjà construits⁵, en opérant une distinction entre les trois 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 par emploi à prendre en compte est la valeur médiane de ces communes comparables⁶. 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 canton⁷. 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 %, les zones à bâtir du canton sont surdimensionnées.

² Les habitants et habitantes ainsi que les emplois sont mis sur un pied d'égalité au sein des zones d'habitation, les zones mixtes et les 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 (calcul en équivalents plein temps: les emplois sont donc convertis en taux d'occupation à 100 %) se rapprochent tellement des besoins en espace pour un habitant ou une habitante que les deux peuvent être traités de manière équivalente.

³ 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).

⁴ Sont pris en compte les actifs qui travaillent dans la commune concernée et dans l'un des types de zones considérés. Base: Registre des entreprises et des établissements (REE), équivalents plein temps. Source des données à partir de 2014: Statistique structurelle et démographique des entreprises (STATENT).

⁵ 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 actif. 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'art. 30a, al. 2, OAT-R et les DZB (point 3.3, p. 6).

⁶ Article 30a, alinéa 2, OAT-R.

⁷ 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^{re} 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.

Les détails relatifs au calcul du nombre d'habitants et d'habitantes ainsi que d'emplois escomptés figurent au point 3.3 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 a tenu compte de ces incertitudes, en prévoyant 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 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. Ils sont dans la règle tenus de rester dans la limite des scénarios tracés par l'Office fédéral de la statistique (« haut », « moyen »), qui couvrent toutefois un très large spectre. Les mêmes hypothèses sont en principe retenues en ce qui concerne la croissance des 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. Pour de plus amples détails à ce sujet, se référer au point 3.3 des DZB.

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 centrales⁸. L'utilisation de critères qualitatifs mais non quantitatifs pour les zones d'activités économiques est inscrite à l'article 30a, alinéa 3, OAT-R et précisée au point 4.1 des DZB. De plus, il a été décidé de ne pas formuler de prescriptions spécifiques sur ce point dans l'OAT-R; les points 4.3 (Zones destinées à des usages publics) et 4.4 (Autres types de zones à bâtir) des DZB contiennent des indications de méthode en ce sens.

COMMENTAIRES RELATIFS AUX ARTICLES

Article 4 OAT-R

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-R). Pour la même raison, l'alinéa 3 est purement et simplement supprimé de l'article 4 OAT.

Article 5, alinéa 1, OAT-R

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-R) et n'apparaissent dès lors plus à l'article 4 OAT-R, elles devraient être mentionnées à l'article 5, alinéa 1, OAT-R. 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-R; le C-GPD se réfère dès lors à la « stratégie cantonale de développement territorial » (chap. 1 C-GPD),

⁸ Les prescriptions correspondantes figurent au chapitre 4 des DZB.

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-R

Alinéas 1 et 2

Ce qui est mentionné dans la loi n'a en principe pas à être répété dans l'OAT-R. Par souci de transparence, l'introduction de l'alinéa 1 précise toutefois que l'article 8a, alinéa 1, LAT-R 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-R, d'autres mandats, plus précis, concernant la planification directrice sont dérivés de la disposition centrale de l'article 8a, alinéa 1, lettre d, LAT-R.

Ainsi, conformément à l'alinéa 1, le canton doit indiquer dans son plan directeur sur quelle croissance en habitants et habitantes ainsi qu'en emplois il s'appuie pour déterminer son besoin en zones à bâtir. L'alinéa 2 précise que le canton n'est en principe pas censé s'écarter des scénarios établis par l'Office fédéral de la statistique, avec une possibilité d'exceptions en ce qui concerne le nombre d'emplois (cf. le point 3.3 des DZB).

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 (d'autres exigences peuvent découler de l'art. 8a, al. 1, let. d, LAT-R; cf. C-GPD, point 2.4), 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 directement donnés par la Confédération en application de l'article 8a, alinéa 1, lettre d, LAT-R.

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 régulièrement 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 surdimensionnées⁹, il incombe à ces derniers d'évaluer la situation en continu et de réagir à tout changement des circonstances.

Lettre b

La lettre b 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 sécurisées. 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 ce-

⁹ Sur la question des zones à bâtir surdimensionnées d'un canton, voir les chapitres 3 et 4 des DZB.

pendant recevoir le mandat de le faire par substitution (cf. let. c et les commentaires y afférents, ci-dessous).

Tout canton ayant des zones à bâtir nettement surdimensionnées doit impérativement prévoir des surfaces à déclasser (art. 5a, al. 4, OAT-R). Ceci est indispensable même dans les cas visés aux articles 30b et 52a, alinéa 1, lettre b, OAT-R. Dans ces occurrences, il est impératif qu'une décision déterminant la zone réservée (ou une mesure d'aménagement équivalente sécurisant 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 importe également que les cantons qui ne présentent certes pas de zones à bâtir surdimensionnées mais dont certaines zones à bâtir sont mal situées prévoient des surfaces à déclasser et les sécurisent par des mesures d'aménagement.

Du point de vue de l'aménagement, sécuriser 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 équivalentes peuvent aussi être prises. L'article 52a, alinéa 2, OAT-R 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 sécuriser des surfaces peuvent bien sûr également consister à interdire l'équipement de terrains qui ne sont pas encore équipés.

Lettre c

La création d'une zone réservée ne permet de sécuriser 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

Les cantons ayant des zones à bâtir surdimensionnées sont en principe tenus de compenser les classements en zone à bâtir (art. 30b OAT-R). Si, compte tenu de la croissance escomptée en habitants et habitantes ainsi qu'en emplois, les zones à bâtir ne seront plus surdimensionnées dans un délai de dix à quinze ans, cette obligation de compensation devrait être suffisante pour assurer le respect de l'article 15, alinéas 1 et 2, LAT-R. Les cantons dont les zones à bâtir sont nettement surdimensionnées doivent cependant prendre des mesures complémentaires afin de ramener le plus rapidement possible leurs zones à bâtir à une taille correcte. Ils sont en principe tenus de déployer tous les efforts raisonnables pour y parvenir. Les mesures prises à cet effet et leur délai de mise en œuvre doivent être inscrits dans le plan directeur cantonal. 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 10, alinéa 2^{bis}, OAT-R

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-R: tout retard dans l'approbation se traduit par une prorogation des effets juridiques prévus aux alinéas 2 et 3 de l'article 38a LAT-R.

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 2^{bis}, OAT-R prévoyant que l'examen préalable et l'examen du dossier complet 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'efforcer de 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 30 OAT-R

Alinéa 1^{bis}

Généralités

La seconde phrase de l'article 15, alinéa 3, LAT-R 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-R.

Concrètement, l'alinéa 1^{bis} 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 que de grands parkings non enterrés y soient construits. 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

L'insertion de l'alinéa 1^{bis} impose quelques adaptations minimales de l'alinéa 2. En substance, ce dernier reste néanmoins inchangé par la révision.

Article 30a OAT-R

Généralités

L'article 30a OAT-R 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. 2, « Généralités concernant la délimitation des zones à bâtir (art. 5a, 30a, 30b et 52a OAT-R) » 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 et 2

Les alinéas 1 et 2 inscrivent dans l'OAT-R 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.

Les *capacités* du canton en termes de zones d'habitation, zones mixtes et zones centrales sont à mettre en regard des *besoins prévisibles* dans ces zones pour les quinze années à venir (al. 1).

Aucune précision n'est nécessaire au niveau de l'ordonnance pour expliquer comment ces besoins doivent être calculés. Cette précision est fournie au point 3.3 des DZB.

Les bases de calcul des capacités sont présentées à l'alinéa 2. La *première phrase* de l'alinéa expose que les capacités en général correspondent au rapport entre les surfaces existantes des différents types de zones de chaque commune et les surfaces de zones à bâtir utilisées par habitant ou habitante et par emploi (« surface utilisée »). La *deuxième phrase* souligne que les surfaces de zones à bâtir utilisées auxquelles le canton peut prétendre ne peuvent pas atteindre n'importe quel niveau. En principe, elles sont certes à définir par le canton (« valeur de référence pour la surface de zone à bâtir utilisée » selon les DTZ, point 3.3, 1^{re} ligne du tableau), mais ne peuvent pas dépasser les limites fixées par la deuxième phrase de l'alinéa 2 et détaillées au chapitre 3 des DTZ. Pour fixer ces limites, la surface de zones à bâtir utilisée par habitant ou habitante et par emploi doit être comparée à celle d'*unités territoriales comparables*. L'expression « unités comparables » désigne en principe l'unité

administrative de la *commune*¹⁰. Sont réputées comparables les communes de toute la Suisse qui appartiennent au même type de communes selon la classification en 22 types établie par l'Office fédéral de la statistique¹¹.

Deux principes doivent être observés – toujours en ce qui concerne les limites s'appliquant au canton dans son ensemble, mais en relation avec les unités territoriales susmentionnées:

- La valeur de référence pour la surface de zones à bâtir ne doit pas être supérieure à la surface de zones à bâtir utilisée de l'unité territoriale correspondante selon la Statistique suisse des zones à bâtir 2012.
- Elle ne doit pas non plus être supérieure à la valeur statistique centrale (médiane) des communes du même type. L'idée sous-jacente est la suivante: le résultat atteint par la moitié des communes (en termes de surface de zones à bâtir utilisées) doit également être à la portée des communes comparables.

La même méthode est appliquée aux zones d'habitation, aux zones mixtes et aux zones centrales, mais les valeurs de référence¹² sont calculées séparément pour chacun de ces trois types de zones et les capacités ainsi obtenues sont ensuite additionnées (pour de plus amples détails, voir ci-dessus, p. 2, « Généralités concernant la délimitation des zones à bâtir (art. 5a, 30a, 30b et 52a OAT-R) » et le chap. 3 des DZB).

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 (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 partira 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.

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.

Alinéa 3

Cet alinéa prévoit les critères applicables aux zones d'activités économiques sont *qualitatifs* et non quantitatifs (à l'inverse de ceux valant pour les zones d'habitation, les zones mixtes et les zones centrales; pour de plus amples détails à ce sujet, consulter le point 4.1 des DZB). S'agissant des autres types de zones à bâtir, il a été décidé de ne pas formuler de prescriptions spécifiques dans l'OAT-R; celles-ci figurent en partie aux points 4.3 (Prescriptions pour les zones affectées à des besoins publics) et 4.4 (Autres types de zones à bâtir) des DZB¹³.

¹⁰ On peut imaginer qu'à l'avenir, lors de fusions de communes, les communes autonomes d'origine continuent à être considérées comme des unités territoriales à part entière. Cette manière de faire peut s'avérer à la fois techniquement appropriée du point de vue du résultat et avantageuse du point de vue pratique. Le fait de ne pas désigner spécifiquement les communes comme étant les unités territoriales liées par l'ordonnance vise également à prévenir tout malentendu, dans la mesure où les calculs prévus ici ne confèrent aux communes aucun droit quant à la répartition des zones à bâtir à l'intérieur du canton.

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

¹² *Valeur de référence* définie par le canton pour la surface de zones à bâtir utilisée, qui doit s'inscrire dans les limites de la *valeur maximale applicable* (prescrite par la Confédération) à la surface de zones à bâtir utilisée par habitant ou habitante et par emploi; cf. note de bas de page n° 7, p. 4 et point 3.3 des DZB, 1^{re} ligne du tableau.

¹³ Voir à cet égard le chapitre « Méthode retenue pour les autres zones à bâtir », p. 5.

Alinéa 4

Il incombe au premier chef aux cantons de veiller à ce que leurs zones à bâtir ne soient pas surdimensionnées. Dans cette optique, une certaine retenue dans la délimitation des zones à bâtir et une mobilisation active des réserves internes ne peuvent que les aider à conserver ou à générer une marge de manœuvre pour des classements importants à venir. Il va de soi que la Confédération soutient les cantons dans leurs efforts. Il lui revient toutefois également de vérifier périodiquement s'ils respectent les prescriptions édictées. Celles-ci, qui concrétisent les règles en matière de dimensionnement établies par l'article 15, alinéas 1 et 2, LAT-R, figurent dans l'article commenté ici ainsi que dans les DZB. C'est ce que précise l'alinéa 4.

La Confédération mène son examen à l'occasion des rapports généraux que doivent soumettre les cantons à tout le moins tous les quatre ans en application de l'article 9, alinéa 1, OAT. Si elle constate alors que le canton ne satisfait plus aux exigences ou n'est plus sur la voie des objectifs fixés, des mesures doivent être prises d'entente avec le canton en question afin de corriger le tir. En tant que de besoin, la Confédération peut faire usage des instruments dédiés à la surveillance fédérale. Elle peut ainsi exiger, en se fondant sur l'article 46, alinéa 3, OAT-R, la notification des décisions d'approbation relatives aux nouveaux classements en zone à bâtir ou demander au canton d'adapter son plan directeur (art. 12, al. 1, OAT).

Article 30b OAT-R

Le législateur a fixé un objectif clair: les zones à bâtir doivent être définies de manière à répondre aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes. Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites (art. 15, al. 1 et 2, LAT-R). Même si le législateur n'impose aucun délai pour ce faire, il ne s'agit pas ici d'un vœu pieux, mais bien d'une tâche à prendre au sérieux. C'est pour cette raison que l'article 30b OAT-R prévoit que, dans les cantons ayant des zones à bâtir surdimensionnées, le classement d'une surface en zone à bâtir soit soumis à la condition à que la compensation d'une surface au moins équivalente soit ordonnée.

Les cantons doivent s'attendre à ce que les déclassements ordonnés se heurtent à des résistances politiques dans les communes. Exiger qu'un classement en zone à bâtir ne puisse être approuvé qu'en cas de déclassement antérieur ou concomitant d'une surface équivalente (let. a) pourrait, dans certaines situations, s'apparenter à une rigueur excessive. En l'absence d'une certaine pression, il y a toutefois fort à craindre que les déclassements nécessaires ne soient pas menés à terme. Il peut à tout le moins être exigé des cantons qu'ils sécurisent par des mesures d'aménagement¹⁴ les terrains prévus pour le déclassement et qu'ils octroient les mandats nécessaires pour une mise en œuvre conséquente de ces mesures (let. b). Cela inclut naturellement le fait de donner mandat à une autorité cantonale dans le plan directeur de recourir à temps à la voie de l'exécution par substitution, si la commune concernée n'a arrêté aucune décision de mise en œuvre (voir art. 5a, al. 3, let. c et le commentaire correspondant).

Les cantons peuvent se constituer un « coussin de sécurité » en procédant à des déclassements: le déclassement de surfaces sans classement simultanément en zone à bâtir tient lieu de compensation anticipée, dont il pourra être tenu compte lors de futurs classements en zone à bâtir dans le canton.

Dans le cas des cantons dont les zones à bâtir sont nettement surdimensionnées (voir commentaire de l'art. 5a, al. 4, OAT-R), une compensation à surface équivalente est insuffisante. Plus l'excédent de zones à bâtir d'un canton est important, plus la compensation doit être plus que proportionnelle. La question de savoir selon quel facteur les nouveaux classements en zone à bâtir doivent au moins être

¹⁴ Sur les mesures d'aménagement devant sécuriser les surfaces, voir les commentaires de l'art. 5a, al. 3, let. b OAT-R, pp 6 s. ci-dessus.

compensés doit être réglée avec les cantons concernés lors de l'adaptation des plans directeurs prévue à l'article 38a, alinéa 1, LAT-R et être examinée parallèlement aux mesures visant à atteindre dans les meilleurs délais un dimensionnement des zones à bâtir conforme au droit fédéral (cf. art. 5a, al. 4, OAT-R).

Article 32 OAT-R

Généralités

L'article 32 OAT porte sur les mesures d'équipement incombant aux cantons. Cette norme précise notamment ce qu'il faut faire si les cantons ou les communes ne s'acquittent pas dans le délai prévu de leur mandat d'équipement (art. 32, al. 2 et 3, OAT, fondé sur l'art. 19, al. 2 et 3, LAT). Avec la LAT-R, 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-R). 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 sont exposés et détaillés à l'article 32 OAT-R.

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.

Alinéas 2 et 3

L'alinéa 2 précise que les zones à bâtir surdimensionnées qui ne sont pas encore équipées ne peuvent être intégralement immédiatement: leur équipement doit être échelonné.

Les zones à bâtir d'un canton considérées dans leur ensemble peuvent être surdimensionnées. C'est le cas si les prescriptions de l'article 30a OAT-R ou des DZB ne sont pas respectées. Mais il est également possible que les zones à bâtir d'une partie d'un canton soient surdimensionnées. Les endroits concernés devront être identifiés au plus tard lors de l'adaptation du plan directeur conformément à l'article 38a LAT-R. D'une manière générale, une obligation de diligence incombe toutefois aux autorités, notamment durant la période qui précède l'adaptation du plan directeur cantonal: là où des déclassements pourraient se révéler nécessaires, il ne saurait être question de réaliser à la hâte l'équipement afin de compliquer ou d'empêcher tout déclassé.

L'alinéa 3 dispose en conséquence que, dans ces territoires, les mesures d'équipement doivent être harmonisées avec l'échelonnement déjà décidé (let. a) ou ne doivent pas risquer d'entraver un futur échelonnement qui n'a pas encore été officialisé (let. b). Les surcoûts résultant d'équipements réalisés, alors même que la nécessité probable de procéder à des déclassements était connue, seraient à la charge de la collectivité concernée, sous réserve d'un recours contre les responsables en application des dispositions du droit cantonal.

Alinéa 4

L'alinéa 4 reprend dans les grandes lignes l'alinéa 2 du droit en vigueur. L'alinéa 3 de l'article 32 OAT 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-R consti-

tue un élément important en vue de la réduction des zones à bâtir surdimensionnées (comme l'exige l'art. 15, al. 2 LAT-R), cette disposition risquerait de prêter à confusion dans le nouveau contexte.

Article 32a OAT-R

Généralités

Le message du Conseil fédéral relatif à la LAT-R ne prévoyait aucune disposition pour les installations solaires. 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 solaires¹⁵. 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-R.

Alinéa 1

Les conditions matérielles à remplir pour bénéficier de la dispense d'autorisation, telle qu'elles avaient 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.

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.

¹⁵ 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 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-R.

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-R 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'art. 18a LAT-R 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^e siècle (mais où la création d'une zone à protéger au sens de l'art. 18a, al. 2, let. b, LAT-R 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 trois rangées de tuiles jusqu'au faîte » (l'ajout d'un schéma explicatif serait judicieux).

Alinéa 3

L'article 18a, alinéa 1 LAT-R 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-R 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-R par le privilège matériel prévu par l'article 18a, alinéa 4, LAT-R.

La deuxième phrase de l'article 18a, alinéa 1, LAT-R prévoit malgré tout une obligation d'annoncer les projets. L'article 32a, alinéa 3, OAT-R précise cette norme. Il prévoit ainsi 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, soulever 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.

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-R

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-R se trouve dès lors à l'article 32b OAT-R. Elle introduit une exception au principe de la dispense d'autorisation et doit donc être suffisamment détaillée pour pouvoir s'appliquer sans au surplus nécessiter la décision d'une autorité. Partant, la liste donnée se veut exhaustive.

En vertu tant du droit en vigueur que de l'article 18a, alinéa 3, LAT-R, les sites naturels et les biens culturels sont sur pied d'égalité. Dans l'OAT-R, 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: l'article 18a LAT-R s'applique uniquement aux installations solaires sur des constructions. 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, la pose d'une installation solaire sur le toit ne peut guère être à l'origine d'une dégradation majeure pour le site naturel.

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 leur donne cette possibilité; 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 5, OAT-R habilite le gouvernement cantonal à fixer provisoirement – pour une durée maximale de cinq ans – par décision simple la liste des biens culturels d'importance cantonale¹⁶. De plus, le droit cantonal peut prévoir, en se fondant sur l'article 18a, alinéa 2, lettre b, LAT-R, 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-R, 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, phrase 1, LAT-R) et qu'elles ne doivent pas porter une atteinte majeure aux biens concernés (art. 18a, al. 3, phrase 2, LAT-R). 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

¹⁶ Voir le commentaire à ce sujet, p. 29.

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 une importance cantonale. 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-R.

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-R. Etant donné que les sites construits d'importance nationale couvrent souvent de grandes surfaces et comprennent des constructions individuelles ne constituant pas des monuments historiques en soi, la question est de savoir si l'article 18a, alinéa 3, LAT-R peut faire l'objet d'une application différenciée.

Une certaine différenciation s'opère entre les objets inscrits à l'ISOS en fonction de l'objectif de sauvegarde: on distingue ainsi entre trois catégories, allant de l'objectif de sauvegarde le plus élevé (A) à l'objectif le plus bas (C). A la lettre b, il est dès lors précisé que seuls les objets figurant à l'Inventaire fédéral des sites construits en Suisse et assortis d'un objectif de sauvegarde A entrent dans le champ d'application de l'article 18a, alinéa 3, LAT-R. La délimitation des objets ISOS est définie dans le dossier d'enregistrement et peut aisément être consultée sur Internet à l'aide d'une carte¹⁷.

Lettre c

Pour s'acquitter de ses responsabilités fondées sur la loi fédérale du 1^{er} 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-R 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.

Lettre d

Depuis la fin du XIX^e 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 fait l'objet de contributions de soutien de cet ordre. 85 à 90 % d'entre eux sont déjà couverts par

¹⁷ A l'adresse <http://map.geo.admin.ch/?bgLayer=ch.swisstopo.pixelkarte-farbe&layers=ch.bak.bundesinventar-schuetzenswerte-ortsbilder>, cliquer sur le point qui vous intéresse et suivre le lien contenu dans la fenêtre qui apparaît. Si cela ne fonctionne pas, demander l'information en envoyant un e-mail à l'adresse suivante: isos@bak.admin.ch.

l'article 32b, lettre a, OAT-R 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 objets « 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.

Enfin, les objets 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 a valeur de 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-R. 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 seulement¹⁸. L'article 52a, alinéa 5, OAT-R 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-R. 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.

¹⁸ 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).

Article 34b OAT-R

Généralités

L'article 34b contient les dispositions d'exécution de l'article 16a^{bis} LAT-R_2013. 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.; cité ci-après « Rapport CEATE-N »).

Alinéa 1

L'alinéa 1 précise que les entreprises agricoles au sens de l'article 5 LDFR¹⁹ sont elles aussi mises au bénéfice des possibilités offertes par l'article 16a^{bis} LAT-R_2013, à l'instar des activités accessoires non agricoles (voir l'art. 40, al. 1, let. d, OAT).

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, OMédV²⁰.

Alinéa 2

L'alinéa 2 énonce les exigences relatives à l'aire de sortie toutes saisons²¹, 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^{bis}, al. 2, LAT-R_2013). 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 marcheur²² (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).

La lettre b concrétise l'équilibre des intérêts à viser entre l'aménagement du territoire et le bien-être des animaux. L'aire de sortie toutes saisons peut excéder la surface minimale²³ prévue par la législation sur la protection des animaux, pour autant qu'aucune surface d'assolement ne soit touchée et que la consolidation du sol puisse être éliminée sans grands efforts. En cas de revêtement en dur (p. ex. en béton), les travaux d'enlèvement et de remise en culture sont généralement importants, si bien que seule la surface minimale entre en ligne de compte. Le double de la surface minimale constitue la

¹⁹ Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR ; RS 211.412.11).

²⁰ Ordonnance du 18 août 2004 sur les médicaments vétérinaires (RS 812.212.27).

²¹ Appelée « aire d'exercice » dans la législation relative à l'agriculture.

²² Il s'agit de constructions ou d'installations qui servent à canaliser le mouvement des chevaux dans un espace déterminé.

²³ La surface minimale va de 12 à 36 m² par cheval selon la hauteur au garrot et l'accessibilité de l'aire (voir annexe 1, tab.7, ch. 3 de l'OPAn).

limite supérieure absolue. Lorsque, selon la règle, l'aire de sortie toutes saisons est attenante à l'écurie, la surface minimale est de 24 à 48 m² par cheval.

Alinéa 3

L'alinéa 3 règlemente les conditions d'autorisation auxquelles sont soumises les places pour l'utilisation des chevaux selon l'article 16a^{bis}, alinéa 2, LAT-R_2013.

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 excèdent ce cadre, 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).

La lettre b régit la dimension des places. La place peut avoir une surface de 800 m² au maximum. Une éventuelle installation de carrousel doit être prise en compte. S'il y a moins de huit chevaux, la surface doit être réduite de manière appropriée. Afin de protéger les meilleures terres cultivables, la surface sera réduite de moitié en présence de surfaces d'assolement. Une place entièrement installée sur de telles surfaces ne peut donc excéder 400 m².

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

La lettre d précise que les places ne peuvent être ni couvertes ni entourées de parois, ce qui vaut aussi pour les carrousels. Des bandes appropriées sont admissibles.

Selon la lettre e, les places peuvent comporter une installation d'éclairage appropriée. Un éclairage par projecteurs n'est ni nécessaire ni admissible. L'éclairage doit permettre un travail sans danger avec les chevaux dans la pénombre. En revanche, des installations de haut-parleurs ne sont pas admissibles.

Alinéa 4

Le Rapport CEATE-N (ch. 3.1, al. 1) 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 4. Si la détention de chevaux envisagée nécessite une surveillance continue sur place, il faut alors que les espaces d'habitation nécessaires existent déjà.

Alinéa 5

Les conditions auxquelles l'article 34 OAT subordonne les autorisations sont également applicables. Les conditions de l'article 34, alinéa 4, OAT sont prépondérantes (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 à la règle en matière de conflit de lois, les dispositions spéciales que comportent les articles 16a^{bis} LAT-R_2013 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 5, 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^{bis}, alinéa 1, LAT-R_2013, 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).

Article 42b OAT-R

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-R_2013) distinct. Les explications relatives à cette nouvelle disposition légale se trouvent dans le rapport de la CEATE-N précité.

Le titre de l'article 42b est adapté à celui de l'article 24e LAT-R_2013.

Les alinéas 1 et 2 demeurent inchangés ; ils contiennent les dispositions d'exécution requises par l'article 24e, alinéa 6, 2^e phrase, LAT-R_2013²⁴.

Alinéa 3

Les animaux doivent être détenus par des personnes qui habitent à proximité. Cette exigence implique nécessairement une limitation quantitative. 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. Pour les chevaux, la règle est de deux animaux²⁵ ; dans des cas dûment motivés, la limite supérieure peut être portée à quatre chevaux ou six poneys. Cela pourra se faire notamment pour des chevaux âgés, qui doivent avoir la possibilité de passer leur fin de vie dans un environnement familial.

Alinéa 4

En vertu de l'article 24e, 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), laquelle peut dès lors être abrogée.

Des critères plus sévères que les prescriptions minimales du droit de la protection des animaux se trouvent en particulier dans l'ordonnance sur les éthoprogrammes²⁶. Il s'agit notamment d'exigences relatives à l'éclairage, à la hauteur des plafonds ou au sol de l'écurie.

²⁴ Aux termes de l'art. 24e, al. 6, 2^e phrase, le Conseil fédéral définit le rapport entre les possibilités de transformation prévues par l'art. 24e et celles prévues aux art. 24c et 24d, al. 1. L'al. 2 de l'art. 42b OAT se rapporte à l'art. 24c. Quant à l'art. 24d, al. 1, il appelle les remarques suivantes : dans un bâtiment d'habitation agricole érigé selon le nouveau droit, il est en principe possible de détenir des animaux à titre de loisir. Une telle détention ne doit toutefois pas impliquer de nouvelles installations extérieures. Dans le cas d'un bâtiment d'habitation agricole érigé selon le nouveau droit, un agrandissement à l'extérieur du volume bâti existant n'est admissible que s'il est indispensable pour un usage d'habitation répondant aux normes usuelles (art. 42a, al. 1 OAT). De nouvelles installations extérieures destinées à la détention d'animaux à titre de loisir ne remplissent pas cette condition. En revanche, si un bâtiment d'habitation érigé selon le nouveau droit se compose d'une partie habitation et d'une partie inhabitée, il est possible, conformément à l'art. 24e, de détenir des chevaux à titre de loisir dans la partie inhabitée et d'établir les installations extérieures nécessaires.

²⁵ Selon la législation sur la protection des animaux, les chevaux ne doivent pas être détenus seuls (voir l'art. 59, al. 3 OPAn).

²⁶ Ordonnance du DEFR du 25 juin 2008 sur les éthoprogrammes (RS 910.132.4).

Afin de mieux prendre en compte certaines situations particulières, il n'est plus fait mention d'une détention « particulièrement » respectueuse des animaux mais, à l'instar de la loi, uniquement d'une détention respectueuse. Cela concerne concrètement la détention de chevaux en groupes²⁷, laquelle n'est plus impérativement exigée (3^e phrase de l'al. 4 ; voir à ce propos le Rapport CEATE-N, ch. 3.3, al. 1, 2^e tiret).

Alinéa 5

L'alinéa 5 précise la notion d'installations extérieures au sens de l'article 24e LAT-R_2013. 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.

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). La configuration du pâturage doit permettre de se passer d'un abri artificiel contre les intempéries. Autant que possible, les animaux doivent pouvoir choisir librement entre le pâturage et l'écurie. A défaut d'une telle possibilité, ils doivent être reconduits à l'écurie en cas de fortes intempéries.

Alinéa 6

L'aire de sortie toutes saisons (voir l'art. 34b, al. 2, OAT) compte au nombre des installations qui sont nécessaires pour une détention convenable des animaux. L'alinéa 6 précise les exigences y relatives :

L'aire de sortie toutes saisons doit être en principe attenante à l'écurie. Les chevaux doivent pouvoir se mouvoir librement entre leur box 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 un accès direct à 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 2, lettre b.

Article 42c OAT-R

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

Article 45a OAT-R

L'expérience montre que la taxe sur la plus-value suscite toujours des controverses. Du fait des précisions apportées à cet égard par l'article 5, alinéas 1^{bis} à 1^{sexies} LAT-R, un grand intérêt va être porté à la mise en œuvre dans les cantons. Ceux-ci doivent par conséquent au moins mettre à la disposition du public intéressé un aperçu des recettes générées par la taxe sur la plus-value et de l'utilisation de ces fonds. C'est ce qu'exige expressément l'alinéa 2 de l'article 45a OAT-R. Etant donné qu'un aperçu de cet ordre peut facilement être publié dans un rapport annuel de gestion et qu'une périodicité annuelle accroît considérablement la valeur des informations, il a été jugé utile d'émettre des prescriptions en ce sens. Les informations annuelles peuvent être concises, pour autant qu'elles contiennent au moins les éléments suivants:

- somme totale des contributions compensatoires *versées*;
- somme totale des contributions compensatoires *perçues*;
- somme totale des prestations accordées et/ou versées, réparties selon les catégories suivantes:
 - prestations au titre des indemnités d'expropriation;
 - prestations pour d'autres raisons, classées selon les catégories de référence du droit cantonal;

²⁷ 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.

- somme totale des taxes non perçues en application de l'article 5, alinéa 1^{quater}, LAT-R.

Le public ne n'intéresse pas uniquement aux recettes de la taxe sur la plus-value. En matière d'aménagement du territoire, la transparence et l'information du public sont une tradition, au même titre que la collaboration entre les autorités à tous les niveaux. L'information du public et la collaboration entre les autorités sont du reste inscrits dans les dispositions normatives dans plusieurs domaines (voir notamment les art. 4, 7 et 13, al. 2, LAT mais aussi l'art. 2, al. 2, et les art. 9, 28, 31 et 45 ss OAT).

Même si, à ce jour, aucune prescription de droit fédéral n'impose aux cantons responsables de l'aménagement du territoire de publier les chiffres clés relatifs à leur développement territorial, la pratique est largement répandue dans les cantons. Vu l'importance croissante que revêtent ces chiffres clés, la Fachhochschule für Technik de Rapperswil (HSR) a mené une étude sur l'harmonisation des systèmes cantonaux d'observation du territoire²⁸. Cette étude a bénéficié du soutien de la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI) et a été cofinancée et suivie par onze cantons et par l'ARE. Elle propose une palette de 30 indicateurs dédiés à l'observation du territoire. En instaurant une obligation générale à l'intention des cantons, l'alinéa 1 ne fait donc qu'inscrire dans le droit ce qui existe déjà dans la réalité. La disposition est formulée de manière générale et laisse aux cantons le soin de décider quels chiffres clés ils publient, de quelle manière et selon quelle périodicité. Pour ce faire, ils peuvent s'inspirer de la palette d'indicateurs susmentionnée, mais ils n'y sont pas tenus par l'article 45a, alinéa 1, OAT-R.

Le rythme auquel il est judicieux de procéder à une réactualisation peut varier grandement d'un chiffre clé à un autre. Il ne paraît dès lors ni pertinent, ni utile de fixer une périodicité donnée. La plupart du temps, c'est soit une publication annuelle – par exemple dans le cadre d'un rapport de gestion – soit une actualisation tous les quatre ans conformément à l'article 9, alinéa 1, OAT qui s'imposera.

Article 46 OAT-R

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^{er} 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 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). L'alinéa 5 y renvoie à titre déclaratoire. Cette disposition portant toutefois sur un nombre restreint de décisions, émanant des plus hautes instances judiciaires cantonales et ayant donc une plus grande importance en termes de jurisprudence, le nombre de décisions devant être notifiées à l'Office fédéral du développement territorial (ARE) sera dès lors bien supérieur.

²⁸ Etude «Harmonisierung der kantonalen Raumbewachung», disponible sur Internet à la page suivante : http://www.irap.ch/Projekte.3775.0.html?&content=14625&id_project=830

L'alinéa 1 est également étroitement lié à la LAT-R: 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 toutefois pas 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. La notification des décisions cantonales de dernière instance par les tribunaux administratifs est quant à elle 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 la LAT-R 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 1, OAT-R concernant les classements en zone à bâtir durant la période transitoire prévue à l'article 38a, alinéa 2, LAT-R sont strictes (voir le commentaire plus bas, pp. 26 ss). En cas de moratoire sur les classements en zone à bâtir tel que le prévoit l'article 38a, alinéa 3 et 5, LAT-R, 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 – octroie une exception à l'interdiction supposée générale de classement en zone à bâtir, la décision y relative ne doit pas entrer en force sans que l'ARE ait pu exprimer son avis, divergent le cas échéant, 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.

Lettre c

Le principe de concentration est essentiel dans le domaine de la planification territoriale: la création de zones à bâtir ou zones d'affectation spéciale isolées n'est admise qu'à titre exceptionnel. Or, il suffit de consulter la carte de la Statistique suisse des zones à bâtir 2012²⁹ pour constater que les petites zones à bâtir sont étonnamment nombreuses. A l'avenir, de telles zones à bâtir isolées devront à tout le moins être portées à la connaissance de l'ARE lors de leur approbation. La lettre c prévoit dès lors que les décisions concernant la création de zones à bâtir ne jouxtant pas une zone à bâtir existante ou de zones d'affectation spéciale au sens de l'article 18 LAT ne jouxtant pas une zone à bâtir ou zone d'affectation spéciale existante doivent elles aussi être notifiées à l'ARE.

²⁹ http://map.are.admin.ch/?Y=660000&X=190000&zoom=1&bgLayer=ch.swisstopo.pixelkarte-grau&layers=ch.are.bauzonen&layers_opacity=0.6&layers_visibility=true&lang=fr

Alinéa 2

La notification à l'ARE incombe au canton. Pour autant, la notification peut être effectuée par une commune, si l'autorité cantonale au sens de l'article 25, alinéa 2, LAT ne délivre pas l'autorisation elle-même mais doit seulement donner son accord sous la forme d'une décision. En ce qui concerne le destinataire de la notification et la notification des décisions cantonales *de dernière instance*, il convient de se référer aux commentaires relatifs à la phrase introductive de l'alinéa 1.

Lettre a

La lettre a porte sur les projets de construction de grande ampleur.

Par « construire sur une surface jusque-là non construite », on entend toute intervention entraînant l'imperméabilisation d'une nouvelle surface, qu'il soit prévu ou non d'y implanter un bâtiment.

L'expression « soustraire cette surface à l'exploitation du sol » signifie que le sol constituant une surface agricole utile perd cette qualité en raison de mesures d'aménagement.

Lettre b

Problématique compliquée que celle des constructions illégales: la remise en état conforme au droit est une tâche extrêmement délicate, mais essentielle. Si elle n'est pas menée à bien, les gens qui enfreignent les règles sont avantagés. Si notre société devait en arriver au point où il serait avantageux de contourner la loi, les procédures de planification et d'autorisation seraient vidées de leur sens.

Le problème se pose plus ou moins de la même manière dans les zones à bâtir et hors de celles-ci. Mais si, dans les zones à bâtir, les infractions concernent généralement des dispositions cantonales ou communales, il s'agit, hors des zones à bâtir, essentiellement de faire respecter le principe, fondamental dans le droit fédéral, de la séparation entre terrain constructible et non constructible. Dès lors, ordonner et faire exécuter la remise en état conforme au droit d'une construction illicite hors des zones à bâtir revêt une importance particulière du point de vue du droit fédéral. Il n'existe dès lors plus guère de situations dans lesquelles il serait possible d'y renoncer pour des raisons de proportionnalité.

Par conséquent, les décisions par lesquelles une autorité renonce exceptionnellement à ordonner la remise en état conforme au droit hors zone à bâtir, malgré une illégalité matérielle et formelle, doivent également être notifiées à l'ARE.

Alinéa 3

Les catégories de cas, décrites aux alinéas 1 et 2, dans lesquels les cantons sont tenus de notifier leurs décisions à l'ARE, ont été réduites au minimum. Pour que cette limitation soit possible, l'alinéa 3 habilite l'ARE à exiger au cas par cas qu'un canton lui notifie des décisions relatives à des thèmes particuliers, 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.

Alinéa 4

Les décisions octroyant une autorisation de construire ou approuvant un plan d'affectation doivent par principe être motivées. Cette motivation doit attester que l'autorité compétente a examiné en droit le bien-fondé de sa décision.

De nombreuses autorités s'en tiennent à une motivation plutôt courte lorsqu'elles rendent une décision positive et qu'aucune opposition n'a été déposée. Cela devrait rester possible: l'alinéa 4 n'a pas vocation à soumettre les autorités délivrant les autorisations à un surcroît de travail, mais à donner à l'ARE la possibilité de se forger, par des efforts raisonnables, un aperçu suffisamment fiable des faits et de l'évaluation des aspects juridiques concernés. Si le fait de joindre des pièces au dossier permet d'atteindre au mieux cet objectif, rien ne s'oppose à cette façon de faire. Ces pièces ne doivent d'ailleurs pas nécessairement être remises sur support papier: il suffit qu'un accès à des données électroniques soit garanti. Que l'ARE soit tenu d'explorer de volumineuses annexes pour y trouver les justifications nécessaires ne saurait toutefois raisonnablement se concevoir. Un récapitulatif indiquant les références des annexes se rapportant à chaque question peut dans certaines occurrences se révéler très utile.

Alinéa 5

Le renvoi à l'ordonnance du 8 novembre 2006 concernant la notification des décisions cantonales de dernière instance en matière de droit public (RS 173.110.47) vise à assurer la transparence.

Article 47, alinéa 2, OAT-R

L'article 47, alinéa 2, OAT-R 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 (en cas de zones à bâtir non construites). Si des surfaces d'assolement sont visées, il faut également démontrer de quelle manière il sera tenu compte des exigences de l'article 30, alinéa 1^{bis}, OAT-R.

Article 52a OAT-R

Généralités

Le législateur a prévu des dispositions transitoires très strictes dans la LAT-R 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

La période transitoire prévue par l'article 38a, alinéa 2, LAT-R débute à l'entrée en vigueur de la LAT-R 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-R ne s'applique plus dans le canton concerné.

Tandis que l'article 38a, alinéa 2, LAT-R porte sur *l'augmentation des zones à bâtir légalisées*, l'article 52a, alinéa 1, OAT-R 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. La délimitation de zones à bâtir n'entrant en force qu'au moment où plus aucun recours n'est pendant contre leur approbation et où plus aucun recours n'est possible, les dispositions transitoires doivent également s'appliquer lorsqu'un classement en zone à bâtir fait encore l'objet d'un recours lors de l'entrée en vigueur de la LAT-R.

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 LAT-R. 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 LAT-R ainsi qu'à des dates de référence ultérieures).

Lettre a

La lettre a confirme que la compensation requise par l'article 38a, alinéa 2, LAT-R 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.

Lettre b

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-R et l'article 52a, alinéa 1, OAT-R. 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 pour les zones devant être créées pour des affectations publiques ou pour les zones d'importance cantonale qui s'imposent urgemment. Eu égard à l'article 38a, alinéa 2, LAT-R, ce type de classements en zone à bâtir ne peuvent certes pas être dispensés d'une compensation. Il devrait cependant suffire 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 ultérieur³⁰.

L'expression « zones affectées à des besoins publics » désigne tout type de zone répondant à l'affectation principale 15 « zones affectées à des besoins publics »³¹. Sont notamment des « zones d'importance cantonale » les pôles de développement d'importance cantonale définis dans le plan directeur cantonal.

Le plan directeur est un instrument parfaitement adapté pour octroyer les mandats nécessaires en vue d'une conséquente mise en œuvre 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

³⁰ Cf. les commentaires sur l'art. 5a, al. 3, let. b OAT-R, ci-dessus pp 6 s.

³¹ Voir le renvoi à la documentation sur les modèles dans la note n°1.

disposition n'exige pas – contrairement à l'article 30b OAT-R – 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.

La lettre b peut également s'appliquer aux cantons pour lesquels il sera établi qu'ils peuvent, en accord avec l'article 15 LAT-R, procéder à un classement en zone à bâtir sans déclassement compensatoire. Dans un tel cas, la zone réservée exigée à titre de garantie pourra être levée après l'approbation du plan directeur sans que le déclassement compensatoire n'ait à être mis en œuvre. 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. Cette réserve est exprimée dans le texte normatif par l'ajout « pour autant que le plan directeur n'apporte pas la preuve que cela est superflu ».

Alinéa 2

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 entravés de manière inadmissible dans leurs tâches 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 2 dispose pour cette raison que, dans les cantons ayant exclusivement délégué aux communes la compétence de créer des zones réservées et d'en prolonger la validité (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 1 et 2, LAT.

Alinéa 3

La compétence accordée au gouvernement cantonal 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 3 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 2. Ces zones réservées restent dès lors en vigueur jusqu'à ce que le gouvernement cantonal les abroge.

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 LAT-R, cette compétence doit également directement découler des dispositions transitoires. C'est précisément ce que souligne l'alinéa 3 en évoquant la prolongation de la validité.

Alinéa 4

Selon l'article 38a, alinéa 5, LAT-R, à l'échéance du délai de cinq ans prévu par l'article 38a, alinéa 4, LAT-R, 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 4, OAT-R précise comment le Conseil fédéral s'acquitte de cette tâche.

Alinéa 5

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-R 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. 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*. Il apparaît approprié de limiter l'effet de cette mesure à un maximum de cinq ans après l'entrée en vigueur de la révision. A défaut de cette possibilité, on peut craindre que les cantons cherchent à prévenir des dommages en définissant le plus largement possible les zones à protéger au sens de l'article 18a, alinéa 2, lettre b, LAT-R. Cette protection s'effectuant par zone et non par objet, les constructions qui nécessiteraient l'octroi d'une autorisation seraient plus nombreuses qu'avec la désignation par objet comme la prévoient l'article 32b, lettre f, OAT-R et l'article 52a, alinéa 5, OAT-R.

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

Article 27, alinéa 2, lettre f, OPN

L'article 46 OAT impose 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 (OFEV), 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-R. 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.