

Explications relatives à l'ordonnance sur l'aménagement du territoire

Table des matières

I	Partie générale	5
1	Point de la situation	5
2	Concrétisation de la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire	6
3	Plans d'aménagement de la Confédération (conceptions et plans sectoriels)	7
II	Résultats de la procédure de consultation	9
III	Applicabilité du droit foncier rural aux parties de la zone agricole régies par l'article 16a alinéa 3 LAT	11
IV	Partie spéciale	13
1	Remarques préliminaires	13
2	Commentaire des articles	15
2.1	Collaboration dans le cadre de l'élaboration du plan directeur cantonal	15
2.2	Conceptions et plans sectoriels	15
2.2.1	But et contenu	15
2.2.2	Exigences quant à la forme et au contenu	16
2.2.3	Rapport explicatif	17
2.2.4	Élaboration et adaptation	18
2.2.5	Collaboration	20
2.2.6	Consultation des cantons et des communes; information et participation de la population	21
2.2.7	Conciliation	23
2.2.8	Adoption	24
2.2.9	Force obligatoire	25
2.2.10	Relations entre les plans sectoriels et les plans directeurs cantonaux	26
2.3	Conformité à l'affectation de la zone agricole	27
2.3.1	Constructions et installations conformes à l'affectation de la zone agricole: conditions générales	27
2.3.2	Constructions et installations destinées à la garde en commun d'animaux de rente	32
2.3.3	Développement interne dans le domaine de la garde d'animaux de rente	33
2.3.4	Développement interne dans le domaine de la culture maraîchère et de l'horticulture productrice	35
2.3.5	Constructions et installations excédant les limites d'un développement interne	37
2.4	Exceptions pour les constructions et installations hors de la zone à bâtir	38
2.4.1	Territoires à habitat traditionnellement dispersé et constructions protégées en tant qu'éléments caractéristiques du paysage	38
2.4.2	Activités accessoires non agricoles	40
2.4.3	Champ d'application de l'article 24c LAT	42
2.4.4	Modification apportées aux constructions et installations devenues contraires à l'affectation de la zone	44
2.4.5	Constructions et installations à usage commercial	46
2.5	Mention au registre foncier	48
2.6	Observation du territoire	49
2.7	Modification du droit en vigueur	50
	Nouveau droit de l'aménagement du territoire	3

I Partie générale

1 Point de la situation

L'ordonnance d'application de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) a été entièrement remaniée le 2 octobre 1989. Depuis cette date, elle n'a subi qu'une petite modification, qui portait plus particulièrement sur le changement d'affectation de constructions existantes situées hors des zones à bâtir (art. 24). Cette révision partielle du 22 mai 1996 avait surtout pour but d'améliorer l'applicabilité des dispositions concernées. Elle a principalement permis de clarifier et préciser les situations dans lesquelles de telles constructions peuvent bénéficier d'une dérogation, soit dans les territoires à habitat traditionnellement dispersé (art. 24 al. 1), dans les sites et paysages protégés (art. 24 al. 2) et pour celles d'entre elles qui sont dignes de protection (art. 24 al. 3). Au surplus, une réglementation spécifique relative aux mentions à porter au registre foncier a été introduite dans un article distinct (art. 25a).

L'acceptation de la modification du 20 mars 1998 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire lors de la votation populaire du 7 février 1999 rend nécessaire une nouvelle révision de son ordonnance d'application. En outre, le 14 mars 1996, les Chambres fédérales ont accepté une motion du Conseiller aux Etats Bisig qui chargeait le Conseil fédéral de préciser et clarifier les tâches de la Confédération dans le domaine des plans d'aménagement fédéraux de façon à améliorer la cohérence des actions et décisions de la Confédération en matière d'organisation du territoire. Le parlement n'avait alors pas décidé du niveau réglementaire – loi ou ordonnance. La motion a maintenant été transposée dans l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, par des règles concrétisant les articles 2 et 13 LAT.

2 Concrétisation de la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire

Les dispositions d'application de la loi sur l'aménagement du territoire qui vient d'être révisée ont, de l'avis général, une importance cruciale. Déjà lors des délibérations parlementaires, puis durant la campagne référendaire, des craintes émanant de milieux divers avaient été émises quant aux énormes problèmes que réserverait aux autorités l'application des dispositions modifiées. Afin d'aplanir au mieux ces difficultés, une étroite collaboration avec les cantons, responsables de l'application et du respect des nouvelles dispositions, a été mise en place dès l'élaboration du projet destiné à la consultation. Parallèlement, on a recherché aussi le dialogue avec les milieux plutôt sceptiques, voire opposés au projet de révision. En outre, des organisations intéressées ont été également consultées dans le cadre de discussions informelles.

Parmi les nouvelles dispositions de la loi, seul l'article 37a LAT, relatif aux changements d'affectation de constructions et installations à usage commercial sises hors zone à bâtir et devenues non conformes à l'affectation de la zone, donne explicitement un mandat de légiférer à l'Exécutif. Il ne faut pas pour autant en déduire que le Conseil fédéral ne peut, le cas échéant, édicter des dispositions en application d'autres articles. Au vu des discussions qui ont eu lieu, cela semble au contraire indispensable pour la bonne applicabilité des nouvelles règles légales. Cependant, afin de laisser aux autorités d'application la latitude nécessaire à l'appréciation de chaque cas particulier, il a été décidé de ne pas spécifier chacune des notions juridiques imprécises dans l'ordonnance.

Dans son message du 22 mai 1996, le Conseil fédéral a déjà évoqué les domaines qui mériteraient d'être concrétisés dans l'ordonnance d'application. En particulier, il estimait nécessaire de préciser les modalités de l'obligation de planification pour les projets ayant une incidence importante sur l'organisation du territoire et l'environnement (cf. FF 1996 III 518). Il lui semblait également important d'explicitier la notion désormais plus large de conformité à l'affectation de la zone agricole, afin que les personnes concernées sachent quelles constructions et installations destinées à l'exploitation agricole ou horticole pourraient être autorisées à l'avenir (FF 1996 III 502 s.). Il annonçait aussi qu'il faudrait définir dans l'ordonnance certaines notions imprécises, telle celle d'«activités artisanales ou commerciales proches de l'exploitation agricole» (FF 1996 III 511). Enfin, il signalait déjà à ce moment que l'article 24 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, bien que modifié le 22 mai 1996, devrait lui aussi être à nouveau revu en fonction des modifications de la loi qui auraient été décidées (FF 1996 III 519).

Au cours des délibérations parlementaires, il a en outre été suggéré de préciser dans l'ordonnance les diverses situations dans lesquelles l'application de l'article 24c alinéa 2 LAT pouvait être envisagée. Par ailleurs, l'introduction par les Chambres fédérales de la notion de développement interne à l'article 16a alinéas 2 et 3 LAT appelle également une réglementation. Enfin, des clarifications s'imposent quant aux relations entre diverses dispositions de la loi.

3 Plans d'aménagement de la Confédération (conceptions et plans sectoriels)

Selon l'article 2 alinéa 1 LAT, la Confédération doit, elle aussi, élaborer des plans d'aménagement pour celles de ses tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire. A cet effet, elle établit les conceptions et plans sectoriels nécessaires (art. 13 LAT).

La Confédération a tardé durant un certain temps à élaborer ses plans d'aménagement. Le premier plan sectoriel qu'elle a établi est celui des surfaces d'assolement (SDA). L'ordonnance du 26 mars 1986 sur l'aménagement du territoire contenait – et c'était la première mention d'un tel plan dans un texte juridique – une disposition stipulant qu'après avoir consulté les cantons, le Conseil fédéral fixe, dans un plan sectoriel, la surface totale minimale d'assolement et sa répartition entre les cantons; cette disposition n'a pas été modifiée lors de la révision totale formelle de l'OAT en 1989 (cf. art. 19 OAT).

Dans son rapport du 14 décembre 1987 sur l'état et l'évolution de l'utilisation du sol et de l'urbanisation en Suisse (Rapport sur l'aménagement du territoire 1987; FF 1988 I 822 ss.), le Conseil fédéral n'a pu que constater, mis à part les travaux de planification entrepris dans le cadre de l'élaboration du plan sectoriel des surfaces d'assolement, les lacunes existantes tant en ce qui concerne l'établissement de plans d'aménagement que la coordination des activités à incidences spatiales de la Confédération. A cette époque déjà, le Conseil fédéral avait souligné que la Confédération devait intensifier ses efforts dans le domaine de la planification (FF 1988 I 910). D'ailleurs, le Rapport du 27 novembre 1989 sur les mesures en matière de politique d'organisation du territoire: programme de réalisation (FF 1990 I 963 ss.) contenait un descriptif général des besoins en matière de plans d'aménagement fédéraux ainsi qu'une liste des conceptions et plans sectoriels à élaborer en priorité (cf. annexe I du programme de réalisation 1989: conceptions et plans sectoriels selon la loi fédérale sur l'aménagement du territoire [FF1990 I 1003 ss.]). Dans les années qui ont suivi, plusieurs conceptions et plans sectoriels ont vu le jour: Le Conseil fédéral a adopté le Plan sectoriel des surfaces d'assolement (le 8.4.92), la Conception des installations sportives d'importance nationale (CISIN; le 23.10.96), la Conception du paysage suisse (CPS; le 19.12.97), le Plan sectoriel Expo.01 (le 1.7.98), le Plan sectoriel des places d'armes et de tir (le 19.8.98) et le Plan sectoriel AlpTransit (le 15.3.99), dont il avait déjà accepté une première version (le 12.4.95). D'autres plans d'aménagement fédéraux sont actuellement en cours d'élaboration, à des stades plus ou moins avancés: le Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA), le Plan sectoriel des lignes de transport d'énergie, le Plan sectoriel des transports ferroviaires, le Plan sectoriel militaire (comprenant les aérodromes militaires et les points de franchissement).

Depuis le dépôt de la motion Bisig, le 15 juin 1995, la mise en œuvre des plans d'aménagement de la Confédération a donc considérablement progressé. L'Office fédéral de l'aménagement du territoire a publié, en décembre 1997, le guide «Conceptions et plans sectoriels de la Confédération (art. 13 LAT) – Caractéristiques générales de l'instrument et principes d'élaboration, d'adoption et de mise en œuvre», ainsi qu'un avis de droit de l'ancien juge fédéral Alfred Kuttler («Plans sectoriels de la Confédération et plans directeurs cantonaux », éd.: DFJP/OFAT, Berne 1998). Si l'on pouvait dire à l'époque du dépôt de la motion que la Confédération avait un retard à combler

dans la planification et la coordination de ses propres tâches et activités à incidences spatiales, cela n'est donc plus que partiellement vrai à l'heure actuelle.

Certaines incertitudes subsistent néanmoins aujourd'hui quant aux exigences à remplir, ceci en raison notamment de la teneur très sommaire et générale de la réglementation des conceptions et plans sectoriels aux articles 13 LAT et 14 OAT. Les nouvelles dispositions apportent désormais les précisions et clarifications nécessaires concernant les exigences relatives au contenu, à la forme et à la procédure d'établissement des conceptions et plans sectoriels de la Confédération.

II Résultats de la procédure de consultation

La procédure de consultation relative à la révision totale de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire est arrivée à son terme à la fin du mois de novembre 1999. Les prises de position reçues jusqu'à fin 1999 ont toutefois également été prises en considération. Il y a eu 101 réponses en tout, dont celles des 26 cantons. Parmi les partis politiques consultés, les quatre partis gouvernementaux (PDC, PRD, PS et UDC) ainsi que Les Verts se sont exprimés. Le projet mis en consultation a suscité un intérêt particulier auprès des milieux agricoles: outre l'organisation faitière que constitue l'Union suisse des paysans, pas moins de trente autres organisations proches de l'agriculture se sont prononcées. Mais l'économie, les associations à but idéal et les milieux de l'aménagement ont aussi participé activement à la consultation.

De nombreux intervenants, dont notamment les milieux agricoles et les associations à but idéal, ont donné des avis largement concordants. Les cantons eux aussi se sont efforcés d'harmoniser leurs positions, par l'entremise de la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement (DTAP).

Les résultats de la consultation ont révélé une image fort contrastée, allant d'une approbation de principe à un net refus. Le projet mis en consultation a recueilli un écho généralement plus favorable auprès des cantons alémaniques qu'auprès des cantons romands. Son applicabilité a, elle aussi, été très diversement appréciée. En outre, pour de nombreux participants à la consultation, le projet était trop restrictif et ne traduisait pas suffisamment la volonté exprimée par le peuple d'une réglementation plus souple tant pour l'agriculture qu'en matière de changement d'affectation de constructions et installations existantes. D'autres, à l'inverse, dont en particulier les associations à but idéal, ont estimé que la Confédération n'assumait qu'imparfaitement sa responsabilité en ce qu'elle ne donnait pas aux cantons des directives suffisamment claires, s'agissant surtout de l'admissibilité de constructions et installations excédant les limites d'un développement interne.

Quant au chapitre du projet d'ordonnance relatif aux conceptions et plans sectoriels de la Confédération (transposition de la motion Bisig), il a suscité relativement peu de remarques. Les modifications effectuées dans ce chapitre résultent pour la plupart des prises de position des offices fédéraux les plus directement concernés par ces dispositions.

Ce sont avant tout les dispositions relatives aux constructions hors de la zone à bâtir qui ont focalisé l'attention.

Divers chapitres du projet ont été profondément remaniés en fonction des résultats de la consultation, et notamment les articles consacrés au développement interne (cf. art. 36 et 37), pour lesquels les remarques de nombreux intervenants sur des points essentiels ont pu être prises en considération. Désormais, conformément à la demande de plusieurs intervenants, le cas des constructions et installations communautaires est désormais aussi réglementé dans les deux domaines importants que sont la préparation, le stockage et la vente de produits agricoles ou horticoles (cf. art. 34, al. 2 et commentaire y relatif) ainsi que la garde d'animaux de rente (cf. art. 35). Pour des raisons de sécurité juridique et pour permettre une application aussi uniforme que possible du droit dans l'ensemble du pays, il faut que la limite admissible des agrandissements

de constructions et installations bénéficiant de la garantie de la situation acquise soit définie – comme dans le projet mis en consultation – par des normes quantitatives de droit fédéral. Au vu des résultats de la consultation, une distinction nouvelle a été toutefois établie entre les agrandissements à l'intérieur et à l'extérieur du volume construit existant; cela étant, les possibilités d'agrandissement sont, dans le premier cas de figure, plus larges que dans le second (cf. art. 42, al. 3 et 43, al. 2 et 3). De plus – et cela répond à la demande de divers intervenants –, la nécessité de procéder à une pesée des intérêts en présence dans chaque cas est désormais expressément prévue (art. 42, al. 3).

L'article 32 du projet mis en consultation, qui prescrit l'obligation de planifier pour les constructions et installations hors des zones à bâtir, a été particulièrement contesté, quoique pour des raisons très diverses. Certaines réponses formulées dans le cadre de la consultation – en particulier de la part des cantons – ont souligné qu'il n'était pas nécessaire de prévoir l'obligation de planifier au niveau normatif puisque les principes relatifs à l'obligation d'établir des plans d'aménagement déjà développés par le Tribunal fédéral sur la base de l'article 2 LAT satisfont aux exigences de la mise en œuvre. Vu la forte contestation manifestée lors de la consultation, on a renoncé à préciser dans l'ordonnance les modalités de l'obligation d'établir des plans, en dépit de ce qu'annonçait le message relatif à une révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (FF 1996 III 548). La suppression de cette disposition ne change toutefois rien au fait qu'il est impératif d'établir des plans spéciaux chaque fois qu'un projet concret de construction en dehors de la zone à bâtir a une incidence importante sur le territoire et l'environnement. La question de savoir s'il faut établir un plan spécial continuera par conséquent à être examinée à la lumière des principes développés par le Tribunal fédéral.

De même, l'article 39 du projet mis en consultation qui, par souci de transparence, rappelait l'interdiction d'agrandir figurant dans la loi a été supprimé. Les réponses à la consultation ont fait valoir à juste titre que cette interdiction découlait des articles 24b et 24d LAT. De plus, dans son message, le Conseil fédéral a expressément souligné – sans que cela soit contesté au cours des délibérations parlementaires – que les nouvelles possibilités d'affectation prévues par ces deux dispositions devaient être limitées au volume construit existant au moment de l'octroi de l'autorisation, toute possibilité ultérieure d'agrandissement étant exclue (FF 1996 III 537). Dans ces circonstances, il a été possible de renoncer à la disposition qui avait été proposée dans le projet mis en consultation. Cependant, cette suppression ne doit en aucun cas laisser croire que les agrandissements de constructions et installations dont l'affectation a été modifiée en application de ces deux dispositions seront désormais autorisés.

III Applicabilité du droit foncier rural aux parties de la zone agricole régies par l'article 16a alinéa 3 LAT

Dans son avis de droit rédigé à l'intention de l'Association suisse pour l'aménagement national (ASPAN), le Professeur Reinhold Hotz est arrivé à la conclusion que les dispositions de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR; RS 211.412.11) ne s'appliquent en principe pas à la partie de la zone agricole que le canton a désignée pour implanter des constructions et installations dépassant le cadre de ce qui peut être admis au titre du développement interne (art. 16a, al. 3 LAT). Aussi la question de l'applicabilité du droit foncier rural dans ces territoires a-t-elle été examinée encore une fois de manière approfondie, avec la collaboration d'un expert externe (Monsieur Beat Stalder, dr en droit). Ces investigations complémentaires ont, en résumé, abouti aux conclusions suivantes:

Aux termes de son article 2, alinéa 1, la LDFR s'applique «aux immeubles agricoles isolés ou aux immeubles agricoles qui font partie d'une entreprise agricole, qui sont situés en dehors d'une zone à bâtir au sens de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire et dont l'utilisation agricole est licite». Est agricole, selon l'article 6 LDFR, le bien-fonds approprié à un usage agricole ou horticole.

La LDFR ne définit pas les utilisations du sol considérées comme agricoles. Pour son champ d'application, il faut donc s'en référer à la LAT, ce qui signifie que les notions d'aptitude à un usage agricole figurant dans le droit foncier rural (art. 6 LDFR) et dans le droit de l'aménagement du territoire sont comprises et employées dans un sens identique (ATF 125 III 177 s. consid. 2b). Si la LAT modifiée fait référence à l'article 3 de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (loi sur l'agriculture, LAgr; RS 910.1) et, par conséquent, au modèle des produits, cela implique une redéfinition dans ce sens de la notion d'agriculture du droit foncier rural. Le renvoi de l'article 2, alinéa 1 LDFR au droit de l'aménagement du territoire ainsi que la notion d'immeuble agricole figurant à l'article 6 LDFR permettent une telle évolution.

Certes, pour des raisons historiques, la LDFR se fonde sur le principe de l'exploitation tribulaire du sol. Il ne faut toutefois pas en conclure que le droit foncier rural est réservé aux seules utilisations agricoles tributaires du sol. Au contraire, l'interprétation, la définition et la délimitation réactualisées de la notion d'agriculture exigent une adaptation, dans le droit foncier également, à des prestations de l'agriculture qui répondent aux attentes actuelles de la population. Les objectifs de politique structurelle, foncière et familiale visés par le droit foncier rural concordent parfaitement avec la nouvelle notion d'agriculture figurant à l'article 3, alinéa 1 LAgr et, partant, avec la nouvelle définition de la zone agricole énoncée à l'article 16 LAT. La LDFR ne protège pas en premier lieu la production tribulaire du sol, mais vise avant tout à maintenir et encourager les entreprises agricoles viables (art. 1, al. 1, let. b LDFR). De même, le principe de l'exploitation à titre personnel (art. 9 LDFR) n'implique pas forcément une production tribulaire du sol; son but premier est de favoriser le maintien des entreprises agricoles au sein des familles avec un successeur approprié et d'éviter la spéculation foncière. Dans le contexte de la mondialisation qui soumet l'agriculture suisse à une forte concurrence et afin de renforcer, dans l'intérêt public, l'efficacité et donc la compétitivité des entreprises agricoles, il est indispensable, d'un point de vue de politique structurelle, que les biens-fonds, les constructions et les installations qui sont situées

dans la partie de la zone agricole régie par l'article 16a, alinéa 3 LAT soient compris dans le champ d'application de la LDFR.

Il découle de la systématique de la loi et du libellé de l'article 16a, alinéa 3 LAT que les territoires visés par cette disposition appartiennent à la zone agricole et non pas à la zone à bâtir. Dans ces territoires également, seules les constructions et installations nécessaires à la production et à la transformation de denrées agricoles au sens de l'article 3 LAgr sont autorisées. Le critère de la nécessité pour l'exploitation a donc été maintenu; ainsi, l'article 16a, alinéa 3 LAT ne bat pas en brèche le principe de la séparation des zones constructibles et non constructibles.

Les parties de la zone agricole délimitées conformément à l'article 16a, alinéa 3 LAT remplissent par conséquent les conditions énoncées à l'article 2, alinéa 1 LDFR et sont comprises dans le champ d'application de la LDFR.

IV Partie spéciale

1 Remarques préliminaires

Le 19 janvier 2000, le Conseil fédéral a décidé que l'Office fédéral de l'aménagement du territoire, jusqu'ici rattaché au Département fédéral de justice et police (DFJP), serait transféré au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et qu'il y formerait, avec le Service d'étude des transports ainsi qu'avec les domaines «Convention alpine» et «Développement durable», un nouvel office fédéral. Suite à ce changement de département et au regroupement avec d'autres services, la nouvelle dénomination de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire est: Office fédéral du développement territorial. Cette modification a nécessité l'adaptation des dispositions mentionnant pour la première fois l'office (art.8) et le département compétent (art.11).

Quant à la *systematique* de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, la révision totale apporte les modifications suivantes: les dispositions sur les surfaces d'assolement, jusqu'à présent réparties entre les chapitres 4 et 5 (art. 16 à 19 et art. 20), sont désormais réunies dans le chapitre 4 (art. 26 à 30). Toutes les dispositions régissant les informations et les communications – il s'agit des articles 26 et 28 qui se trouvaient dans la section 4 du chapitre 5 («Compétence et procédure») et au chapitre 6 («Dispositions finales») –, sont maintenant insérées dans la section 6 du chapitre 5 («Observation du territoire et information»; art. 46 et 47). La mention au registre foncier – qui figurait dans la section 4 du chapitre 5 – fait l'objet d'une section à part entière du chapitre 5 (cf. art. 44). Devenu obsolète en raison de la nouvelle réglementation complète de l'article 25 alinéa 2 de la loi révisée, l'*article 25 de l'ancienne ordonnance* a pu être *biffé*: le titre de la section «Compétence et procédure» n'est dès lors pas repris dans la nouvelle ordonnance.

Seules les nouvelles dispositions sont commentées ci-après. Les articles ne faisant l'objet d'aucun commentaire sont repris sans modification matérielle – certains avec une nouvelle numérotation et quelques légères adaptations rédactionnelles – dans la nouvelle ordonnance. L'article 32, alinéa 2 («Mesures des cantons»), en particulier, a été corrigé pour que la terminologie utilisée corresponde à celle de l'article 19, alinéa 2 LAT, modifié lors de la révision du 6 octobre 1995 de la loi fédérale. N'ont pas été commentés non plus les articles renvoyant uniquement à d'autres dispositions (art. 49: «coordination des procédures») ou dont la compréhension va de soi (art. 52: «dispositions transitoires»).

Quelques explications s'imposent toutefois au sujet des *dispositions sur les surfaces d'assolement*: L'article 29 de l'ordonnance, qui reprend en substance l'article 19 de l'ordonnance du 2 octobre 1989, ne comporte plus qu'un seul alinéa. Il est en effet possible de renoncer à une réglementation traitant spécifiquement du plan sectoriel des surfaces d'assolement, car tout ce qui concerne les plans sectoriels de la Confédération fait désormais l'objet d'une réglementation exhaustive aux articles 14 à 23, lesquels sont applicables à tous les plans sectoriels et à toutes les conceptions de la Confédération; on a par conséquent biffé les alinéas 2 et 3 de l'article 19. La formulation du nouvel article 29, quelque peu différente du 1^{er} alinéa de l'article 19 de l'ancienne ordonnance, tient compte du fait que le plan sectoriel des surfaces d'assolement existe depuis longtemps. Il importe toutefois de réaffirmer qu'un plan sectoriel doit fixer la surface totale minimale d'assolement et sa répartition entre les cantons.

Afin de décharger le Département, la *compétence d'édicter des directives techniques pour l'établissement des plans directeurs* est déléguée à l'*Office fédéral du développement territorial*, ce qui exige une *modification de l'article 8*. Cette délégalation de compétence permettra d'adapter rapidement – en collaboration avec les cantons et les services fédéraux – les directives aux circonstances nouvelles.

2 Commentaire des articles

2.1 Collaboration dans le cadre de l'élaboration du plan directeur cantonal

Article 9 alinéa 4

La collaboration entre les cantons et l'Office fédéral du développement territorial, agissant pour la Confédération, revêt une importance primordiale dans le cadre de la planification directrice. A l'avenir, les modalités de cette collaboration seront réglées, sur une base volontaire et partenariale, dans des accords administratifs – pour autant bien sûr que les deux parties le jugent opportun et utile. Le but de tels accords administratifs peut être par exemple de permettre, dans les limites de la marge d'appréciation dont dispose la Confédération, une évaluation d'ensemble de projets importants pour l'organisation du territoire, mais posant des problèmes eu égard au droit de l'environnement, qui prenne en compte l'ensemble des données contextuelles et un bilan global positif des mesures de protection de l'environnement. L'élaboration de tels accords – d'entente avec les cantons – entre l'Office fédéral du développement territorial et l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) est actuellement en cours. La nouvelle disposition leur fournira une assise juridique.

2.2 Conceptions et plans sectoriels

2.2.1 But et contenu

Article 14

Selon l'article 2 alinéa 1 LAT, la Confédération, les cantons et les communes établissent, pour celles de leurs tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire, des plans d'aménagement en veillant à les faire concorder. S'agissant de la planification contraignante pour les autorités, la Confédération remplit son obligation de planifier et de coordonner ses activités à incidences spatiales en établissant des conceptions et des plans sectoriels, conformément à la prescription expresse de l'article 13 alinéa 1 LAT. Cette obligation peut d'ailleurs aussi découler directement de la législation spéciale, qui a alors la primauté. Mentionnons par exemple l'article 9 alinéa 3 de l'ordonnance du 20 janvier 1993 sur les procédures applicables aux NLFA, selon lequel l'avant-projet approuvé doit être communiqué aux cantons en tant que plan sectoriel au sens de l'article 13 LAT.

Les conceptions et les plans sectoriels permettent à la Confédération de définir, compte tenu du développement souhaité de l'ensemble du pays, une politique cohérente dans les domaines à pertinence spatiale où elle dispose des compétences constitutionnelles nécessaires. Les conceptions et plans sectoriels constituent ainsi les instruments appropriés pour accomplir au mieux les tâches qui ont des effets importants sur le territoire et l'environnement, et qui nécessitent une coordination particulière entre elles ou avec d'autres activités.

Les conceptions et les plans sectoriels servent à planifier et coordonner les activités de la Confédération qui ont des effets sur l'organisation du territoire et à situer celles-ci dans leurs relations spatiales et fonctionnelles, comme le veut la constitution. Ces instruments se limitent donc à l'essentiel et ne fixent en principe que l'orientation générale des tâches fédérales dans un domaine particulier. Du fait que les conceptions et les plans sectoriels ont des effets formateurs importants sur les procédures ultérieures

Article 14

d'approbation de plans et d'autorisation de construire, ils doivent nécessairement intégrer une pesée attentive de tous les intérêts en présence.

Selon l'article 13 LAT, seules les activités qui modifient l'utilisation du sol ou l'occupation du territoire ou qui visent à les maintenir en l'état peuvent faire l'objet d'une conception ou d'un plan sectoriel. Dans ses plans, la Confédération indique l'usage qu'elle entend faire de sa liberté d'appréciation dans le domaine de la planification. Elle montre les objectifs qu'elle entend poursuivre dans le domaine concerné, les priorités qu'elle s'est fixées et les moyens financiers et organisationnels à mettre en œuvre à cet effet. Ce faisant, elle accordera une grande importance à la coordination des objectifs sectoriels et globaux. Les conceptions et les plans sectoriels contribueront ainsi à la réalisation des objectifs d'organisation du territoire. La mise en œuvre des tâches sectorielles nécessite naturellement aussi la prise en compte des activités à incidences spatiales des cantons et des régions étrangères voisines.

Si le plan d'aménagement se limite aux éléments mentionnés à l'alinéa 2, on parle de conception. Cependant, lorsqu'en vertu de ses attributions constitutionnelles, la Confédération est habilitée à définir l'utilisation du sol ou lorsqu'elle est elle-même maître d'ouvrage, elle peut et doit alors poser au surplus des exigences concrètes et localisées afin que les procédures d'approbation de plans et d'autorisation de construire qui s'ensuivent puissent être élaborées en conséquence, en tant qu'elles se rapportent à des projets qui ont des effets importants sur le territoire et l'environnement. Tel est par exemple le cas dans les domaines des chemins de fer, de l'aviation civile ou des constructions et installations militaires. Si le plan d'aménagement contient de telles indications spatiales et temporelles et de telles exigences concrètes, il s'agit d'un plan sectoriel. Même s'il donne des indications plus précises qu'une conception, le plan sectoriel demeure toutefois – comme le plan directeur cantonal – un document de caractère général qui ne règle en principe pas dans le détail les questions d'affectation, d'équipement ou d'exécution.

Dans les plans sectoriels, les indications relatives à la localisation des projets sont en règle générale fournies avec une précision d'environ 200 m.

2.2.2 Exigences quant à la forme et au contenu

Article 15

Les exigences posées quant à la présentation des conceptions et plans sectoriels sont largement inspirées de celles qui valent pour les plans directeurs cantonaux (cf. art. 6 OAT). Ainsi en est-il également de l'échelle 1:50000, généralement proposée pour l'établissement des cartes.

Certaines réglementations ne peuvent revêtir que la forme de textes. Il ne serait par conséquent guère judicieux d'exiger formellement des cartes en toute circonstance. Les représentations cartographiques sont néanmoins indispensables – à côté des explications du texte – chaque fois que des indications spatiales concrètes sont données, ce qui est toujours le cas dans les plans sectoriels, à la différence des conceptions (cf. aussi art.14, al. 3 OAT).

Il est également possible de subdiviser les indications du document, si cela apparaît utile, en différentes catégories selon l'état de la coordination, à l'instar des catégories

prévues à l'article 5 alinéa 2 OAT pour le plan directeur cantonal. Cette possibilité permet de lever d'éventuelles incertitudes quant à la question de savoir si la Confédération peut elle aussi utiliser ces mêmes catégories dans ses propres plans d'aménagement. Le recours à ces catégories n'a néanmoins de sens qu'en présence d'exigences de coordination portant sur des projets concrets.

Afin d'éviter des difficultés d'interprétation, il est essentiel que ce qui constitue le contenu contraignant pour les autorités ressorte clairement du texte et – dans la mesure où celle-ci est utile et réalisable – de la carte et qu'il soit différencié des indications sur les données. Le texte et la carte doivent en outre être conçus de manière telle que le contenu contraignant puisse le cas échéant être adapté; le contenu indicatif doit par ailleurs pouvoir être régulièrement mis à jour. C'est là le seul moyen d'assurer l'efficacité des conceptions et des plans sectoriels et de garantir en tout temps des informations suffisamment fiables et utiles pour la mise en oeuvre dans les cas concrets des tâches fédérales à pertinence spatiale.

Les conceptions et plans sectoriels lient les autorités (cf. art. 22, al. 1 OAT): Ils ont une importance considérable en raison des procédures d'approbation de plans et d'autorisation de construire qu'ils vont déterminer ensuite. Les projets particuliers ne doivent donc pas être arrêtés trop facilement, mais seulement lorsque certaines conditions, prévues au 3^e alinéa, sont remplies. Il est par conséquent indispensable que les obstacles majeurs, découlant du droit fédéral, qui pourraient entraver la réalisation d'un projet soient pris en compte dès le départ. Un projet concret pourra être arrêté uniquement s'il est prouvé qu'il répond à un besoin. Pour qu'un emplacement soit défini, il faut en outre exiger que plusieurs variantes de sites envisageables aient été étudiées et qu'une analyse de la situation d'ensemble montre que le projet en question doit être implanté à l'emplacement choisi. C'est seulement lorsque le problème de la localisation du projet aura été clarifié que l'on pourra – et il s'agit là d'une exigence de première importance pour une mesure arrêtée – apprécier les incidences essentielles du projet sur le territoire et l'environnement. Compte tenu du fait qu'un plan sectoriel est un plan d'ensemble qui occupe le même rang hiérarchique qu'un plan directeur cantonal, on ne peut exiger que ces incidences puissent être, à ce stade, déjà connues dans leurs moindres détails. Il suffira donc, au moment où la mesure est arrêtée, d'estimer globalement les incidences essentielles sur le territoire et l'environnement. Afin d'éviter des conflits, et les retards qu'ils entraîneraient au cours des procédures suivantes, le lieu d'implantation des projets particuliers ne pourra être arrêté que lorsque le respect de la législation fédérale déterminante, en particulier de celle sur la protection de l'environnement, semblera garanti. On ne peut exiger davantage pour un plan sectoriel car l'examen détaillé de la légalité de projets concrets ne peut être effectué qu'au cours des procédures subséquentes. Les projets soumis à une EIE ne devraient toutefois être arrêtés que sur la base des résultats de l'enquête préliminaire.

2.2.3 Rapport explicatif

Article 16

L'article 16 définit le contenu essentiel du rapport explicatif. Ce dernier doit notamment indiquer pourquoi un plan doit être modifié («objet de la planification») et, s'agis-

Article 16

sant du déroulement de la planification, comment a été remplie l'obligation de planifier et de coordonner les activités à incidences spatiales (cf. art. 2 OAT). Le rapport explicatif est néanmoins surtout important en ce qu'il rend compte des résultats de la collaboration et des procédures de consultation et de participation. Il démontre ainsi brièvement de quelle façon il a été tenu compte des préoccupations des autorités fédérales, cantonales, communales et étrangères concernées, des organisations et des personnes de droit public et privé qui – bien que ne faisant pas partie de l'administration – assument des tâches publiques et enfin de la population. Naturellement, il va de soi que l'autorité compétente n'est pas tenue de prendre position formellement sur chaque proposition ou demande formulée. Seules les questions d'une certaine importance seront commentées.

2.2.4 Élaboration et adaptation

Article 17

Le service responsable de l'élaboration des conceptions et plans sectoriels n'est en général pas l'Office fédéral du développement territorial, mais le service fédéral compétent pour le domaine en question, car c'est lui qui dispose des connaissances spécialisées nécessaires. L'Office fédéral de l'aviation civile est ainsi compétent pour le Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA), l'Office fédéral des exploitations des forces terrestres pour le Plan sectoriel des places d'armes et de tir et l'Office fédéral des transports pour le Plan sectoriel AlpTransit. De même, l'élaboration des études de base spécifiques – si elles sont nécessaires – incombe au service fédéral compétent. Ces études de base comporteront également des indications sur les incidences majeures du projet sur l'environnement. C'est le seul moyen d'apprécier si les conditions à remplir pour qu'un projet soit arrêté sont satisfaites (cf. aussi art.15, al. 3). L'autorité compétente assume en outre la responsabilité de soumettre en tout temps au Conseil fédéral la modification d'une conception ou d'un plan sectoriel, lorsque les circonstances se sont modifiées, que de nouvelles tâches se présentent ou qu'il est possible de trouver une meilleure solution d'ensemble aux problèmes d'aménagement.

Le service fédéral compétent définit le contenu de la planification et la marche à suivre. Il examine également les besoins de coordination, compte tenu des incidences sur d'autres activités à pertinence spatiale et de la compatibilité avec les «Grandes lignes de l'organisation du territoire» adoptées par le Conseil fédéral le 22 mai 1996, ainsi qu'avec les planifications en vigueur de la Confédération et des cantons. Il établit le programme des travaux et met en place l'organisation nécessaire.

S'agissant de l'élaboration et l'adaptation des plans de la Confédération, les services fédéraux compétents pour le domaine en question sont tenus de collaborer étroitement avec l'Office fédéral du développement territorial. Celui-ci doit intervenir pour définir l'objet de la planification, la marche à suivre, les solutions à trouver pour atteindre les buts d'aménagement visés et la conception du document à publier; il accompagne en outre les travaux en cours et participe aux séances d'information et aux principales séances de coordination. Il lui incombe enfin de conseiller les services fédéraux compétents, notamment pour ce qui est de la densité et de l'étendue des prescriptions, de la détermination concrète de la procédure à suivre et des exigences formelles auxquelles doivent satisfaire les plans d'aménagement.

Du fait que les tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire qui incombent à la Confédération sont nécessairement réalisées sur le territoire d'un canton et que les cantons sont compétents pour toutes les questions relatives à l'organisation de leur territoire, il importe, lors de l'élaboration et de l'adaptation de conceptions et de plans sectoriels, de se référer aux plans directeurs cantonaux contraignants pour les autorités et approuvés par le Conseil fédéral ainsi qu'aux travaux de planification en cours. Dans ce contexte, il va de soi qu'une collaboration étroite avec le canton doit s'instaurer. A l'instar des cantons qui, pour l'élaboration de leur plan directeur, doivent tenir compte des conceptions et plans sectoriels de la Confédération (art. 6 al. 4 LAT), la Confédération a l'obligation de tenir compte des plans directeurs cantonaux. A cet égard cependant, la primauté ne revient ni au plan d'aménagement fédéral ni au plan directeur cantonal. L'obligation qui incombe à la Confédération de tenir compte des plans directeurs cantonaux ne peut aller au-delà de ce qui entraverait de manière disproportionnée l'accomplissement de la tâche fédérale en question. La qualité des documents servant de références et mis à la disposition des différentes parties facilitera la compréhension réciproque des problèmes et la recherche de solutions optimales. Par ailleurs, si la réalisation des objectifs d'aménagement de la Confédération nécessite l'adaptation ou le réexamen d'un plan directeur cantonal, l'Office fédéral du développement territorial noue au besoin les contacts nécessaires avec les services fédéraux. Lorsque certains points suscitent des conflits, il joue un rôle important de médiateur entre les services fédéraux et les cantons. Ce type d'intervention peut permettre d'éviter une procédure de conciliation, dans l'intérêt évident d'un déroulement aussi rapide que possible de la procédure.

De plus, l'Office fédéral du développement territorial établit, à l'intention du Conseil fédéral, que la conception ou le plan sectoriel respecte les exigences de l'aménagement du territoire dans son ensemble, les conceptions et plans sectoriels fédéraux ainsi que les plans directeurs cantonaux en vigueur et qu'il peut donc être adopté par le Conseil fédéral en tant que conception ou plan sectoriel au sens de l'article 13 LAT. Si la conception ou le plan sectoriel n'est pas adopté sur proposition du DETEC, l'Office fédéral du développement territorial établit un rapport de synthèse distinct. Celui-ci est transmis au département compétent, qui le remet au Conseil fédéral avec sa proposition et les documents y relatifs. Si le DETEC est l'auteur de la proposition, l'appréciation de l'Office fédéral du développement territorial fait partie intégrante des documents à établir par le département en vue de l'adoption par le Conseil fédéral.

Il est rare que le service fédéral compétent puisse à lui seul se charger de l'ensemble des travaux d'élaboration des plans d'aménagement fédéraux, en particulier de l'élaboration des études de base spécifiques ou de tout ce qui a trait à la publication des plans. Il est donc souvent indispensable de faire appel à des professionnels de l'extérieur. Cela a évidemment un prix. L'élaboration des plans d'aménagement fédéraux ne doit cependant pas être remise en question par des considérations financières, tant il est vrai que la qualité de ces plans permet d'assurer une bien meilleure cohérence aux activités à incidence spatiale de la Confédération, une plus grande prévisibilité de son action pour les particuliers ainsi que des retombées positives sur le territoire et la place économique suisses. Outre le service fédéral compétent, l'Office fédéral du déve-

Article 17

loppement territorial a lui aussi un intérêt majeur à ce que les planifications de la Confédération soient de grande qualité. Il se justifie donc que l'un et l'autre mettent ensemble à disposition les moyens financiers et les ressources humaines nécessaires à l'élaboration et à l'adaptation des conceptions et des plans sectoriels. Les moyens financiers doivent couvrir également les frais d'impression et d'édition. La participation financière respective du service fédéral compétent et de l'Office fédéral du développement territorial aux coûts de la planification fédérale devra être déterminée de cas en cas. Pour ce qui est de l'Office fédéral du développement territorial, il lui incombera avant tout d'assumer les dépenses liées aux aspects méthodologiques et aux exigences formelles de la planification.

Par ailleurs, ce qui est valable pour les plans directeurs cantonaux et les plans d'affectation (cf. art. 9 al. 2 et art. 21 al. 2 LAT) doit l'être aussi pour les conceptions et les plans sectoriels: Lorsque les circonstances se sont modifiées, que de nouvelles tâches se présentent, ou qu'il est possible de trouver une meilleure solution d'ensemble aux problèmes de l'aménagement, les conceptions et les plans sectoriels doivent être réexaminés et, le cas échéant, faire l'objet des adaptations nécessaires ou d'une révision complète.

Dès lors que les conceptions et les plans sectoriels peuvent évoluer très différemment selon le domaine qu'ils régissent, on a renoncé à fixer de manière générale des délais précis aussi bien pour l'établissement de rapports que pour le réexamen intégral de ces plans. Les services fédéraux compétents sont toutefois tenus de prévoir directement dans leurs plans d'aménagement à quel intervalle il y aura lieu de rapporter sur la mise en oeuvre de la conception ou du plan, ainsi que le délai maximum dans lequel la planification en question devra être réexaminée intégralement et, le cas échéant, remaniée.

Une fois par législature, le rapport sur les mesures en matière de politique d'organisation du territoire (programme de réalisation) présente un bilan sur les conceptions et les plans sectoriels. Ce document rend compte de l'état des travaux de planification en cours et examine si les conceptions et les plans sectoriels ont permis d'atteindre les objectifs définis. Il peut en outre prévoir l'attribution de mandats en vue de l'élaboration d'autres planifications.

2.2.5 Collaboration

Article 18

Une collaboration précoce et substantielle avec tous ceux qui sont concernés par les mesures prévues dans la conception ou le plan sectoriel facilite grandement la recherche de solutions d'ensemble satisfaisantes. Selon l'article 13 LAT, la Confédération est également tenue de faire concorder ses conceptions et plans sectoriels et de collaborer avec les cantons. C'est au service fédéral compétent qu'incombe la responsabilité d'engager dès que possible la collaboration avec les autorités concernées de la Confédération, des cantons – c'est-à-dire aussi bien les offices d'aménagement que les autres services compétents dans le domaine en question ainsi que les autorités communales –, et des pays voisins, ainsi qu'avec les organisations et personnes de droit public ou privé concernées, qui sont extérieures à l'administration mais assument des tâches publiques. Lorsque le service compétent constate, au cours de l'élabora-

tion du plan sectoriel, que les prescriptions prévues excluent des activités à incidence spatiale d'autres autorités, leur font obstacle, les déterminent ou les complètent, il doit en informer les autorités concernées et engager aussitôt une collaboration avec elles. Plus les conflits sont décelés tôt, plus grandes sont les chances de parvenir à des solutions concertées au terme d'une collaboration étroite.

Bien qu'ils concernent des activités de la Confédération, les conceptions et plans sectoriels ont principalement des effets sur l'organisation du territoire des cantons. Il est donc primordial que les cantons participent dès que possible aux travaux. Dans ce cadre, les cantons sont tenus d'examiner les conséquences de la conception ou du plan sectoriel sur les objectifs du développement de leur territoire et les interdépendances entre le projet fédéral et leurs propres activités – notamment au niveau des plans directeurs et des plans d'affectation. La Confédération et les cantons sont à cet égard des partenaires de même rang. La Confédération n'occupe donc pas a priori une position dominante. Une conception ou un plan sectoriel n'est pas à considérer comme un diktat de la Confédération, mais comme le résultat d'une véritable collaboration entre partenaires.

Lorsqu'il apparaît, au cours du processus de collaboration, qu'un plan directeur cantonal en vigueur empêchera ou entravera de façon disproportionnée l'accomplissement des tâches de la Confédération, il faut adapter la planification fédérale qui, à ce stade, devrait exister pour le moins sous forme de projet. Le service fédéral compétent a toutefois également la possibilité d'adresser une demande d'adaptation du plan directeur cantonal (cf. art. 12 al. 1 OAT). Les deux procédures – concernant le plan sectoriel et le plan directeur – doivent être coordonnées entre elles. Si le plan directeur doit être adapté, c'est, selon l'article 25 alinéa 2, à l'Office fédéral du développement territorial qu'il appartient de coordonner les procédures entre la Confédération et le canton.

2.2.6 Consultation des cantons et des communes; information et participation de la population

Article 19

Étant donné que les tâches à incidences spatiales de la Confédération exercent forcément des effets sur l'organisation du territoire des cantons, il est indispensable de prendre l'avis des cantons pour tous les projets de conception ou de plan sectoriel, consultation qui constitue une étape supplémentaire du processus de collaboration. De plus, lorsque les projets fédéraux contiennent des éléments précisément localisés ou qu'un territoire donné est directement touché par les mesures prévues, la consultation des communes concernées est indispensable. Par ailleurs, le service fédéral compétent doit veiller à informer le public sur les objectifs du projet, le déroulement de la procédure et les effets escomptés et faire en sorte que celui-ci puisse participer de manière adéquate à son élaboration (cf. art. 4 al. 1 et 2 LAT).

Pour les conceptions et plans sectoriels qui ont déjà été élaborés puis adoptés par le Conseil fédéral – il s'agit du Plan sectoriel des surfaces d'assolement, du Plan sectoriel AlpTransit, de la Conception des installations sportives d'importance nationale, du Plan sectoriel Expo.01, du Plan sectoriel des places d'armes et de tir et de la Conception Paysage Suisse – on n'a pas toujours utilisé les mêmes processus pour la collaboration

Article 19

avec les cantons et pour assurer l'information et la participation de la population. Cette multiplicité des procédures n'a aucune raison d'être. Les procédures de consultation et de participation doivent obéir à des règles identiques dans le cadre de toutes les planifications fédérales. La mise en oeuvre incombera désormais aux cantons, soit concrètement au service cantonal chargé de l'aménagement du territoire. Cette réglementation de la procédure présente l'avantage de respecter le mieux possible les particularités cantonales et de bénéficier au surplus de l'expérience des cantons en matière d'élaboration de plans directeurs. Une telle manière de procéder – qui s'est avérée probante dans le cadre du plan sectoriel des places d'armes et de tir – paraît nettement plus efficace et adéquate qu'une procédure laissant au service fédéral compétent le soin d'entendre les services cantonaux, régionaux et communaux concernés par le projet et d'assurer de son propre chef la participation de la population. Le canton assume ainsi, en tant que représentant du service fédéral compétent et à titre de partenaire actif, des tâches importantes dans le cadre du processus de planification.

Au stade de la procédure dont il est question ici, le service fédéral compétent s'adresse exclusivement au service cantonal de l'aménagement du territoire, lequel met en route et coordonne le processus. Il met à sa disposition – à l'intention des services cantonaux, régionaux et communaux intéressés – le nombre d'exemplaires du projet de conception ou de plan sectoriel nécessaires à l'ouverture de la procédure de consultation et de participation et lui indique en outre comment assurer au mieux l'information et la participation de la population par le biais d'annonces dans les organes officiels; à cet effet, il remet au service cantonal chargé de l'aménagement du territoire un texte destiné à être publié. On ne saurait donner une réponse générale à la question de savoir jusqu'à quel point il convient de recourir aux organes de publication officiels. Ce qui importe, c'est que les possibilités de participation offertes à la population satisfassent aux exigences minimales de droit fédéral prévues à l'article 4 alinéa 2 LAT. Cela peut, selon les circonstances, impliquer également le recours aux organes officiels communaux. Selon les cas, il peut aussi s'avérer judicieux que le service fédéral compétent signale au canton les régions dans lesquelles le projet devrait être mis à l'enquête publique.

De son côté, le service cantonal de l'aménagement du territoire assume la responsabilité de communiquer les projets de conception ou de plan sectoriel aux services cantonaux, régionaux et communaux concernés; ces documents ne sont donc pas adressés directement aux communes par le service fédéral compétent. Grâce à cette manière de faire, l'interlocuteur des communes et des régions est clairement identifié.

D'entente avec le service fédéral compétent et avec l'Office fédéral du développement territorial, auquel incombe ici une importante fonction de conseil, le service cantonal chargé de l'aménagement du territoire prévoit les mesures nécessaires au bon déroulement de la procédure à l'intérieur du canton. Il veille par ailleurs à ce que la population soit informée par l'intermédiaire des organes officiels cantonaux et, le cas échéant, régionaux et jouisse de la possibilité de participer de façon adéquate à l'élaboration de ces plans. Enfin, il collecte, examine et, au besoin, commente – à l'attention du service fédéral compétent – les réponses reçues.

Les frais liés à la parution, à une ou deux reprises, de l'annonce dans les organes officiels du canton, c'est-à-dire les dépenses directement liées à la publication dans les cantons, les régions et les communes, sont à la charge du service fédéral compétent. Les cantons ne doivent pas encourir de dépenses supplémentaires à raison du soutien qu'ils apportent à la Confédération dans le cadre de la procédure de consultation et de participation. Selon le droit fédéral, la Confédération, les cantons et les communes sont tenus de faire concorder leurs plans d'aménagement (cf. art. 2 LAT). Par conséquent, la Confédération n'a pas à rembourser aux cantons les frais qui ne sont pas directement liés à la publication, soit les frais en rapport avec l'organisation, le déroulement et l'analyse de la consultation et de la participation. La solution proposée – soit de charger, non pas le service fédéral compétent, mais le service cantonal d'aménagement du territoire de procéder à la consultation des services cantonaux, régionaux et communaux intéressés – apportera dans l'ensemble des résultats plus satisfaisants et plus solides. Les cantons, quant à eux, seront en mesure de donner leur appréciation propre compte tenu des avis donnés dans le cadre de la consultation cantonale et compte tenu des suggestions de la population. La Confédération, pour sa part, aura en main de précieuses indications sur la portée des avis donnés dans le cadre de la procédure cantonale interne et sur les remarques émanant de la population. Si la Confédération devait également rembourser les frais non directement liés à la publication, cela ne permettrait pas de mettre sur pied une collaboration aussi étroite, et par ailleurs bénéfique pour toutes les parties, entre la Confédération et les cantons dans le cadre des procédures de consultation et de participation.

Par souci de clarté et en vue de raccourcir les procédures, l'alinéa 4 prescrit explicitement que le projet de conception ou de plan sectoriel doit être publié pendant 20 jours au moins. Il fixe en outre à trois mois en principe la durée totale de la procédure de consultation. Au surplus, une réduction appropriée de ce délai se justifie pour les modifications de conceptions ou de plans sectoriels.

2.2.7 Conciliation

Article 20

Lorsque le service fédéral compétent et un canton ne parviennent pas, dans le cadre de leur collaboration, à s'entendre sur la manière dont la planification fédérale en cause prend en compte les exigences relevant de la planification directrice, ou sur les modifications à apporter au plan directeur cantonal pour le faire concorder avec les objectifs de la planification fédérale, il est loisible à chacun d'eux de demander l'ouverture d'une procédure de conciliation tout au long du processus de planification.

La demande doit intervenir avant l'adoption de la conception ou du plan sectoriel par le Conseil fédéral: La procédure de conciliation ne constitue en effet pas une voie de recours, mais un moyen de résoudre par une conciliation les conflits en rapport avec la planification directrice cantonale. Il est par conséquent extrêmement important que les cantons puissent être encore entendus avant l'adoption de la conception ou du plan sectoriel par le Conseil fédéral. Cette dernière consultation avant la décision du Conseil fédéral offre aux cantons la possibilité de relever les contradictions qui n'auraient pas été supprimées et de demander, le cas échéant, l'ouverture d'une procédure de conciliation. Si la collaboration a été intense et substantielle durant le processus de planifi-

Article 20

cation, il est néanmoins peu probable qu'il s'avère nécessaire d'ouvrir, à ce stade ultime de la procédure, une procédure de conciliation. En règle générale, on pourra donc fixer un délai relativement court pour cette dernière consultation.

Les dispositions que le législateur avait édictées à l'origine pour les plans directeurs cantonaux sont applicables par analogie aux plans d'aménagement de la Confédération. Cette solution est adéquate: En effet, telle qu'elle est conçue concrètement et compte tenu du délai dans lequel elle doit aboutir, la conciliation est une procédure très souple. Le délai maximum fixé à trois ans (cf. art. 12, al. 3 LAT) ne doit autant que possible pas être épuisé. Par conséquent, l'alinéa 3 prévoit expressément que la procédure doit être achevée dans les délais les plus brefs.

C'est le lieu de relever encore qu'en application par analogie de l'article 12 alinéa 1 LAT, le Conseil fédéral ne peut pas adopter un plan d'aménagement fédéral qui serait en contradiction avec un plan directeur cantonal qu'il a approuvé. Lorsque le canton ne répond pas à la demande d'adaptation d'un plan directeur émanant d'un service fédéral, la procédure de conciliation est alors ouverte d'office.

2.2.8 Adoption

Article 21

C'est au département compétent dans le domaine en question qu'il appartient de présenter la proposition. Dans la majorité des cas, ce sera le DETEC. Il est primordial de montrer avec toute la transparence possible au Conseil fédéral dans la proposition et dans les documents joints – dans les cas où la proposition n'est pas signée du DETEC, ce sera dans le rapport de synthèse rédigé par l'Office fédéral du développement territorial – que le projet d'aménagement de la Confédération est bien fondé tant sur le plan technique que du point de vue de l'organisation du territoire.

Lorsqu'il adopte une conception ou un plan sectoriel, le Conseil fédéral ne se prononce pas sur une décision «étrangère», comme lorsqu'il approuve un plan directeur cantonal adopté par les instances politiques compétentes en vertu du droit cantonal. Il lui est donc loisible de décider librement de l'usage que la Confédération doit faire de son pouvoir d'appréciation en matière d'aménagement, dans l'accomplissement de celles de ses tâches qui ont des effets sur l'organisation du territoire. Il prend sa décision sur la base des documents préparés par le service fédéral compétent, des résultats de la consultation des cantons et des autres milieux intéressés et, le cas échéant, d'un rapport de synthèse rédigé par l'Office fédéral du développement territorial. Même si sa liberté d'appréciation est grande, le Conseil fédéral ne peut évidemment adopter que des conceptions ou des plans sectoriels respectant certaines exigences minimales, en particulier celles qui sont énumérées au 2^e alinéa lettres a à c. Quant à l'examen de la conformité de la planification fédérale en question aux exigences du droit de l'aménagement du territoire, il se fait à la lumière des buts et des principes énoncés aux articles 1^{er} et 3 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. A cet égard, il importe de rappeler que l'acceptabilité d'un projet particulier ne peut pas être définitivement déduite de l'adoption d'un plan d'aménagement de la Confédération. La conformité d'un projet concret à l'ensemble des dispositions légales pertinentes reste à examiner dans le cadre des procédures d'approbation de plans et d'autorisation de construire

subséquentes. On sait que la même remarque vaut pour les prescriptions relatives à un objet déterminé arrêtées dans les plans directeurs cantonaux.

Le deuxième alinéa, lettre b précise que le Conseil fédéral ne peut adopter une conception ou un plan sectoriel que s'il est exempt de contradictions avec les plans d'aménagement en vigueur. Les éventuelles contradictions doivent être éliminées au stade de l'élaboration de la décision d'adoption ou à celui de la décision du Conseil fédéral. L'adaptation d'un plan directeur cantonal peut ainsi être exigée lorsqu'une procédure de conciliation engagée n'a abouti à aucun accord.

Si, au cours de l'élaboration d'une conception ou d'un plan sectoriel, il s'avère nécessaire d'adapter un plan directeur cantonal afin d'assurer sa concordance avec les objectifs d'aménagement de la Confédération, il y a lieu de coordonner les deux procédures dans le temps (cf. aussi art. 18 al. 2), de sorte que l'adaptation du plan directeur cantonal puisse, dans tous les cas où cela apparaît indispensable, être approuvée en même temps que le plan fédéral est adopté. Ces deux documents feront ainsi l'objet d'une seule et même décision.

2.2.9 Force obligatoire

Article 22

Dans la hiérarchie des plans d'aménagement, les conceptions et les plans sectoriels de la Confédération occupent le même rang que les plans directeurs cantonaux. Ils lient par conséquent, non pas les propriétaires fonciers, mais uniquement les autorités. Les plans directeurs cantonaux ne lient les autorités fédérales – même si cela ne ressort pas explicitement de la lettre de l'article 9, alinéa 1 LAT – qu'à partir de leur approbation par le Conseil fédéral (cf. art. 12, al. 2 LAT). Le principe général de la force obligatoire pour les autorités, énoncé au premier alinéa, est précisé à l'article 23 quant à la question de savoir si les prescriptions arrêtées dans les plans sectoriels lient également les cantons.

Selon l'article 2 alinéa 3 LAT, les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à laisser aux autorités qui leur sont subordonnées en cette matière la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches. Cette liberté d'appréciation est grande pour les conceptions qui contiennent uniquement des objectifs et des conditions générales. Pour les plans sectoriels, qui énoncent au surplus des exigences particulières en ce qui concerne par exemple la localisation ou les conditions de réalisation, la liberté d'appréciation des autorités subordonnées est fonction du degré de précision des indications du plan sectoriel. Celles-ci peuvent être relativement précises. On songe par exemple à la désignation des surfaces nécessaires à la réalisation du projet fédéral en question. Les éléments d'une telle précision relevant de la compétence spéciale de la Confédération doivent faire l'objet de décisions ultérieures.

Dans le contexte actuel de privatisation croissante des services publics, les effets contraignants des mesures prévues dans les conceptions et les plans sectoriels doivent être étendus également aux organisations et personnes de droit privé et de droit public qui sont chargées de tâches publiques – par exemple les chemins de fer et la Poste. Ils ne concernent toutefois pas les associations de protection disposant du droit de recours, à moins qu'elles accomplissent des tâches publiques. Les mesures prévues dans les plans d'aménagement fédéraux ne peuvent toutefois déployer les effets men-

Article 22

tionnés à l'alinéa 2 à l'égard de ces organisations et personnes que si on leur reconnaît, à elles aussi, la possibilité de participer dès que possible au processus d'élaboration du plan, conformément à l'article 18.

La force contraignante des mesures arrêtées dans les plans d'aménagement de la Confédération ne peut cependant pas être étendue aux autorités des régions étrangères limitrophes, à moins que des accords internationaux le prévoient.

L'alinéa 3 précise que les dispositions arrêtées en vue de la réalisation d'un projet précis sont contraignantes pour les autorités dans la mesure de l'appréciation que l'on pouvait faire de leurs incidences sur le territoire et l'environnement au moment où elles ont été décidées. Sont déterminantes à cet égard les études de base relatives au plan sectoriel ainsi que l'état des planifications de la Confédération et des cantons.

2.2.10 Relations entre les plans sectoriels et les plans directeurs cantonaux

Article 23

Il est incontestable que le plan directeur cantonal assure pour une part très importante la coordination des activités à incidence spatiale exercées par toutes les autorités investies de tâches d'aménagement. Lors de son élaboration, le canton doit, selon le droit fédéral, tenir compte également des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération (cf. art. 6 al. 4 LAT).

Les relations entre les plans d'aménagement de la Confédération et la planification directrice des cantons peuvent engendrer d'autant plus des divergences que la Confédération prévoit des mesures précisément localisées. Seuls les plans sectoriels peuvent contenir de tels éléments. C'est pourquoi l'article 23 traite uniquement des relations entre les plans sectoriels et les plans directeurs cantonaux.

Au cours de l'élaboration de ses plans sectoriels, la Confédération est tenue de respecter la souveraineté des cantons pour toutes les questions relatives à l'organisation de leur territoire. Elle ne peut ni ne doit prendre des mesures entravant sans raison le canton dans l'accomplissement de ses propres tâches. De leur côté, les cantons doivent aussi respecter les compétences de la Confédération en matière de plans sectoriels. Ils intégreront par conséquent dans leur planification d'ensemble les éléments indispensables à la réalisation des tâches fédérales et permettront et encourageront ainsi la réalisation des tâches sectorielles de la Confédération en application des instruments prévus par le droit de l'aménagement du territoire – et conformément aux dispositions de procédure de la législation spéciale. Si la Confédération dispose de toutes les compétences constitutionnelles et légales dans le domaine concerné, elle pourra prendre toutes les mesures nécessaires à la réalisation du projet en question et celles-ci seront directement contraignantes pour les cantons. Elle prendra néanmoins en considération les préoccupations des cantons, collaborera de façon étroite avec eux et respectera leurs compétences. Elle tiendra également compte de la législation cantonale pour autant que celle-ci – et notamment le droit cantonal et communal des constructions et de l'aménagement – n'entrave pas de manière disproportionnée l'exécution des tâches fédérales.

Les mesures précisément localisées dans un plan sectoriel ne peuvent pas être remises en question dans un plan directeur cantonal. Cela signifie notamment que les mesures

prévues dans le plan sectoriel ne prennent pas seulement effet lorsque le canton les a formellement intégrées et transposées dans son plan directeur. D'ailleurs, du point de vue de la simplification des procédures, cela n'aurait guère de sens d'examiner les mêmes problèmes dans le cadre de deux procédures distinctes – pour le plan sectoriel et le plan directeur cantonal – et cela risquerait de déboucher sur des décisions contradictoires. Les indications d'un plan sectoriel – relatives notamment à la localisation ou au tracé d'un projet – seront donc considérées comme des données contraignantes de la Confédération, dont le plan directeur cantonal doit tenir compte. Pour les installations d'infrastructure traversant le pays, il est primordial qu'un plan sectoriel soit applicable à l'ensemble du territoire de la Confédération. Des retards considérables seraient à craindre si la réalisation de projets de ce type était subordonnée à la modification effective de tous les plans directeurs cantonaux. Dans des cas extrêmes, le plan directeur cantonal pourrait même constituer un moyen d'obstruction.

En toute logique, les indications figurant dans les plans directeurs cantonaux sur les mesures prévues dans un plan sectoriel ne peuvent avoir qu'une portée déclarative. Si pour des raisons de transparence, au demeurant souhaitable, un canton désire transposer dans son plan directeur les mesures prévues dans le cadre d'un plan sectoriel, la Confédération prendra simplement connaissance de ces adaptations en tant que mise à jour du plan directeur. De telles indications complémentaires, qui ne nécessitent aucune approbation de la Confédération, peuvent être ajoutées dans un plan directeur cantonal même après l'adoption du plan sectoriel.

Il peut arriver également qu'il soit nécessaire d'adapter le plan directeur cantonal en raison d'une mesure prévue dans un plan sectoriel. Des projets définis dans un plan sectoriel peuvent ainsi avoir des effets sur l'organisation du territoire et l'affectation d'une région limitrophe. Dans de tels cas, l'adaptation du plan directeur peut s'avérer indispensable en complément des mesures prévues dans le plan sectoriel – notamment pour assurer la coordination avec les activités à incidence spatiale du canton ou de la commune. Conformément à l'article 21 alinéa 3, les modifications de ce type doivent être adoptées si possible en même temps que le plan sectoriel.

2.3 Conformité à l'affectation de la zone agricole

2.3.1 Constructions et installations conformes à l'affectation de la zone agricole: conditions générales

Article 34

Le message relatif à une révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire faisait observer qu'il importait de préciser la notion élargie de conformité à l'affectation de la zone afin que les personnes concernées sachent quelles constructions et installations destinées à l'exploitation agricole ou horticole pourront à l'avenir être autorisées en vertu de l'article 22 LAT (FF 1996 III 503).

Selon l'article 16a, alinéa 1, 1^{ère} phrase LAT, les constructions et installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice sont conformes à l'affectation de la zone agricole. Avant de commenter en détail cette disposition, il convient d'observer que l'article 34 définit de façon générale les constructions et installations réputées conformes à l'affectation la zone agricole. Cela permet d'effectuer

Article 34

une première différenciation entre les constructions et installations destinées à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice et les autres constructions et installations. L'article 34 traite ainsi des constructions et installations qui servent à la production tributaire du sol ou au développement interne d'une exploitation ainsi que de celles qui sont nécessaires à une exploitation dépassant le cadre de ce qui peut être admis au titre du développement interne et qui, par conséquent, ne peuvent être autorisées que si elles sont implantées dans une partie de la zone agricole que le canton a désignée à cet effet. Pour des raisons de transparence, ces précisions figurent à l'alinéa 1.

Selon le libellé sans équivoque de la loi, il demeure toutefois loisible aux cantons de restreindre la notion de conformité à la zone agricole en application de l'article 16, 3^e alinéa LAT (cf. art. 16a, al. 1 LAT). De même, il est clair que les constructions et installations dépassant le cadre de ce qui peut être admis au titre du développement interne ne peuvent être déclarées conformes à l'affectation de la zone que lorsqu'elles sont implantées dans une partie de la zone agricole que le canton a désignée à cet effet (cf. art. 16a, al. 3 LAT).

De façon générale – et indépendamment de la question de savoir si le cadre de ce qui peut être admis au titre du développement interne est dépassé ou non, un plan d'affectation doit toujours être établi lorsqu'un projet de construction hors zone a un impact important sur le territoire et l'environnement; cette obligation de planifier découle de l'article 2 LAT (cf. également les explications sous chiffre II concernant la suppression de l'article 32 du projet de consultation). Pour ce qui est des critères de planification, on peut en outre se référer au guide d'application concernant la délimitation des zones au sens de l'article 16a, 3^e alinéa LAT.

La notion d'exploitation agricole découle de la législation sur l'agriculture. Les alinéas 1 et 2 de l'article 34 tiennent compte du souci d'harmoniser les notions définies dans la loi sur l'agriculture et dans la loi sur l'aménagement du territoire. L'article 16a LAT partant du «modèle produits», il semble judicieux, pour définir la conformité à l'affectation de la zone agricole, de faire référence à la définition de l'agriculture figurant à l'article 3, alinéa 1 LAgr.

A l'instar de l'agriculture, l'horticulture productrice – il s'agit de la même notion que celle figurant aux articles 3, alinéa 2 LAgr et 7, alinéa 2 LDFR – est une activité basée sur la culture de végétaux. Les exploitations pratiquant l'horticulture productrice sont des exploitations dans lesquelles on sème, plante et fait croître des végétaux. L'horticulture productrice est à distinguer des entreprises actives dans les secteurs de transformation, de vente et de services en rapport avec l'horticulture. La notion d'horticulture productrice n'est donc pas nouvelle et son contenu est clairement déterminé. Il est par conséquent superflu d'en donner une définition dans l'ordonnance sur l'aménagement du territoire.

Les alinéas 1 et 2 s'appliquent exclusivement aux bâtiments d'exploitation. Selon l'alinéa 1, lettre a, les constructions et installations qui servent à la production de denrées se prêtant à la consommation et à la transformation et provenant de la culture de végétaux et de la garde d'animaux de rente sont conformes à l'affectation de la zone. Cette formulation reprend exactement celle de l'article 3, alinéa 1, lettre a LAgr. L'agri-

culture et l'horticulture productrice sont des activités économiques qui se distinguent des autres secteurs par leurs produits. Les produits agricoles et ceux de l'horticulture productrice sont des denrées alimentaires et des matières premières provenant de végétaux et d'animaux. La production de matière organique passant par la photosynthèse à la lumière du jour est le processus fondamental régissant l'agriculture et l'horticulture productrice. La garde d'animaux, elle aussi, relève du même processus puisque le fourrage est, directement ou indirectement, d'origine végétale (FF 1996 IV 85). Il importe d'ajouter une précision importante concernant la garde de chevaux. Le Conseil national a refusé une proposition de minorité visant notamment à classer en zone agricole les terrains servant à l'élevage et à la garde des équidés (chevaux et animaux d'espèces apparentées) ainsi que les infrastructures nécessaires à cet effet (cf. Bulletin officiel du CN 1997, p. 1845 ss.). La majorité du Conseil national a estimé que les constructions et installations destinées à la pratique de l'équitation en tant que sport ou activité de détente n'avaient en principe pas leur place en zone agricole. A l'avenir également, les manèges, les parcours de saut ouverts au public et les installations similaires ne pourront être réalisés que dans des zones à bâtir ou des zones spécialement désignées à cet effet (article 18 LAT). La garde de chevaux en pension pourra, à certaines conditions, être considérée comme conforme à l'affectation de la zone agricole, par exemple si la base fourragère de l'exploitation est suffisante pour l'affouragement des animaux de rente et des chevaux en pension. De plus, la location de chevaux à des tierces personnes et la garde de chevaux de pension pour lesquels la base fourragère n'est pas suffisante – à l'exclusion des véritables manèges dotés de l'infrastructure nécessaire – pourront être considérées comme des activités accessoires non agricoles au sens de l'article 24b LAT; les projets de transformation dans des constructions et installations existantes pourront être autorisés pour cet usage.

La lettre b du premier alinéa reprend une des dispositions de la loi sur l'agriculture. La plupart des surfaces de compensation écologique ont un rendement qui, même s'il est faible aux plans quantitatif et qualitatif, n'en reste pas moins utilisable. Les terrains qui, à long terme, n'ont aucun rendement ne sont en principe plus considérés comme surface agricole utile. L'entretien de ces surfaces peut cependant être assimilé à l'activité agricole (FF 1996 IV 86; remplacement du terme «utilisation» par «exploitation», cf. FF 1996 III 499).

L'alinéa 2 fixe les conditions dans lesquelles la conformité à l'affectation de la zone agricole est reconnue pour les constructions et installations destinées à la préparation, au stockage et à la vente de denrées se prêtant à la consommation et à la transformation et provenant de la culture de végétaux et de la garde d'animaux de rente.

Il ressort des explications fournies à ce sujet dans le message relatif à la réforme de la politique agricole: Deuxième étape (Politique agricole 2002) que la vente des produits provenant de l'exploitation fait partie des libertés fondamentales de l'agriculteur et que leur transformation dans l'exploitation est indissociable de l'agriculture (cf. FF 1996 IV 85). Il faut cependant veiller à ce que la législation sur l'aménagement du territoire circonscrive les notions de préparation – le message relatif à la loi sur l'agriculture utilise de manière synonyme les termes de «transformation» et de «préparation», ce qui

Article 34

rend superflue la mention explicite de ce terme dans l'ordonnance sur l'aménagement du territoire – et de stockage, conformément aux prescriptions de la zone agricole.

La lettre a précise que les produits agricoles et horticoles préparés, stockés ou vendus sur place doivent provenir de la région. Cela permet d'exclure un acheminement des produits sur de longues distances. En outre, les produits doivent provenir pour plus de la moitié, soit de l'exploitation où se trouvent lesdites constructions et installations, soit des exploitations appartenant à une communauté de production en cas de coopération entre exploitations agricoles. Ladite communauté de production doit avoir été constituée en vue de la préparation, du stockage ou de la vente de ses propres produits. L'exigence fixée à l'alinéa 2, lettre b, selon laquelle la préparation, le stockage ou la vente ne doit pas revêtir un caractère industriel exclut des processus de transformation mécanisés et liés à d'importants investissements ou nécessitant un personnel nombreux. Il ne s'agit pas d'ouvrir la zone agricole à ce type d'entreprises de transformation ou d'entreposage. Les établissements de ce type doivent au contraire être implantés dans les zones industrielles et artisanales. L'alinéa 2, lettre c, prévoit enfin que le caractère agricole ou horticole de l'exploitation où se trouvent lesdites constructions et installations ne doit pas être altéré par les activités mentionnées. A la différence des installations de pressurage par exemple, les constructions et installations destinées à la transformation de pommes de terre en pommes chips, n'ont pas leur place en zone agricole car les transformations de ce type modifieraient de façon déterminante le caractère agricole de l'exploitation.

L'alinéa 3 constitue une disposition à part entière du droit de l'aménagement du territoire et fixe la pratique actuelle dans un texte normatif; cette pratique n'a fait l'objet d'aucune remise en question lors des délibérations parlementaires. Il importe d'abord de rappeler que la jurisprudence développée par le Tribunal fédéral concernant la conformité à l'affectation de la zone de bâtiments d'habitation agricoles continuera à guider l'appréciation des projets et que seuls les locaux d'habitation répondant aux besoins en logement d'une entreprise agricole au sens de l'article 7 LDFR pourront être considérés comme conformes à l'affectation de la zone. Cependant, le facteur déterminant ne sera plus forcément de savoir si les locaux d'habitation supplémentaires ont un lien fonctionnel direct avec une exploitation agricole ou horticole qui soit tributaire du sol de façon prépondérante; dans les zones agricoles au sens de l'article 16a, alinéa 3 LAT, les locaux d'habitation nécessaires à l'exploitation non tributaire du sol sont également réputés conformes à la zone. L'exigence du lien fonctionnel direct entre le logement et l'exploitation est maintenue (cf. ATF 121 II 307; ZBI 1995, p. 376 ss.). Comme auparavant, l'appréciation de ce qui est indispensable à l'entreprise agricole ne se fera pas en fonction des intentions ou des désirs subjectifs du requérant. Un logement n'est réputé conforme à la zone que si la présence permanente sur le domaine des personnes concernées est indispensable. Cette question est examinée notamment en fonction de la distance à la zone à bâtir et des tâches de surveillance nécessitées par l'exploitation. Les conditions de création de locaux d'habitation conformes à l'affectation de la zone peuvent être remplies pour la famille du chef de l'exploitation agricole et, le cas échéant, pour des employés. De plus, on considère en principe comme indispensables pour l'exploitation les besoins de locaux d'habi-

tation pour la génération qui prend sa retraite après avoir travaillé, sa vie durant, dans l'agriculture et habité en zone agricole. Dans tous les cas, les conditions générales permettant d'admettre la conformité à la zone agricole de logements devront être remplies. Le besoin en logement de la génération prenant sa retraite doit être satisfait en principe dans les bâtiments existants, ces locaux d'habitation étant plus petits que ceux de la famille du chef de l'entreprise agricole. Si les conditions sont remplies, trois générations peuvent, le cas échéant, élire domicile sur le même domaine. La surface totale d'habitation dans un tel cas de figure ne devrait guère augmenter car les surfaces d'habitation autorisées dans la pratique comportent en règle générale une réserve suffisante pour loger de manière adéquate les grands-parents (retraités) de l'exploitant, dont les enfants n'ont à ce moment-là que des besoins d'espace limités.

L'alinéa 4, lettre a récapitule pour des raisons de clarté la réglementation découlant de l'article 16a, alinéa 1, 1^{ère} phrase LAT. Seules les constructions ou installations nécessaires à l'exploitation peuvent être autorisées. La question de savoir si une construction ou une installation est nécessaire à l'exploitation agricole ou horticole sera examinée – comme il se doit dans le domaine de l'aménagement du territoire – en fonction de critères objectifs.

La pesée des intérêts exigée à la lettre b se fait à la lumière des buts et des principes de l'aménagement du territoire énoncés aux articles 1^{er} et 3 LAT. Il convient ainsi d'accorder un soin particulier à la bonne intégration des constructions ou des installations dans les paysages sensibles (cf. ATF 117 Ib 270, consid. 4c; art. 3, al. 2, let. b LAT). La protection des sites et des paysages revêt dans ce contexte une importance particulière. Vérifier qu'aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à l'implantation du projet à l'endroit envisagé empêche la réalisation de projets dans des paysages sensibles; en général, les bâtiments servant au développement interne devront se situer à proximité immédiate des bâtiments d'exploitation existants. Lorsqu'une disposition constitutionnelle ou légale règle précisément certains aspects de la pesée des intérêts (protection de l'environnement, protection de la nature et du paysage), les projets de construction doivent être examinés à la lumière de ces dispositions de la législation spéciale. Ce n'est que lorsque ce premier examen aura montré que rien ne s'oppose à la réalisation du projet que la pondération de tous les intérêts privés et publics pourra être effectuée de manière coordonnée (ATF 121 II 72, consid. 3; 117 Ib 28, consid. 3).

Selon la lettre c, une autorisation ne peut en outre être délivrée que s'il est prévisible que l'exploitation agricole pourra subsister à long terme. Pour les projets de grande envergure, il peut s'avérer judicieux d'exiger du requérant l'établissement d'un concept de gestion de l'entreprise. Tout agriculteur gérant sérieusement son domaine n'aura aucune peine à accéder à cette demande. Cette disposition spécifique du droit de l'aménagement du territoire vise à garantir que l'on ne délivre pas inconsidérément des autorisations de construire en zone agricole – une zone qui doit être maintenue autant que possible libre de toute construction (cf. art. 16 al. 1 LAT) – et que les constructions et installations autorisées soient rapidement mises hors service, suite à l'abandon de l'exploitation agricole. Pour autant que l'existence de l'exploitation est assurée à long terme, la possibilité d'ériger de nouvelles constructions est ouverte à des agriculteurs à temps partiel.

Article 34

L'alinéa 5 précise enfin que les constructions et installations qui servent à l'agriculture pratiquée à titre de loisir ne sont pas conformes à la zone agricole (cf. ATF 112 Ib 404, consid. 3, p. 406). Pour savoir si l'on est en présence d'une forme «d'agriculture» ou «d'horticulture» pratiquée à titre de hobby – par opposition aux activités agricoles exercées à titre principal ou accessoire – il y a lieu d'examiner, dans chaque cas, divers critères. Ainsi, l'agriculture pratiquée à titre de loisirs n'est pas orientée sur le bénéfice et le rendement. De plus, certains indices permettent de conclure que l'agriculture est pratiquée à titre de hobby; tel est notamment le cas lorsque certains seuils ne sont pas atteints – par exemple en référence aux critères d'octroi de paiements directs – ou lorsque l'exploitation nécessite très peu de main d'œuvre, évaluée en unités de main-d'œuvre standard ou en jours standard de travail. On a cependant renoncé à fixer des limites quantitatives applicables de manière uniforme afin de trouver des solutions adaptées à chaque cas particulier.

2.3.2 Constructions et installations destinées à la garde en commun d'animaux de rente

Article 35

Lorsque deux ou plusieurs exploitations décident de garder ensemble leurs animaux de rente, mais qu'aucune d'entre elles ne dispose d'une construction suffisamment grande à cet effet, il y a en principe deux possibilités:

- a. L'un des agriculteurs fait construire un nouveau bâtiment dont il est le seul propriétaire et le met, contre indemnisation, à la disposition de la communauté.
- b. Les agriculteurs concernés construisent ensemble un bâtiment communautaire sur le bien-fonds d'un des membres de la communauté et adoptent un régime juridique fondé sur les droits réels (droit de superficie, propriété de plusieurs sur une chose).

Alors que, dans le deuxième cas, l'utilisation en commun est assurée de manière durable grâce à un régime juridique précis et une répartition financière déterminée, l'utilisation commune risque, dans le premier cas, lorsqu'il n'y a qu'un seul propriétaire, de servir uniquement de prétexte pour contourner les prescriptions du droit de l'aménagement du territoire concernant le dimensionnement des étables. Afin d'éviter de tels abus, l'article 35 définit les conditions dans lesquelles peut être autorisée la construction d'une étable, propriété d'une seule personne, mais utilisée par plusieurs. Selon la lettre a, l'édification d'une telle construction ne peut être autorisée que si elle est destinée à un type reconnu de collaboration entre agriculteurs. Il doit donc s'agir d'une communauté d'exploitation ou d'une communauté d'élevage. Les exigences que doivent remplir ces deux formes de communauté sont définies aux articles 10 et 11 de l'ordonnance sur la terminologie agricole (OTerm; RS 910.91). De plus, il est indispensable que ladite communauté soit reconnue par l'autorité cantonale compétente (cf. art. 12 OTerm).

La lettre b prévoit l'obligation de joindre à la demande d'autorisation de construire le contrat signé par tous les membres de la communauté. L'autorité compétente en matière d'autorisations de construire pourra ainsi se faire une idée précise de ladite communauté.

La lettre c, enfin, prévoit que la durée minimale du contrat portant sur la collaboration doit être de dix ans au moment de l'octroi de l'autorisation de construire. Cette disposition a pour but de rendre les membres de la communauté attentifs à leur engagement à long terme. Elle empêche par ailleurs la constitution de pseudo-communautés dans le seul but de contourner les limites quantitatives fixés notamment à l'article 36.

Naturellement, des prescriptions légales ne peuvent empêcher la dissolution, pour une raison ou une autre, d'une communauté. Au regard du droit de la construction et de l'aménagement du territoire la situation reste cependant inchangée: Jusqu'à l'expiration du contrat conclu pour au moins dix ans, nul ne peut se fonder sur la dissolution du contrat pour obtenir l'autorisation d'ériger de nouvelles constructions ou installations ou l'autorisation d'agrandir les surfaces utilisées. Si le bâtiment d'exploitation n'est plus utilisé par les autres membres de la communauté, le propriétaire ne peut pas y développer ses activités. Inversement, pour les projets de construction qu'ils souhaiteraient réaliser avant l'expiration du délai de dix ans, les membres ayant quitté la communauté doivent accepter que l'on déduise leur potentiel de fourrage, à moins que la surface agricole utile ne soit augmentée en conséquence. Les possibilités de développement interne s'en trouveront ainsi diminuées.

De façon générale, il serait souhaitable de faire mentionner au registre foncier une interdiction de changer l'affectation des constructions ou installations propriété d'une seule personne mais utilisées par plusieurs.

2.3.3 Développement interne dans le domaine de la garde d'animaux de rente

Article 36

Dans le droit de l'aménagement du territoire, la notion de développement interne regroupe les cas dans lesquels «un secteur de production agricole non tributaire du sol est adjoint à une exploitation tributaire de façon prépondérante du sol afin que la viabilité de l'exploitation soit assurée» (FF 1996 III 489).

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'élevage ou la garde d'animaux de rente est tributaire du sol lorsque l'exploitation dispose d'une base fourragère suffisante et que les animaux ne sont pas nourris de façon prépondérante avec du fourrage acheté. Le Tribunal fédéral examine séparément pour chaque catégorie d'élevage (bovins, porcins, volaille, chevaux, etc.) si la production fourragère sur place est suffisante. La révision n'a pas changé cette différenciation entre élevage dépendant et non dépendant du sol.

Une construction ou installation qui est destinée à l'élevage ou à la garde non-tributaire du sol et qui n'est pas située dans une zone au sens de l'article 16a, alinéa 3 LAT (développement interne) ne peut être autorisée que s'il est prévisible que l'exploitation ne pourra subsister à long terme que grâce au revenu complémentaire ainsi obtenu. En d'autres termes, le développement interne doit être indispensable au maintien de l'exploitation. Le développement interne envisagé doit donc être nécessaire, mais également approprié pour garantir le maintien de l'entreprise à long terme. Cette aptitude ne pourra pas être reconnue s'il est prévisible que l'entreprise ne pourra subsister à long terme, même après avoir tiré parti de tout son potentiel de développe-

Article 36

ment interne. Ces questions doivent être examinées en fonction de l'évolution des conditions-cadre de la politique agricole (cf. chiffre 112 du message, FF 1996 III 490). Dans le droit de l'aménagement du territoire, on ne parle de développement interne que lorsque le secteur de production agricole non tributaire du sol est secondaire par rapport au secteur tributaire du sol (FF 1996 III 489). Jusqu'à présent, le Tribunal fédéral s'est basé sur le revenu pour évaluer la limite maximale de l'activité agricole non tributaire du sol admise au titre du développement interne en comparant le revenu provenant de la production tributaire du sol à celui provenant de la production non tributaire du sol. En règle générale, le Tribunal fédéral s'est référé, pour ce qui est du revenu, au revenu social. Cependant, le Tribunal fédéral n'a pas défini de manière précise cette notion. Après une analyse plus approfondie, il a semblé plus simple et plus pratique, vu la complexité de la gestion des comptes des exploitations agricoles, de faire référence à ce que l'on appelle la marge brute. L'alinéa 1, lettre a, fait donc référence non pas au revenu social, mais à la marge brute. La marge brute (MB) est égale à la différence entre le rendement et les charges variables d'une branche de production. La marge brute doit couvrir les coûts fixes. Sont dites fixes les charges dont le montant ne dépend pas de la quantité produite. Contrairement au revenu social et au revenu agricole, la marge brute ne prend pas en compte les charges de structures. La limite supérieure de 25 à 35% fixée par le Tribunal fédéral a été élevée dans un but d'assouplissement. Toutefois, la marge brute provenant du secteur de production agricole non tributaire du sol doit impérativement constituer moins de 50% de la marge brute totale.

Selon l'alinéa 2, la comparaison des marges brutes sera effectuée en fonction de valeurs standard. Celles-ci figurent dans le catalogue des marges brutes, édité conjointement par l'Institut de recherches en agriculture biologique (FiBL), le service romand de vulgarisation agricole (SRVA) et la centrale de Lindau (LBL), qui indique les marges brutes standard correspondant à chaque branche de production et les remet à jour chaque année. Se référer aux marges brutes standard indiquées dans cet ouvrage permet une appréciation plus objective et uniforme des demandes de développement interne dans l'ensemble du pays.

Lorsque le critère des marges brutes aboutit à un potentiel de développement interne plus élevé que le critère des matières sèches, il faut, en vertu de l'alinéa 3, veiller à ce que la couverture de 50% des besoins en matières sèches des animaux de rente soit assurée. Cette disposition doit son origine à la comparaison des calculs qui ont montré que l'évaluation à partir de la marge brute ou, plus généralement, à partir du revenu, aboutissait selon les circonstances à des potentiels de développement interne nettement supérieurs à ce que permettait la législation sur la protection des eaux concernant les unités de gros bétail par hectare. Il faut, afin d'éviter de tels déséquilibres, que la couverture de 50% des besoins en matières sèches des animaux de rente soit assurée.

L'alinéa 1, lettre b énonce l'autre critère d'appréciation possible, à savoir le calcul du potentiel en matières sèches de la production végétale. La matière sèche (MS) constitue la partie d'un produit végétal transformé qui reste une fois que l'eau en a été to-

talement extraite. Elle est définie scientifiquement et sert de référence dans les domaines de la production végétale et de l'alimentation des animaux de rente.

Pour la méthode des matières sèches, on compare le potentiel en MS de la production végétale aux besoins en MS des animaux de rente. Il importe de veiller à ce que la comparaison du potentiel en MS et des besoins en MS mentionnée au deuxième alinéa soit effectuée à l'aide de valeurs standard. Ce qui est déterminant, ce n'est donc pas le rendement ou les besoins réels, mais ce sont les valeurs standard des rendements et des besoins. Cette normalisation permet une appréciation plus objective et orientée sur le long terme, ce qui est souhaitable du point de vue de l'aménagement du territoire.

La couverture d'au moins 70% des besoins en MS semble une prescription appropriée si l'on considère l'expérience des cantons de Thurgovie et de Fribourg. Il s'ensuit toutefois que les petites exploitations ou celles qui ont un effectif de bétail relativement élevé par rapport à l'unité de surface ont, par rapport au critère d'appréciation des MS, des possibilités de développement interne faibles, voire inexistantes. C'est donc pour ces exploitations notamment que le critère du revenu, plus précisément le critère de la MB, a été maintenu.

Alors qu'avec la méthode de la MB, le potentiel de développement interne s'accroît avec l'augmentation des rendements provenant de la production tribulaire du sol, ce potentiel, avec la méthode de la MS, augmente avec l'extension de la surface exploitée.

Au cours de la consultation, la question a été posée de savoir si une entreprise agricole ayant créé un secteur d'activités accessoires non agricoles (art. 24b LAT) pouvait encore procéder à un développement interne. Pour répondre à cette question, il faut, d'une part, examiner si, oui ou non, ladite entreprise a (en plus) besoin du développement interne envisagé pour assurer son existence à long terme. On évaluera cela en tenant compte du revenu provenant de l'activité accessoire non agricole. Il faut, d'autre part, empêcher que le développement interne n'annule les exigences qui ont dû être satisfaites pour que l'activité accessoire non agricole soit autorisée. Cela pourrait se produire si le caractère agricole de la ferme, après le développement interne, ne pouvait plus être considéré comme «inchangé pour l'essentiel» (art. 40, al. 2).

2.3.4 Développement interne dans le domaine de la culture maraîchère et de l'horticulture productrice

Article 37

Jusqu'à présent, c'est essentiellement dans le domaine de l'élevage et de la garde d'animaux de rente que des demandes de développement interne ont été présentées. Ni la jurisprudence du Tribunal fédéral, ni le nouveau droit n'excluent toutefois un développement interne dans le domaine de la culture maraîchère et horticole non tribulaire du sol (cf. art. 16a, al. 2 LAT). Il est toutefois à prévoir que cette possibilité ne sera que peu utilisée à l'avenir. En effet, il est plus difficile de développer dans le domaine de la culture maraîchère et horticole, par opposition au domaine de la garde d'animaux de rente, une activité complémentaire non tribulaire du sol sans prendre de risques économiques importants.

Article 37

Alors que les développements internes dans le domaine de l'élevage (art. 36) nécessitent des constructions et installations destinées à l'élevage et à la garde d'animaux de rente – donc principalement des étables –, la réglementation de l'article 37 vise les constructions et installations servant à la culture maraîchère et horticole non tributaire du sol.

Aux termes de l'alinéa 1, lettre a, les constructions et installations destinées à la culture maraîchère ou horticole non tributaire du sol sont considérées comme un développement interne lorsqu'il est prévisible que l'exploitation ne pourra subsister à long terme que grâce au revenu complémentaire ainsi obtenu. En d'autres termes, l'exploitation doit dépendre, pour sa survie à long terme, du développement interne envisagé. Il est difficile de donner une définition des exploitations maraîchères ou horticoles nécessitant un développement interne. Les structures d'entreprise sont en effet trop différentes, et cela non seulement entre la culture maraîchère et l'horticulture, mais également dans chacun de ces domaines. Il ne faut pas oublier non plus que la culture maraîchère et l'horticulture productrice ont de tout temps été moins protégées que l'agriculture. Par conséquent, la nouvelle orientation de la politique agricole n'entraînera vraisemblablement pas dans ces deux secteurs autant de modifications structurelles que dans les autres domaines de l'agriculture.

L'alinéa 1, lettre b fixe des limites quantitatives au développement interne. La surface de production indépendante du sol ne peut excéder 35% de la surface totale cultivée de l'exploitation considérée. Il s'agit d'une limite relative. La surface de production non tributaire du sol ne doit en aucun cas excéder 5000 m². Cette limite maximale tient compte des objections légitimes qui ont été formulées dans le cadre de la consultation. En effet, la limite relative permettrait, pour les exploitations disposant d'une surface utile étendue, des développements internes d'une ampleur incompatible avec la volonté du législateur.

La référence déterminante pour fixer la limite relative est la surface maraîchère ou horticole cultivée. La surface cultivée n'est pas égale à la surface exploitée ou utile. Les surfaces occupées par des bâtiments d'exploitation agricoles, les places de dépôt et de stationnement ainsi que les surfaces occupées par d'autres installations (par exemple des bassins de collecte des eaux de pluie) ne sont pas incluses dans la surface cultivée. Il faut par ailleurs veiller à n'inclure dans le calcul que la surface maraîchère ou horticole cultivée. Les surfaces servant à la culture céréalière ou herbagère, à la viticulture etc. n'entrent pas en ligne de compte. Cela permet d'éviter que le critère de la surface ne soit modifié par l'achat et la location de terres agricoles «normales».

La surface de production indépendante du sol comprend les surfaces occupées par des constructions et installations ayant un lien fonctionnel direct avec l'exploitation non tributaire du sol (par ex. citerne à mazout pour le chauffage de la serre ou bâtiment destiné à la transformation de la production non tributaire du sol).

L'alinéa 2 définit ce que l'on entend par production maraîchère ou horticole indépendante du sol. Une production est considérée comme indépendante du sol lorsque le lien avec le sol n'est pas suffisamment étroit. Le lien avec le sol n'est pas suffisamment étroit lorsqu'un écran sépare les racines des plantes du sol naturel, de sorte que celui-ci est remplacé par un autre moyen de production tel que les cultures hors sol, dans

de la laine de roche, sur film nutritif, sur substrat, selon le procédé japonais, etc. Ces méthodes de production sont indépendantes du sol; celui-ci sert seulement de fondement à la mise en place de ces installations. Les plantes ne développent pas leurs racines dans le sol, mais sont suspendues à une grille ou baignent dans une solution nutritive. Dans certains cas, plusieurs couches de plantes sont superposées.

2.3.5 Constructions et installations excédant les limites d'un développement interne

Article 38

Selon l'article 16a, alinéa 3 LAT, les constructions et installations dépassant le cadre de ce qui peut être admis au titre du développement interne peuvent être déclarées conformes à l'affectation de la zone et autorisées lorsqu'elles sont implantées dans une partie de la zone agricole que le canton a désignée à cet effet dans le cadre d'une procédure de planification.

La notion de «développement interne» est explicitée à l'article 36 pour le domaine de l'élevage et de la garde d'animaux de rente et à l'article 37 pour le domaine des cultures maraîchères et de l'horticulture productrice. Une construction excède les limites d'un développement interne lorsqu'elle sert à la production non tributaire du sol et que l'exploitation en question a une production exclusivement non tributaire du sol ou non tributaire du sol de façon prépondérante. Selon l'article 16a, alinéa 3 LAT, la désignation de ces territoires doit se faire moyennant une procédure de planification. Cette tâche incombe aux cantons, souverains pour toutes les questions relatives à l'organisation de leur territoire. La formulation choisie pour l'article 38 est succincte afin de ne pas porter inutilement atteinte aux compétences cantonales. Il est toutefois indispensable que la délimitation de ces territoires résulte d'une vision d'ensemble de l'aménagement. Les cantons sont tenus de fixer les critères généraux qui présideront à la délimitation de ces territoires dans le plan directeur cantonal ou dans la législation sur les constructions et l'aménagement du territoire.

La définition de ces critères et exigences n'est pas laissée à l'entière liberté des cantons: Il importe d'abord de respecter les conditions générales énoncées à l'article 16 LAT. A cet égard, il convient de se référer à l'alinéa 2 selon lequel les surfaces agricoles délimitées doivent être continues et d'une certaine étendue. De plus, en vertu de l'article 38, les articles 1 et 3 LAT énonçant les buts et principes de l'aménagement du territoire sont déterminants. Revêtent une importance particulière les buts définis à l'article 1 lettres a et d LAT ainsi que les principes ayant pour objectif la protection du paysage (art. 3, al. 2 LAT). Il est loisible aux cantons de compléter et de préciser, mais non pas de remplacer, ces principes généraux de droit fédéral par des dispositions propres.

Il appartient aux cantons de se prononcer sur le type de plan qui conviendra le mieux pour délimiter les territoires en question. La réglementation fédérale leur laisse la liberté du choix de la méthode. Ils peuvent donc soit définir les territoires où la production non tributaire du sol est autorisée (planification positive), soit inversement désigner les territoires où l'implantation de ces constructions et installations est interdite, par exemple en raison de la protection du paysage (planification négative).

La désignation de territoires où les constructions et installations destinées à une production non tributaire du sol sont autorisées doit être précédée d'une pesée complè-

Article 38

te de tous les intérêts en présence garantissant que les options prises dans le cadre de la procédure de modification du plan d'affectation sont objectivement fondées et ne répondent pas aux seuls désirs des propriétaires fonciers intéressés. A cet égard, la protection de la nature et du paysage, notamment les objets figurant à l'inventaire IFP, les sites de délassement, les zones proches des sites et objets protégés, les rives des lacs et des cours d'eau et les lisières de forêts mériteront la plus grande attention (cf. art. 3, al. 2 LAT).

2.4 Exceptions pour les constructions et installations hors de la zone à bâtir

2.4.1 Territoires à habitat traditionnellement dispersé et constructions protégées en tant qu'éléments caractéristiques du paysage

Article 39

La disposition dont il est question ici reprend, pour l'essentiel, l'article 24 de l'ancienne ordonnance dans sa teneur du 22 mai 1996 (aOAT). En ce qui concerne les constructions isolées dignes de protection (cf. art. 24, al. 3 aOAT), il n'y a, compte tenu de l'article 24d, alinéa 2 LAT, plus de nécessité d'édicter des dispositions d'exécution dans l'ordonnance. Il en va autrement des constructions sises dans des territoires à habitat traditionnellement dispersé et des bâtiments protégés en tant qu'éléments caractéristiques du paysage.

Par territoires à habitat traditionnellement dispersé, il faut comprendre les territoires dans lesquels l'habitat permanent est fondé sur une tradition et revêt une valeur historique dans lesquels l'habitat permanent doit désormais être renforcé, compte tenu du développement spatial souhaité; il ne s'agit donc pas de n'importe quel territoire comportant quelques bâtiments dispersés (cf. également art. 24, al. 1 et al. 4 let. a aOAT). Contrairement à ce que prévoit l'article 24d, alinéa 1 LAT, les résidences secondaires ne sont pas autorisées dans les territoires à habitat dispersé dont il est question dans cette disposition. La lettre a prévoit expressément que les constructions doivent être habitées à l'année après transformation. Cette restriction paraît justifiée si le but est de renforcer l'habitat permanent. Par contre, la nouvelle disposition ouvre davantage de possibilités que l'article 24d, alinéa 1 LAT: Elle permet la création de surfaces habitables dans le bâtiment d'exploitation accolé.

Pour ce qui est des changements d'affectation à des fins servant le petit artisanat et le commerce local dans les territoires à habitat dispersé (al.1, let. b), la limitation du volume occupé pour cette activité – principe déjà appliqué sous l'ancien droit – est maintenue. Ce maintien s'impose eu égard au principe constitutionnel de la séparation des territoires constructibles et non constructibles. En effet, en application de cette disposition, toutes les constructions ou complexes de bâtiments comportant des logements et dont l'utilisation à des fins agricoles n'est plus nécessaire peuvent être transformés à des fins servant le petit artisanat ou le commerce local. En dehors du champ d'application de l'article 39 par contre, seuls les bâtiments dignes de protection (cf. art. 24d, al. 2 LAT) ou ceux qui font partie intégrante d'une entreprise agricole (art. 24b LAT) peuvent le cas échéant être transformés à des fins artisanales ou commerciales. Face à cette ouverture, il est primordial de maintenir des restrictions

concernant les affectations servant le petit artisanat ou le commerce local. Une certaine souplesse est toutefois nécessaire. Des dérogations peuvent être accordées à la règle de la limitation à la moitié du bâtiment ou du complexe de bâtiments existants. Cette disposition ne doit pas être interprétée comme une possibilité de développer par la suite une activité devenue florissante. Il s'agit plutôt de tenir compte d'activités artisanales ou commerciales nécessitant, en raison de leur nature, davantage de surface que d'autres.

La réglementation prévue au deuxième alinéa (cf. art. 24, al. 2 aOAT) a, par rapport à l'article 24d, alinéa 2 LAT, une portée propre. Elle ne s'applique qu'aux paysages dans lesquels le site et les constructions existantes forment un ensemble digne de protection; en revanche, elle autorise, dans ces sites, des changements d'affectation excédant quelque peu les possibilités offertes par l'article 24d LAT.

Sont protégées, non seulement les constructions (en tant qu'éléments caractéristiques du paysage), mais le paysage en lui-même, qui doit être placé sous protection dans le cadre d'un plan d'affectation. Les possibilités de changements d'affectation offertes dans cette disposition existent seulement dans des régions bien déterminées, notamment dans les cantons du Tessin, du Valais et des Grisons; ces derniers ont d'ailleurs consacré beaucoup d'efforts à la mise en application de cette disposition. La lettre d prévoyant que le plan directeur cantonal fixe les critères permettant de déterminer si les paysages et les constructions sont dignes de protection reprend les conditions fixées dans l'ancien droit (cf. art. 24, al. 4, let. b aOAT).

Les conditions auxquelles sont soumis les changements d'affectation dans les territoires à habitat dispersé et les paysages protégés diffèrent de celles qui sont prévues à l'article 24d, alinéa 3 LAT sur un point: L'adaptation de la construction à l'utilisation envisagée n'est pas requise (cf. art. 24d, al. 3, let. a LAT). En conséquence, les possibilités de changement d'affectation – notamment concernant les bâtiments d'exploitation agricole – sont un peu plus larges que celles qui découlent de l'article 24d LAT, applicable dans l'ensemble du territoire cantonal, pour autant que le canton ait édicté les dispositions d'application nécessaires. Comme ces possibilités de changement d'affectation ne touchent que des régions bien déterminées, il semble légitime de ne pas aller à l'encontre de ce que l'ancien droit autorisait déjà. Cela d'autant plus que la Confédération peut, dans ces cas, exercer son contrôle plus facilement grâce au plan directeur cantonal (cf. al. 2, let. d) qu'elle ne peut le faire en vertu de l'article 24d LAT, lequel ne lui laisse que la possibilité du recours de droit administratif au Tribunal fédéral contre les décisions prises en dernière instance cantonale.

En ce qui concerne la prescription selon laquelle le changement d'affectation ne peut entraîner tout au plus qu'une légère extension des équipements existants (art. 3, let. c) on peut se référer aux explications données dans le message à ce sujet (cf. FF 1996 III 515). Une précision s'impose toutefois: Outre les aspects quantitatifs, par exemple l'ampleur de l'extension d'une desserte, les aspects qualitatifs, tels que le degré de dégradation du paysage, doivent être pris en considération.

2.4.2 Activités accessoires non agricoles

Article 40

Selon l'article 24b LAT, le législateur souhaite offrir aux entreprises agricoles ou horticoles qui ne pourraient subsister sans un revenu complémentaire la possibilité d'exercer une activité accessoire non agricole, voire non horticole.

Dans son message relatif à la révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, le Conseil fédéral a indiqué quelques exemples-types d'activités artisanales ou commerciales envisageables: Une petite scierie, un petit atelier de réparation de machines agricoles et surtout, l'organisation de vacances à la ferme (cf. FF 1996 III 509). Cette dernière activité mérite tout particulièrement d'être mentionnée, des précisions quant à la disposition applicable à ce genre d'activité ayant été requises; la location à l'année est toutefois interdite. La garde de chevaux, elle aussi, est une activité fréquemment discutée. A cet égard, il convient de noter que la location de chevaux à des tierces personnes et la garde de chevaux en pension peuvent être considérées comme des activités accessoires non agricoles au sens de l'article 24b LAT. En revanche, la réalisation d'un véritable manège, avec les infrastructures correspondantes, n'entre pas dans le champ d'application de cette disposition (cf. les explications concernant l'article 34).

Le premier alinéa précise que la notion d'entreprise agricole mentionnée dans la loi est à interpréter exclusivement au sens de l'article 7 LDFR. Selon cette disposition, on considère comme une entreprise agricole l'unité composée d'immeubles, de bâtiments et d'installations agricoles qui sert de base à la production agricole et qui exige au moins la moitié des forces de travail d'une famille paysanne (art. 7, al. 1 LDFR). La moitié des forces de travail d'une famille paysanne est jugée indispensable lorsqu'il faut au moins 2100 heures de travail par année pour gérer l'exploitation. Aux mêmes conditions, les entreprises d'horticulture productrice sont assimilées à des entreprises agricoles (art. 7, al. 2 LDFR). Par contre, les entreprises agricoles qui ne remplissent pas les conditions requises par l'art. 7 (droit cantonal réservé cf. art. 5, let. a LDFR), soit les petites exploitations agricoles, n'ont pas la possibilité de créer un secteur d'activités non agricoles.

Des activités accessoires non agricoles ne sont autorisées que dans les constructions et installations (existantes) qui ont perdu leur usage initial en raison des mutations structurelles en cours et ne sont plus nécessaires à l'agriculture; elles sont donc sans affectation (cf. FF 1996 III 508, chiff. 206).

L'entreprise agricole doit dépendre, pour assurer sa survie, du revenu complémentaire provenant de l'activité accessoire non agricole. Les bénéfices provenant du secteur d'activité non agricole doivent donc être indispensables et aptes à assurer un revenu permettant à l'agriculteur et à sa famille de subvenir à leurs besoins. Un concept de gestion doit en établir la preuve.

Le deuxième alinéa fournit des précisions sur ce qu'il faut entendre par activités «proches de l'exploitation». Dans son message, le Conseil fédéral avait en premier lieu souligné l'importance du lien entre l'activité accessoire et l'agriculture, mais les délibérations parlementaires ont mis en évidence les difficultés d'interprétation considérables que suscite ce critère. Il paraît donc plus judicieux d'interpréter cette notion au sens géographique. Ce choix garantit que les activités accessoires non agricoles ne

pourront être envisagées que dans des bâtiments situés dans le centre d'exploitation, c'est-à-dire à proximité de la maison d'habitation et de la plupart des bâtiments d'exploitation; il est possible que pour certaines exploitations plusieurs sites entrent en ligne de compte. C'est là le seul moyen de s'assurer que l'entreprise agricole et l'activité accessoire non agricole forment une unité et que l'exploitation dans son ensemble peut être considérée comme agricole. Il faut absolument éviter que des bâtiments isolés et éloignés du centre d'exploitation puissent être transformés à des fins artisanales ou commerciales. De tels projets seraient perçus comme des entreprises artisanales ou commerciales à part entière. Une telle évolution est indésirable.

L'activité accessoire non agricole doit être conçue de telle façon que l'exploitation de l'entreprise agricole reste assurée. Tel ne saurait être le cas lorsque l'activité accessoire implique régulièrement de longues absences. Cette situation empêcherait une gestion sérieuse de l'entreprise agricole qui requiert, par définition, au moins 2100 heures de travail par année. Si durant la saison creuse l'activité accessoire non agricole peut occuper la majeure partie des forces de travail, il faut que d'après un bilan annuel, l'activité agricole soit nettement prédominante.

Par ailleurs, le caractère agricole de la ferme doit rester inchangé pour l'essentiel. En d'autres termes, l'activité accessoire non agricole ne doit pas être voyante au point de laisser croire à n'importe quel passant qu'il s'agit d'une entreprise commerciale et non pas d'une ferme.

Le troisième alinéa précise que les activités accessoires non agricoles ne bénéficient pas d'un statut particulier. Elles doivent par exemple respecter les prescriptions en matière de police du commerce, de protection de l'environnement et d'hygiène à l'instar des entreprises commerciales ou artisanales comparables en zone à bâtir. Cela exclut toute distorsion de la concurrence.

En vertu de l'article 24b, alinéa 2 LAT, l'activité accessoire ne peut être exercée que par l'exploitant de l'entreprise agricole. Cela implique que le chef d'exploitation ou son épouse/époux doit avoir les qualifications professionnelles indispensables à l'exercice de l'activité accessoire. Ils ne peuvent donc se faire remplacer en permanence, ni par des membres de la famille qui ne participe pas à la gestion de l'entreprise agricole, ni par des tierces personnes. Par conséquent, comme le prévoit le quatrième alinéa, aucun employé ne peut être occupé de façon prépondérante dans le secteur de l'activité accessoire non agricole. Néanmoins, l'aide ponctuelle des membres de la famille ou d'employés de l'entreprise agricole est autorisée. De plus, il faut conserver la possibilité d'employer de la main-d'œuvre de manière temporaire pour des activités ponctuelles – par exemple pour des activités accessoires de restauration. Tel est le sens de la deuxième phrase du quatrième alinéa.

L'alinéa 5 rappelle que l'autorisation devient caduque dès que les conditions d'octroi ne sont plus réunies, ce que l'autorité compétente doit alors constater par une décision. Les conditions d'octroi de l'autorisation ne sont plus réunies notamment lorsque l'activité agricole ou horticole est abandonnée ou l'activité accessoire n'est plus exercée par l'exploitant de l'entreprise agricole lui-même. L'autorisation est également caduque lorsque le secteur d'activités accessoires prend une ampleur telle que l'exploitation agricole passe complètement à l'arrière plan ou que le caractère agricole de la

Article 40

ferme est grandement altéré. Fait partie des tâches des autorités chargées de la police des constructions le contrôle des conditions d'octroi de l'autorisation. Lorsque ces conditions ne sont plus réunies, le dossier doit être complètement réexaminé. A la requête de l'exploitant de l'activité accessoire non agricole, il y aura lieu de décider, au cours d'une nouvelle procédure d'autorisation de construire, si cette activité peut être autorisée en application d'une autre disposition. L'admissibilité de l'utilisation non agricole sera examinée à la lumière de l'article 24 LAT. Dans la majorité des cas, la destination de ces entreprises commerciales ou artisanales n'imposera pas leur implantation hors de la zone à bâtir. Si l'autorisation est refusée, elles doivent cesser leur activité.

2.4.3 Champ d'application de l'article 24c LAT

Article 41

Selon l'article 24c, alinéa 1 LAT, les constructions et installations qui peuvent être utilisées conformément à leur destination, mais qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone bénéficient en principe de la garantie de la situation acquise.

La formulation «qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone» est due à la commission de rédaction du Parlement. La version acceptée par les Chambres fédérales mentionnait «qui sont devenues contraires à l'affectation de la zone». Il est apparu, après cette modification rédactionnelle, qu'il était difficile, du point de vue de l'application du droit, de comprendre quelles constructions et installations rentraient dans le champ d'application de l'article 24c LAT. Une incertitude a été notamment constatée concernant les constructions et installations érigées en toute légalité mais n'ayant jamais été conformes à l'affectation de la zone du fait qu'il n'existait pas encore de règlement de zone au moment de leur édification. Le texte de l'ordonnance élimine cette imprécision et stipule – conformément à la volonté du législateur – que la non-conformité à la zone doit nécessairement résulter d'une modification de la législation ou des plans d'affectation.

Les modifications du droit conduisant à l'application de l'article 24c LAT sont les suivantes:

- En règle générale, il s'agit de l'entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 1972, de la première loi fédérale sur la protection des eaux qui a, pour la première fois, introduit une séparation stricte des territoires constructibles et non constructibles.
- Pour les territoires qui se trouvaient encore en zone à bâtir après le 1^{er} juillet 1972, mais qui ont été affectés par la suite à une zone non constructible, c'est le classement en zone non constructible qui constitue la modification du droit.
- Dans les cantons qui connaissaient déjà une séparation claire entre territoires constructibles et non constructibles avant le 1^{er} juillet 1972, la modification du droit peut résulter de l'entrée en vigueur des dispositions cantonales, respectivement de l'affectation à une zone non constructible au sens de la législation cantonale.

L'article 24c LAT n'est applicable aux constructions ou installations édifiées après le 1^{er} juillet 1972 que si ces constructions, érigées en zone à bâtir, ont été classées en zone non constructible.

En revanche, l'article 24c LAT n'est pas applicable à toutes les constructions et installations qui existaient au moment de la modification du droit:

- N'entrent pas dans le champ d'application de l'article 24c LAT les constructions et installations servant à un usage agricole au moment de la modification du droit. Elles ne sont pas devenues contraires à l'affectation de la zone au sens de la loi et de l'ordonnance, ceci même si elles ont par la suite été formellement attribuées à la zone agricole. Les transformations et agrandissements de constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole doivent être appréciés à la lumière de l'article 16a LAT. De même, l'abandon ultérieur de l'affectation conforme à la zone n'entraîne pas l'application de l'article 24c LAT. La possibilité de transformer des constructions et installations qui étaient utilisées à des fins agricoles au moment de la modification du droit (en règle générale le 1^{er} juillet 1972) et dont la destination agricole a été abandonnée ensuite doit être appréciée à la lumière des articles 24, 24a, 24b et 24d LAT.
- De plus, les constructions et installations transformées ou érigées en violation des dispositions en vigueur à l'époque ne peuvent bénéficier des possibilités de transformation décrites à l'article 24c, alinéa 2 LAT. Ce principe reste valable même si le rétablissement de l'état conforme au droit ne peut plus être exigé pour des raisons de proportionnalité ou parce qu'il y a prescription.

Étant donné que les plans d'affectation n'ont en règle générale été adoptés qu'au moment de la modification du droit, il serait imprécis d'exiger que les constructions et installations auraient dû être conformes à l'affectation de la zone avant la modification du droit. Par contre, ce qui importe, c'est de savoir si la construction et les éventuelles transformations entreprises plus tard respectaient le droit matériel alors en vigueur.

Entrent en principe également dans le champ d'application de l'article 24c LAT les constructions et installations érigées avant la modification du droit (en général le 1^{er} juillet 1972) en vertu de la législation spéciale de la Confédération. On mentionnera notamment les constructions et installations militaires. Dans ces cas, on remarquera néanmoins qu'il sera souvent difficile de trouver une nouvelle affectation civile préservant les caractéristiques essentielles dudit bâtiment au sens de l'article 42. Souvent, le changement d'affectation dépassera à lui seul déjà ces limites. Lorsque les utilisations sont relativement proches, le changement d'affectation pourra certes être considéré comme partiel, mais les possibilités offertes par cette disposition seront épuisées, si bien qu'il ne sera pas possible d'autoriser un agrandissement en sus du changement d'affectation. Concrètement, cela signifie que la réaffectation d'un bunker en une disco est considérée comme un changement complet d'affectation qui ne peut faire l'objet d'une autorisation au sens de l'article 24c LAT. La transformation d'un abri pour soldats (construit avant le 1.7.1972) en colonie de vacances pourra être considérée comme une transformation partielle si l'intensité de l'utilisation reste à peu près la même. Par la suite toutefois, ce bâtiment ne pourra plus être agrandi parce que le changement d'affectation aura épuisé à lui seul les possibilités de transformation. Cette disposition rejoint en ce sens l'article 24d, alinéa 1 LAT selon lequel le changement d'affectation empêche par la suite toute autre modification.

Article 41

Les constructions et installations qui sont contraires à l'affectation de la zone mais imposées par leur destination tombent dans le champ d'application de l'article 24c LAT pour autant qu'elles aient été construites avant la modification du droit. Ce cas de figure fait par exemple référence aux cabanes du CAS construites avant le 1.7.1972. Il ne peut toutefois pas y avoir de cumul des surfaces. Prenons pour exemple une cabane du CAS construite sur 100 m² en 1950 que l'on souhaiterait agrandir à 200 m² pour répondre aux nouveaux besoins dûment prouvés. Dans ce cas, on ne peut pas construire une deuxième cabane de 100 m² (en application de l'art. 24 LAT), puis agrandir l'ancienne (en application de l'art. 24c LAT) de 30 m²; cela donnerait un total de 230 m², soit plus que les 200 m² nécessités. La construction de la nouvelle cabane de 100 m² ne doit être autorisée que s'il est renoncé aux possibilités d'agrandissement de l'ancienne.

Enfin, il serait contradiction avec l'idée de la garantie des situations acquises que l'article 24c LAT, qui a pour but d'atténuer les conséquences d'une nouvelle réglementation restreignant les possibilités de construire et d'agrandir, ouvre des perspectives de développement plus vastes que ne le faisait l'ancien droit. Lorsqu'une villa est classée en zone non constructible alors que l'indice d'utilisation maximal était déjà atteint et que, partant, les possibilités de transformation étaient déjà épuisées selon les prescriptions de la zone à bâtir, ses propriétaires ne peuvent pas tout à coup faire valoir, après le classement en zone non constructible, un quelconque droit d'agrandissement.

Les constructions et installations qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 24c LAT peuvent faire l'objet de rénovations légères pour autant qu'elles aient été érigées ou transformées en toute légalité. Les travaux d'entretien servant au maintien des constructions et installations concernées doivent en effet être autorisés en vertu de l'article constitutionnel sur la garantie de la propriété (art. 26 Cst).

2.4.4 Modification apportées aux constructions et installations devenues contraires à l'affectation de la zone

Article 42

L'article 24c LAT règle désormais au niveau fédéral le sort des constructions et installations existantes devenues contraires à l'affectation de la zone et bénéficiant de la garantie de la situation acquise.

Quelques cantons n'avaient fait qu'un usage partiel des possibilités offertes par l'ancienne loi fédérale (art. 24, al. 2 LAT 1979). Désormais, le droit fédéral fixe de manière contraignante les transformations admises. La pratique cantonale ne peut donc être ni plus sévère, ni plus souple; l'ancien droit n'autorisait d'ailleurs pas non plus une pratique cantonale plus souple.

Le premier alinéa prévoit que les constructions et installations visées par l'article 24c LAT ne peuvent faire l'objet de modifications que si l'identité de la construction – y compris ses abords – est respectée pour l'essentiel. Par modifications il faut entendre toutes les modifications pertinentes au regard du droit de la construction ou de l'aménagement du territoire. L'identité de la construction se rapporte au volume, à l'aspect et à la vocation du bâtiment. Les modifications ne doivent pas être à l'origine de nouvelles répercussions importantes sur le régime d'affectation, les équipements et l'environnement. Cette exigence ne va toutefois pas jusqu'à empêcher d'effectuer, dans

le cadre des transformations autorisées, des améliorations esthétiques sur des constructions ou installations dont l'aspect esthétique n'est pas satisfaisant. Il est possible, lorsque les travaux embellissent l'aspect de la construction ou de l'installation, de déroger au critère du respect de l'identité de la construction (al. 1). On ne saurait toutefois en déduire un droit à procéder à des travaux excédant les limites prévues à l'alinéa 3.

Pour répondre à la question de savoir si l'identité de la construction est respectée pour l'essentiel, il y a lieu de procéder à une appréciation globale prenant en considération tous les facteurs donnés. On considèrera notamment l'agrandissement de la surface utilisée, les modifications du volume construit, les changements d'affectation et les transformations à l'intérieur du volume construit, les modifications de l'aspect extérieur, les extensions des équipements, mais aussi les améliorations du confort et les frais de transformation en comparaison avec la valeur du bâtiment en tant que tel. L'alinéa 3 définit la limite que les travaux ne peuvent dépasser pour que l'identité de la construction soit préservée. Dans l'intérêt de la sécurité juridique, une limite quantitative a été fixée précisant à partir de quand un agrandissement ne peut plus en aucun cas être considéré comme un agrandissement mesuré. Les précisions apportées dans l'ordonnance ne font toutefois naître aucun droit à un agrandissement maximal. Si, par exemple, l'identité de la construction risque d'être considérablement altérée par la transformation (maximale) envisagée, celle-ci ne sera pas autorisée, ou du moins pas dans la mesure souhaitée par le requérant. En outre, tout agrandissement – même s'il préserve l'identité de la construction – doit respecter les exigences majeures de l'aménagement du territoire, condition découlant de la loi (cf. art. 24c, al. 2 LAT); sinon l'autorisation sollicitée doit être refusée ou des restrictions doivent être apportées au projet.

L'ordonnance prévoit, un agrandissement maximal de 30% – les agrandissements effectués à l'intérieur du volume bâti existant comptant pour moitié – ainsi qu'une limite maximale de 100 m² pour les agrandissements à l'intérieur comme à l'extérieur du volume bâti existant. La surface utilisée pour un usage non conforme à la zone sert de point de référence. Conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 112 Ib 94, consid. 3 p.98) – cette référence permet de préciser que la comparaison des surfaces ne doit pas être limitée aux surfaces brutes de plancher. Ce qui est déterminant, c'est l'ampleur réelle de l'agrandissement, même si celui-ci consiste en la réalisation de garages, locaux de chauffage, caves, combles, etc. Cela ne signifie toutefois pas que les surfaces déjà utilisées de manière non conforme à la zone peuvent être agrandies à volonté: La transformation, notamment, de combles en locaux chauffés, dotés de fenêtres et par conséquent habitables est également à considérer comme un agrandissement dont les limites doivent respecter les conditions fixées à l'alinéa 3.

Il est tout à fait admissible de procéder à l'agrandissement envisagé en plusieurs étapes, échelonnées dans le temps. Mais on ne peut tirer parti qu'une seule fois de l'agrandissement maximum autorisé: Par exemple, l'aménagement d'un deuxième appartement ne peut plus être envisagé si la surface habitable a déjà auparavant été agrandie au maximum autorisé. Si tel n'est pas le cas, rien ne s'oppose à l'aménagement d'un deuxième appartement, pour autant que les autres exigences soient res-

Article 42

pectées. Lorsque plusieurs transformations ont été échelonnées dans le temps, il est désormais prévu, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, d'effectuer le calcul sur la base de l'état (conforme au droit) de la construction au moment de l'entrée en vigueur de la modification de la loi ou du plan d'affectation (al. 2). Ce sera, dans la majorité des cas, le 1^{er} juillet 1972 (cf. commentaire de l'art. 41). Toutes les modifications touchant un même objet sont donc considérées comme formant un tout et sont comparées au chiffre de l'agrandissement maximal autorisé. Pour les constructions qui ont été classées en zone non constructible après le 1^{er} juillet 1972, le calcul se fait à partir du jour de l'entrée en vigueur du nouveau plan d'affectation.

Le quatrième alinéa traite des reconstructions. L'admissibilité d'un projet de reconstruction est examinée en fonction de l'état et de l'utilisation légale de cette construction avant sa destruction. L'autorisation de reconstruire n'est envisageable que si la construction ou l'installation en question était, avant sa destruction ou démolition, encore utilisable conformément à sa destination. Une reconstruction est à exclure lorsque les bâtiments sont abandonnés depuis longtemps ou lorsqu'ils sont en ruines; il ne faut pas que les ruines puissent être transformées en constructions nouvelles. La construction de remplacement sera en principe érigée au même endroit et aura les mêmes dimensions et la même affectation que la construction antérieure. Dans certains cas, il ne sera pas souhaitable, pour des raisons d'esthétique, de conserver le style de la construction antérieure; on veillera dans ce cas à apporter des améliorations en vue d'une meilleure intégration au site et au paysage. Si cela semble objectivement nécessaire, le lieu d'implantation de la construction de remplacement pourra différer légèrement de celui de la construction antérieure; de grandes différences ne sont toutefois pas autorisées (par exemple: Un bâtiment situé dans un couloir d'avalanches ne pourra pas être reconstruit même sur un autre versant). La reconstruction d'un bâtiment ne peut bien sûr être autorisée que si les exigences majeures de l'aménagement du territoire sont satisfaites (art. 24c, al. 2 LAT).

2.4.5 Constructions et installations à usage commercial

Article 43

Le législateur a soumis à une réglementation spéciale la garantie des situations acquises pour les constructions et installations à usage commercial sises hors de la zone à bâtir qui sont devenues contraires à l'affectation de la zone. L'article 37a LAT et la disposition dont il est question ici constituent des lois spéciales par rapport à l'article 24c LAT et à l'article 42 de l'ordonnance. En adoptant l'article 37a LAT, les Chambres fédérales ont voulu permettre aux entreprises commerciales sises hors zone à bâtir d'effectuer les restructurations indispensables au maintien de leur compétitivité. Dans une telle situation, il va de soi que les agrandissements correspondant à de tels objectifs doivent aussi faire l'objet de cette réglementation spéciale.

L'article 43 traite uniquement des changements d'affectation et des agrandissements. Les rénovations et les reconstructions de constructions à usage commercial sises hors de la zone à bâtir sont à examiner à la lumière de l'article 24c LAT et de l'article 42 de la nouvelle ordonnance sur l'aménagement du territoire.

Alors que seules les transformations partielles (changements d'affectation partiels) sont autorisées en application de l'article 24c LAT, les changements d'affectation admis-

sibles pour les constructions et installations à usage commercial ne sont pas définis à l'article 37a LAT; cette disposition ne mentionne en effet que le terme de « changement d'affectation », une terminologie qui a été reprise au premier alinéa de l'art. 43 de l'ordonnance et à la lettre e de ce même alinéa. Dans l'idée du législateur, cette notion englobe également les changements complets d'affectation. Afin d'éviter des conséquences négatives sur l'organisation du territoire et l'environnement, ces changements d'affectation ne peuvent être autorisés que dans les limites définies au premier alinéa. Ces autorisations ne doivent en aucun cas être délivrées selon le principe: « Un commerce reste un commerce ». A cet égard en effet, la plus grande prudence s'impose car l'impact d'une construction à usage commercial peut être plus au moins important selon la nature de l'activité exercée.

S'agissant du champ d'application des dispositions sur les constructions et installations à usage commercial sises hors zone à bâtir, les changements d'affectation et les agrandissements ne sont autorisés que pour les constructions et installations érigées ou transformées en conformité avec les dispositions en vigueur à l'époque, c'est-à-dire érigées ou transformées légalement (cf. al. 1, let. a). La garantie des droits acquis ne s'applique pas non plus aux bâtiments qui ont été, à l'époque, construits légalement, mais dont l'affectation a été changée par la suite illégalement. Ce qui est valable pour le champ d'application de l'article 24c LAT (cf. art. 24c, al. 2 LAT) doit l'être incontestablement pour les constructions à usage commercial sises hors zone à bâtir. L'article 43 de l'ordonnance est applicable, d'une part, à toutes les constructions ou installations à usage commercial érigées avant l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, par conséquent avant le 1^{er} janvier 1980: Sont visées les constructions ou installations qui étaient déjà situées hors de la zone à bâtir au moment de leur réalisation et qui, conformément aux dispositions en vigueur à cette époque – il s'agit principalement de l'arrêté fédéral du 17 mars 1972 instituant des mesures urgentes dans le domaine de l'aménagement du territoire et de l'ancienne loi sur la protection des eaux qui était entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1972 – avaient été autorisées parce qu'elles étaient imposées par leur destination ou que le requérant avait prouvé l'existence d'un intérêt objectivement fondé pour cette réalisation qui, par ailleurs, ne s'opposait à aucun intérêt public. Mais l'article 43 s'applique également aux constructions érigées à un moment où le régime de la séparation des zones constructibles et non constructibles introduit par la législation sur la protection des eaux n'était pas encore en vigueur. L'article 43 concerne, d'autre part, les constructions qui, indépendamment de la date de leur réalisation ou transformation, sont devenues contraires à l'affectation de la zone lors de l'établissement du premier plan d'affectation conforme à la LAT, et en général à la suite du redimensionnement des zones à bâtir trop étendues.

Les changements d'affectation et les agrandissements ne peuvent être autorisés que si les conditions énumérées au premier alinéa (cf. lettres a à d) sont toutes satisfaites. L'exigence prévue à la lettre a a déjà été largement commentée (construction ou installation érigée ou transformée légalement). Les changements d'affectation ou les agrandissements préconisés ne doivent pas créer de nouveaux conflits d'affectation; par conséquent, seuls les changements d'affectation ou les agrandissements n'ayant aucun nouvel impact important sur le territoire ou l'environnement seront autorisés.

Article 43

La lettre c stipule que le changement d'affectation envisagé doit respecter aussi bien les prescriptions de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire que celles des autres lois fédérales. En ce qui concerne les équipements, la même disposition que celle qui prévaut pour les exceptions de droit cantonal hors de la zone à bâtir (cf. art. 24d, al. 3, let. c LAT) a été prévue (cf. également les explications relatives à l'art. 39). Les équipements existants au moment du dépôt de la demande doivent en principe être suffisants pour l'utilisation envisagée. L'autorisation doit être refusée si la nouvelle affectation implique une importante extension des équipements existants. Pour les constructions et installations à usage commercial sises hors zone à bâtir, les coûts supplémentaires d'infrastructure occasionnés doivent également être mis à la charge du propriétaire. Enfin, la nouvelle affectation doit être compatible avec les exigences majeures de l'aménagement du territoire. L'ordonnance reprend à cet égard la terminologie usuelle dans le domaine de la garantie de la situation acquise (cf. art. 24c, al. 2 LAT), terminologie faisant l'objet d'une jurisprudence abondante du Tribunal fédéral en rapport avec l'article 24, alinéa 2 LAT dans sa version du 22 juin 1979 (cf. par exemple ATF 118 Ib 499 et 115 Ib 482).

Il ressort clairement des délibérations parlementaires que le changement complet de l'affectation de constructions ou installations à usage commercial ne doit en aucun cas être associé à un agrandissement important. Le deuxième alinéa stipule par conséquent que pour ces constructions, la surface utilisée pour un usage non conforme à l'affectation de la zone peut être agrandie au maximum de 30%. Par analogie avec l'article 42, alinéa 3, lettre a, les agrandissements à l'intérieur du volume construit existant ne comptent que pour moitié. Dans ces situations également, l'agrandissement maximal autorisé peut être effectué en plusieurs étapes, échelonnées dans le temps. En revanche, compte tenu du fait qu'il s'agit de surfaces à usage commercial, la limite maximale de 100 m² prévue à l'article 42 n'a pas été imposée de manière absolue. En effet, cette superficie serait vraisemblablement trop restreinte pour les grandes entreprises ou celles qui doivent faire face à des mutations structurelles importantes – par exemple les entreprises de transformation de matières premières agricoles comme les fromageries et les installations de séchage du foin. La surface de 100 m² mentionnée dans l'ordonnance n'a donc qu'une valeur indicative.

Le troisième alinéa prévoit la possibilité d'un agrandissement, en dehors du volume bâti existant, de plus de 100m² dans certaines circonstances. Il faut alors que le maintien de l'entreprise dépende de l'agrandissement sollicitée.

2.5 Mention au registre foncier

Article 44

Cette disposition reprend la réglementation des mentions au registre foncier – figurant à l'article 25a de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 22 mai 1996 (aOAT).

Le premier alinéa dresse la liste des situations dans lesquelles l'autorité compétente est tenue de faire figurer des mentions au registre foncier. En vertu de l'ancien droit, et plus précisément depuis le 1^{er} juillet 1996, cette prescription concerne les conditions résolutoires auxquelles sont subordonnées les autorisations (art. 25a, al. 1, let. a

aOAT) et les obligations de rétablir l'état conforme au droit (art. 25a, al. 1, let. b aOAT). Conformément aux nouvelles dispositions de la loi (cf. art. 24b, al. 3 LAT), l'existence d'une activité accessoire non agricole doit désormais être mentionnée au registre foncier (al. 1, let. a).

Le deuxième alinéa reprend – avec quelques modifications rédactionnelles – l'ancien droit (cf. art. 25a, al. 2 aOAT). Selon cette disposition, les cantons peuvent faire mentionner au registre foncier d'autres restrictions de la propriété. Il peut par exemple être extrêmement utile, lors de la consultation du registre foncier, de déceler les cas dans lesquels toute autorisation d'agrandissement doit être refusée. Les décisions autorisant l'exercice d'une activité accessoire non agricole (art. 24b LAT) ou un changement d'affectation au sens de l'article 24d LAT devraient par conséquent indiquer clairement que les bâtiments dont l'affectation a été changée ne peuvent plus être agrandis. Enfin, il est recommandé de mentionner dans le registre foncier – par exemple à l'occasion de l'octroi d'une autorisation de construire au sens de la LAT – les constructions et installations ne pouvant pas profiter des possibilités offertes à l'article 24c, al. 2 LAT (cf. commentaire sur le champ d'application de l'article 24c LAT [art. 41]). La mention est faite par une inscription en abrégé sur le feuillet du grand livre du registre foncier (art. 80, al. 1 de l'ordonnance du 22 février 1910 sur le registre foncier ORF; RS 211.432.1); les détails sont réglés dans l'autorisation octroyée laquelle doit être jointe aux preuves (art. 28 s. ORF).

Le troisième alinéa prévoit que les mentions doivent être radiées d'office lorsque le bien-fonds est classé dans une zone à bâtir et qu'il est évident que la restriction au droit de propriété n'existe plus.

2.6 Observation du territoire

Article 45

Il est primordial de connaître la nature, l'ampleur et les incidences spatiales des modifications des constructions en dehors de la zone à bâtir afin de diagnostiquer suffisamment tôt les évolutions indésirables. L'Office fédéral du développement territorial soutient les cantons en vue d'une application conforme de la loi et utilise les instruments de l'observation du territoire pour suivre l'évolution de l'urbanisation hors de la zone à bâtir ainsi que les conséquences de celle-ci.

Un système permanent d'observation du territoire dans le domaine de l'évolution des constructions hors de la zone à bâtir est indispensable, afin d'assurer – conformément d'ailleurs au vœu exprimé par les cantons – un suivi de l'effet des nouvelles dispositions et, le cas échéant, de procéder aux modifications nécessaires. Une évaluation de l'efficacité des nouvelles dispositions de la loi et de l'ordonnance exige que l'on connaisse précisément la pratique des cantons. Le temps à consacrer à ces communications destinées à la Confédération devrait être limité puisqu'une autorité cantonale doit de toute façon se prononcer sur la conformité des projets et sur l'octroi de dérogations (cf. art. 25, al. 2 LAT).

2.7 Modification du droit en vigueur

Article 51

Aux termes de son article 2, alinéa 2, lettre d, la LDFR est applicable aux immeubles à usage mixte situés hors de la zone à bâtir tant qu'ils ne sont pas partagés en une partie agricole et une partie non agricole. Un tel immeuble peut, à certaines conditions – à titre d'exception à l'interdiction de partage matériel et de morcellement – être partagé en une partie régie par la LDFR et une autre, non soumise à la LDFR. Dans la pratique, on rencontre avant tout les cas suivants:

- un bâtiment d'habitation agricole qui a perdu son usage à la suite d'un remembrement ou de l'abandon d'une entreprise agricole doit être reconverti en un logement non agricole et séparé des terres agricoles;
- un bâtiment d'exploitation agricole ayant perdu son usage doit être reconverti en un hangar (par exemple à bateaux) et séparé du reste de l'immeuble agricole;
- une construction édifée à des fins non agricoles (par exemple auberge de campagne ou maison de maître/villa) entourée d'espaces non agricoles (places de parcage, jardin, parc) doit être séparée des terres pouvant être utilisées par l'agriculture (le tout forme une seule et même parcelle).

Dans tous ces cas, l'autorité compétente en matière d'autorisation au sens de la LDFR ne peut se prononcer toute seule. Pour examiner si l'utilisation existante et/ou l'utilisation envisagée après le partage sont conformes au droit de l'aménagement du territoire, elle doit soumettre le dossier à l'autorité compétente en matière d'aménagement du territoire. Celle-ci prend une décision de constatation ou octroie une autorisation de changement d'affectation; ces décisions sont susceptibles de recours. L'autorité compétente au sens de la LDFR ne peut en principe pas se prononcer avant que la décision de l'autorité compétente en matière d'aménagement du territoire soit exécutoire. La nouvelle disposition de *l'article 4a ODFR* ne fait qu'inscrire dans la loi la jurisprudence développée par le Tribunal fédéral dans l'ATF 125 III 175 concernant la nécessité d'une coordination des procédures. Les détails de cette coordination sont très complexes et le présent commentaire, qui doit se limiter à l'essentiel, ne peut décrire chaque cas particulier.

Pour les constructions et installations qui n'ont jamais eu un usage agricole ou dont l'affectation a été modifiée à des fins non agricoles avant le classement en zone non constructible, ainsi que pour les constructions et installations ayant subi un changement d'affectation en vertu d'une décision, les exigences suivantes doivent être remplies:

- le bâtiment en question ne tombe pas en ruine, n'est pas inutilisable ou n'est pas sur le point d'être démolé; en d'autres termes, sa «durée de vie» n'est pas encore terminée;
- le bâtiment a été construit ou transformé légalement et, s'il a subi un changement d'affectation, cette modification a été dûment autorisée ou approuvée par l'autorité cantonale compétente;

- depuis le classement en zone non constructible, ou depuis l'octroi de l'autorisation de changer l'affectation, aucune modification soumise à autorisation (changement d'affectation, transformation, agrandissement etc.) n'a été effectuée sans autorisation ou approbation de l'autorité cantonale compétente.

Pour les constructions et installations *agricoles* dont l'affectation a été modifiée de facto après le classement en zone non constructible ou dont le changement d'affectation est envisagé, les exigences mentionnées ci-dessus doivent aussi être satisfaites à la différence près que le requérant doit, dans ces cas, être invité par l'autorité compétente en matière d'aménagement à présenter une demande d'autorisation de construire au sens de la LAT (les changements d'affectation hors de la zone à bâtir sont soumis à autorisation depuis 1972 en vertu de la législation fédérale). Lors de cette procédure, il sera en particulier examiné si les constructions ou installations édifiées à des fins agricoles ont perdu définitivement leur usage agricole. A cet effet, il est nécessaire de considérer la situation de manière objective, indépendamment de la situation momentanée, liée aux besoins d'une entreprise familiale normale. Si le changement d'affectation ne peut pas être autorisé, la construction ne pourra être soustraite au champ d'application de la LDFR.

Pour les constructions et transformations entreprises illégalement, on imposera au requérant un délai pour déposer une demande d'autorisation de construire a posteriori. Si l'autorisation au sens de la LAT est refusée, l'ordre de rétablir l'état conforme au droit doit en principe être prononcé.

L'article 49 OAT est en quelque sorte le pendant de l'article 4a ODFR. Lorsque l'autorité compétente pour délivrer les autorisations de construire hors de la zone à bâtir ne peut exclure, au cours de la procédure d'autorisation du projet, que la réalisation de celui-ci nécessitera une exception à l'interdiction de partage matériel et de morcellement ou une décision de constatation que l'immeuble concerné n'entre pas dans le champ d'application de la LDFR, elle soumet pour préavis le dossier à l'autorité compétente en matière d'autorisation au sens de la LDFR.

