

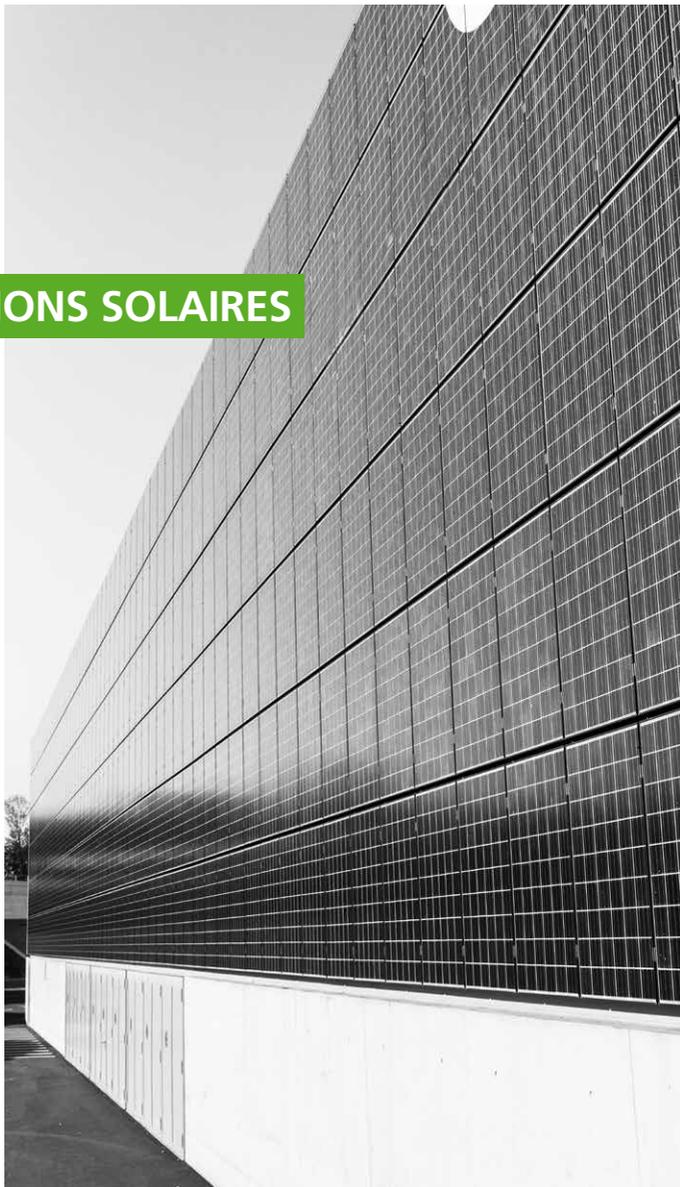
T&

E

VLP-ASPAN



INSTALLATIONS SOLAIRES



**Territoire &
Environnement
Novembre 6/2014**

Installations solaires

Un premier commentaire du nouvel article 18a LAT

Le 1^{er} mai 2014 est entrée en vigueur la révision partielle de la LAT relative à la limitation de l'extension du milieu bâti et au dimensionnement des zones à bâtir. Dans le cadre de cette révision, l'article 18a LAT a lui aussi subi d'importantes modifications, et ce que révèle un examen plus attentif de la nouvelle disposition ne laisse pas de surprendre: certaines installations solaires sont désormais, si elles remplissent les conditions définies de façon (presque) exhaustive par le droit fédéral, dispensées d'autorisation de construire, mais doivent être annoncées à l'autorité compétente avant le début des travaux. En outre, l'article stipule que les intérêts liés à l'utilisation de l'énergie solaire l'emportent en principe sur les aspects esthétiques. Par rapport à la version précédente, la nouvelle disposition témoigne d'un radical changement de conception, et porte une atteinte d'une ampleur inédite, tant sur le plan formel que matériel, aux compétences des cantons en matière d'aménagement du territoire. Ainsi un signal fort est-il lancé en faveur d'une réalisation simple et rapide des installations solaires. L'article 18a LAT continue cependant de présenter certaines articulations avec le droit cantonal et communal en matière de constructions, et il s'agira d'assurer la bonne coordination entre les deux.

1. Introduction

En vigueur depuis le 1^{er} janvier 2008, l'article 18a fut introduit dans la LAT à l'occasion des travaux législatifs afférents à la Politique agricole 2011. Sa version définitive lui fut donnée par la conférence de conciliation des Chambres fédérales, alors que la pression pour qu'un accord soit trouvé était forte¹. À l'époque, il fut précisé que la disposition pourrait être, au besoin, réexaminée et adaptée lors de la révision subséquente de la LAT. Cette genèse inhabituelle entraîna quelques incohérences et incertitudes dans la pratique. Peu de cas furent toutefois portés devant les tribunaux – du moins jusqu'à l'autorité judiciaire suprême –, ce qui s'explique sans doute en partie par le fait que l'article est resté peu de temps en vigueur avant d'être révisé.

L'occasion de réexaminer et d'adapter la disposition se présenta avec la première étape de révision de la LAT. Le premier projet de révision était conçu comme un contre-projet indirect à l'Initiative sur le paysage; le Conseil fédéral s'y limitait donc aux thèmes de la gestion de l'urbanisation et du dimensionnement des zones à bâtir dans les plans directeurs et d'affectation. Ce n'est que lors des délibérations au sein du Conseil des États que le sénateur Konrad Graber déposa une proposition de révision de l'article 18a LAT². Pour justifier cette intervention, celui-ci faisait valoir que la première version de la disposition n'avait pas déployé l'effet escompté, à savoir l'harmonisation et la simplification des procédures d'autorisation des installations solaires, et que les intérêts liés à la protection des sites construits et des monuments historiques continuaient souvent, dans la pratique, d'être jugés supérieurs à ceux liés à l'exploitation de l'énergie solaire³. Du point

de vue thématique, donc, l'article en question représentait – à nouveau – un corps étranger dans le projet de révision. Eu égard au débat et aux efforts menés en faveur d'une utilisation accrue des énergies renouvelables («tournant énergétique»), toutefois, les deux Chambres fédérales convinrent que l'enjeu était urgent. L'effet de signal qu'aurait l'article révisé et la nécessité de débureaucratiser les procédures d'autorisation des installations solaires furent à plusieurs reprises mis en avant⁴.

Par la suite, le libellé issu de la proposition Graber fit l'objet d'intenses discussions, et les deux Chambres lui apportèrent d'importantes modifications. Furent identifiées comme les principales faiblesses de la réglementation en vigueur, les notions juridiques indéterminées et non concrétisées d'«intégration soigneuse» et de «bien culturel d'importance cantonale»⁵. Par rapport à la version précédente, le nouvel article 18a LAT se présente sous de tout nouveaux atours, et il s'ac-

compagne désormais de dispositions ancrées dans l'ordonnance sur l'aménagement du territoire OAT – dispositions qui s'efforcent de préciser la réglementation applicable. La présente contribution a pour but de présenter ces nouvelles dispositions et d'en proposer un premier commentaire.

-
- 1 À propos de l'historique de la disposition, voir JÄGER CHRISTOPH, Commentaire LAT, art. 18a N. 1 s., in AEMISEGGER / MOOR / RUCH / TSCHANNEN (éd.), Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Zurich 2010.
 - 2 Cette disposition n'a dès lors fait l'objet ni d'un message du Conseil fédéral, ni d'une procédure de consultation. Les documents disponibles se limitent aux procès-verbaux officiels des délibérations parlementaires. Les procès-verbaux des commissions préconsultatives sont en revanche confidentiels.
 - 3 Intervention CE GRABER, BO CE 2010, p. 903.
 - 4 P. ex.: interventions CE SCHWEIGER et CE GERMANN, BO CE 2010, p. 904 et intervention CN WOBMANN, BO CN 2011, p. 1801.
 - 5 Intervention CE DAVID, BO CE 2010, p. 904.

Sommaire

1. Introduction	2
2. Champ d'application	4
3. Assujettissement et non-assujettissement à autorisation	7
4. Installations solaires dispensées d'autorisation	8
4.1 Pose sur ou intégration à un toit	8
4.2 Adaptation suffisante aux toits	9
4.2.1 Généralités	9
4.2.2 Les critères de l'article 32a alinéa 1 OAT en matière d'intégration	9
4.2.3 Prescriptions cantonales et communales en matière d'intégration	11
4.3 Le projet ne concerne pas un bien culturel ou un site naturel d'importance cantonale ou nationale	13
5. Assujettissement à autorisation et conditions de réalisation	15
5.1 Extension et restriction du non-assujettissement à autorisation	15
5.2 Critères matériels	17
6. Procédure	18
7. Rapport de l'article 18a LAT au droit cantonal et au droit de l'environnement	19
7.1 Compétences cantonales et concrétisation législative	19
7.2 Droit de l'environnement	21
8. Conclusion	21

Loi fédérale sur l'aménagement du territoire LAT

Art. 18a Installations solaires

- ¹ Dans les zones à bâtir et les zones agricoles, les installations solaires suffisamment adaptées aux toits ne nécessitent pas d'autorisation selon l'art. 22, al. 1. De tels projets doivent être simplement annoncés à l'autorité compétente.
- ² Le droit cantonal peut:
 - a. désigner des types déterminés de zones à bâtir où l'aspect esthétique est mineur, dans lesquels d'autres installations solaires peuvent aussi être dispensées d'autorisation;
 - b. prévoir une obligation d'autorisation dans des types précisément définis de zones à protéger.
- ³ Les installations solaires sur des biens culturels ou dans des sites naturels d'importance cantonale ou nationale sont toujours soumises à une autorisation de construire. Elles ne doivent pas porter d'atteinte majeure à ces biens ou sites.
- ⁴ Pour le reste, l'intérêt à l'utilisation de l'énergie solaire sur des constructions existantes ou nouvelles l'emporte en principe sur les aspects esthétiques.

2. Champ d'application

La LAT connaît trois grandes catégories de zones d'affectation: la zone à bâtir, la zone agricole et la zone à protéger. Le non-assujettissement à autorisation s'applique à toutes les installations solaires prévues en zone à bâtir ou en zone agricole. Le champ d'application spatial de l'article 18a LAT s'étend aussi aux sous-catégories de zone à bâtir et de zone agricole définies

par le droit cantonal ou communal, ainsi qu'aux zones agricoles spéciales au sens de l'article 16a alinéa 3 LAT⁶.

Comme cela découle a contrario de son libellé, l'article 18a LAT continue de ne pas s'appliquer aux zones à protéger au sens de l'article 17 LAT, même si le Tribunal fédéral estime que les visées incitatives de la disposition doivent aussi être prises en considération dans ces zones⁷. Dans ce contexte, la règle selon laquelle les cantons peuvent «prévoir une obligation d'autorisation dans des types précisément définis de zones à protéger» (art. 18a al. 2 let. b LAT) jette le trouble. A priori, il faudrait en déduire qu'en l'absence de réglementation cantonale en la matière, les installations solaires seraient aussi dispensées d'autorisation dans les zones à protéger. La consultation des procès-verbaux des Chambres fédérales n'apporte guère d'éclaircissements propres à lever cette apparente contradiction. Selon toute vraisemblance, cependant, l'alinéa en question visait les zones à protéger se superposant à une zone à bâtir ou à une zone agricole⁸. Les cantons doivent avoir la compétence de soumettre exceptionnellement les installations solaires à autorisation de construire en zone à bâtir ou en zone agricole en superposant à ces dernières une telle zone à protéger. À cet égard, la commission préconsultative du Conseil national estimait semble-t-il qu'une zone à protéger délimitée en superposition d'une zone à bâtir ne devait pas représenter plus de 15 pour cent de cette dernière, afin que le principe du non-assujettissement à autorisation ne puisse pas être sapé par

6 À propos du champ d'application de la disposition, voir JÄGER, Commentaire LAT, art. 18a N. 14 ss.

7 Arrêt du TF 1C_311/2012 du 28.08.2013 consid. 5.3 (Zurich), in Recueil de jurisprudence VLP-ASPAN n° 4498.

8 La problématique était déjà abordée dans JÄGER, Commentaire LAT, art. 18a N. 17 s.

9 Interventions CN BÄUMLE, BO CN 2012, p. 138.

10 Office fédéral du développement territorial ARE, Rapport explicatif relatif à la révision partielle du 2 avril 2014 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, Berne 2014, p. 17 (ci-après: Rapport explicatif).

Ordonnance sur l'aménagement du territoire OAT

Art. 32a Installations solaires dispensées d'autorisation

- ¹ Les installations solaires sont considérées suffisamment adaptées aux toits (art. 18a, al. 1, LAT) si les conditions suivantes sont réunies:
 - a. elles ne dépassent pas les pans du toit perpendiculairement de plus de 20 cm;
 - b. elles ne dépassent pas du toit, vu de face et du dessus;
 - c. elles sont peu réfléchissantes selon l'état des connaissances techniques;
 - d. elles constituent une surface d'un seul tenant.
- ² Les dispositions concrètes fondées sur le droit cantonal traitant de l'intégration des dites installations s'appliquent lorsqu'elles visent de manière proportionnée la défense d'intérêts de protection justifiés et ne limitent pas l'exploitation de l'énergie solaire plus strictement que l'al. 1.
- ³ Les projets dispensés d'autorisation doivent être annoncés avant le début des travaux à l'autorité délivrant les autorisations de construire ou à une autre autorité déclarée compétente pour recevoir les annonces par la législation cantonale. La législation cantonale fixe le délai dans lequel l'annonce doit être faite et précise quels plans et autres documents doivent y être joints.

Art. 32b Installations solaires sur des biens culturels

Sont considérés comme des biens culturels d'importance cantonale ou nationale (art. 18a, al. 3, LAT):

- a. les biens culturels d'importance internationale, nationale ou régionale au sens de l'art. 2, let. a, b et c, de l'ordonnance du 17 octobre 1984 sur la protection des biens culturels;
- b. les périmètres, ensembles et éléments individuels figurant à l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse et assortis d'un objectif de sauvegarde A;
- c. les biens culturels d'importance nationale ou régionale répertoriés dans un autre inventaire adopté par la Confédération sur la base de la loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN);
- d. les biens culturels d'importance nationale ou régionale auxquels des contributions fédérales au sens de l'art. 13 LPN ont été accordées;
- e. les constructions et installations entrant dans le champ d'application de l'art. 24d, al. 2, LAT ou de l'art. 39, al. 2, de la présente ordonnance en raison de la protection dont elles bénéficient;
- f. les objets qui, dans le plan directeur approuvé par la Confédération, sont désignés comme étant des biens culturels d'importance cantonale au sens de l'art. 18a, al. 3, LAT.

ce biais⁹. Le Conseil fédéral part en tout cas lui aussi du principe que les (pures) zones à protéger au sens de l'article 17 LAT ne tombent pas sous le coup de l'article 18a LAT¹⁰.

Sur le fond, la disposition révisée énonce à quelles conditions les installations solaires peuvent, en vertu du droit fédéral, être réalisées sans autorisation de construire au sens de l'ar-

ticle 22 alinéa 1 LAT. Elle s'applique aussi bien aux installations thermiques (destinées à produire de la chaleur) qu'aux installations photovoltaïques (destinées à produire de l'électricité). De ce point de vue, la conception qui sous-tend la nouvelle version diffère de l'ancienne, puisque qu'elle s'attache désormais en premier lieu à l'exigence formelle d'une autorisation de



Les installations solaires en façade – comme celles que l'on voit ici contre un garde-corps de terrasse à Braunwald GL – ne bénéficient pas du non-assujettissement à autorisation institué par l'article 18a LAT.

Photo: A. Straumann / VLP-ASPAN

construire, et non plus au critère matériel de la conformité des installations solaires à l'affectation de la zone. La disposition révisée n'en comporte pas moins aussi certains critères matériels relatifs à la réalisation de telles installations (voir infra, ch. 5.2).

3. Assujettissement et non-assujettissement à autorisation

Aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. Ce principe fondamental est ancré à l'article 22 alinéa 1 LAT. L'octroi du permis de construire constitue le dernier maillon de la succession des décisions d'aménagement. La procédure d'autorisation a pour but premier de garantir que l'autorité compétente puisse contrôler, avant le début des travaux, que le projet soit conforme au plan d'affectation et aux autres dispositions du droit fédéral et du droit cantonal et communal en vigueur (art. 22 al. 3 LAT). Tant que ce contrôle n'a pas abouti et que l'autorisation requise n'a pas été délivrée, c'est une interdiction de construire qui prévaut¹¹.

Le Tribunal fédéral définit les critères minimaux d'assujettissement à autorisation de construire par la formule bien connue selon laquelle une telle autorisation est au minimum requise pour les aménagements durables et fixes créés par la main de l'homme, exerçant une incidence sur l'affectation du sol par le fait qu'ils modifient sensiblement l'espace extérieur, qu'ils ont des effets sur l'équipement ou qu'ils sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement¹². Pour déterminer si un aménagement est soumis à la procédure d'autorisation de construire, il convient d'examiner si, d'après le cours ordinaire des choses, il est propre à entraîner des conséquences telles qu'il existe un intérêt de la collectivité ou des voisins à un contrôle préalable¹³. Les

cantons et communes ont toujours concrétisé ces critères minimaux dans leurs lois ou règlements, par exemple en dressant des listes de constructions et installations dispensées de permis. Il leur est par ailleurs loisible d'élargir les critères d'assujettissement à autorisation¹⁴.

On peut douter que toutes les installations solaires remplissant les exigences des articles 18a LAT et 32a OAT devraient, à la lumière des critères minimaux énoncés par le Tribunal fédéral, être considérées comme non soumises à autorisation, d'autant que – contrairement aux prescriptions cantonales qui régissaient jusqu'ici le non-assujettissement à autorisation de certaines installations solaires – les dispositions en question ne comportent aucun critère en matière de superficie. Selon leur emplacement et leur taille, pourtant, les installations concernées sont susceptibles de modifier sensiblement l'espace extérieur et de porter atteinte à l'environnement et au voisinage du fait de leur effet éblouissant. Quoi qu'il en soit, le Tribunal fédéral est tenu d'appliquer l'article 18a alinéa 1 LAT (obligation d'appliquer le droit en vigueur selon l'art. 190 Cst.). L'article 32a alinéa 1 OAT, qui concrétise la notion juridique indéterminée d'«adaptation suffisante aux toits», pourrait le cas échéant faire l'objet d'un contrôle de la part de l'autorité judiciaire suprême. Eu égard à la volonté sans ambiguïté du législateur, toutefois, la marge de manœuvre des juges semble restreinte.

11 RUCH ALEXANDER, Commentaire LAT, art. 22 N. 6 et 8, in AEMISEGGER / MOOR / RUCH / TSCHANNEN (éd.), Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Zurich 2010.

12 Voir par exemple arrêt du TF 1A.257/2000 du 2.05.2001, in Recueil de jurisprudence VLP-ASPAN n° 2117.

13 Voir par exemple arrêt du TF 1A.257/2000 du 2.05.2001, in Recueil de jurisprudence VLP-ASPAN n° 2117, et arrêt du TF 1A.276/2006 du 25.04.2007, in Recueil de jurisprudence VLP-ASPAN n° 3458.

14 WALDMANN BERNHARD / HÄNNI PETER, Raumplanungsgesetz, Stämpflis Handkommentar, Berne 2006, art. 22 N. 1, 9, 13.



Les installations solaires «suffisamment adaptées aux toits» ne nécessitent plus d'autorisation de construire – pour autant que le bâtiment concerné ne soit pas classé bien culturel d'importance cantonale ou nationale. Cette installation solaire sur le toit d'un rural à Rosshäusern BE est si bien adaptée qu'elle est à peine visible. Les installations solaires en toiture doivent cependant toujours être annoncées à l'autorité compétente.

Photo: L. Bühlmann / VLP-ASPAN

4. Installations solaires dispensées d'autorisation

L'article 18a LAT définit, avec l'article 32a alinéa 1 OAT, les conditions auxquelles les installations solaires peuvent être mises en place sans autorisation. Ils se réfèrent donc à la fois à un aspect formel (non-assujettissement à autorisation de construire) et à un aspect matériel. Le maître d'ouvrage peut poser une installation solaire sans autorisation si (et seulement si) les critères énoncés sont respectés. La loi formule trois conditions: il doit s'agir d'une installation solaire à poser sur ou à intégrer à un toit (voir infra, ch. 4.1); l'installation doit être suffisamment adaptée audit toit (voir infra, ch. 4.2); elle ne doit concerner ni un bien culturel ni un site naturel

d'importance cantonale ou nationale (voir infra, ch. 4.3).

4.1 Pose sur ou intégration à un toit

Alors que l'ancienne version de l'article 18a LAT portait sur les installations solaires «intégrées aux toits et aux façades», la nouvelle ne concerne plus que les installations en toiture; seules ces dernières peuvent, si les autres conditions sont remplies, être posées sans autorisation. Les documents officiels de la Confédération ne mentionnent pas explicitement la raison de ce changement¹⁵. Aussi les installations solaires en façade restent-elles soumises à autorisation.

Du critère selon lequel seules les installations en

toiture sont dispensées d'autorisation découle, implicitement, la condition voulant qu'il existe un lien physique entre l'installation et une construction principale, qu'il s'agisse d'un bâtiment existant ou projeté¹⁶. Les installations solaires isolées, comme celles posées sur support dans un jardin, ou celles appliquées contre une paroi rocheuse ou un barrage, ne tombent donc pas sous le coup de l'article 18a alinéa 1 LAT et restent ainsi soumises à autorisation¹⁷. Il en va de même des installations solaires posées sur des constructions et installations dépourvues de toiture, telles que paravalanches ou murs antibruit.

4.2 Adaptation suffisante aux toits

4.2.1 Généralités

La deuxième – et primordiale – condition énoncée à l'article 18a alinéa 1 LAT veut que les installations solaires soient «suffisamment adaptées» aux toits. La précédente version de la disposition exigeait qu'elles soient «soigneusement intégrées». Ce changement terminologique vise, d'une part, à rendre les critères d'évaluation moins sévères et, d'autre part, à éviter des malentendus¹⁸. La notion d'«installation intégrée» est en effet déjà utilisée dans le domaine de l'énergie où elle désigne, en rapport avec la rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC), les installations solaires incorporées aux toitures¹⁹, qui assument aussi la fonction de couverture. L'article 18a alinéa 1 LAT énonce en revanche un critère esthétique, voulant que l'installation solaire présente une bonne intégration visuelle à la toiture pour être dispensée d'autorisation. Cette exigence ne s'applique pas seulement aux installations solaires incorporées aux toitures, mais aussi à celles qui sont posées dessus.

L'article 32a alinéa 1 OAT concrétise désormais la notion juridique indéterminée d'«adaptation suffisante aux toits» – ce que ne faisait pas la réglementation précédente. Cette disposition définit de façon assez précise comment les installations

solaires en toiture doivent être conçues. Ces exigences avaient, pour l'essentiel, déjà été énoncées avec ce degré de précision dans le cadre des débats parlementaires, mais il avait ensuite été décidé de les reléguer, en tant que détails constructifs, au niveau de l'ordonnance²⁰. L'énumération correspondante est exhaustive et les différents critères doivent être remplis de façon cumulative. Il faut qu'ils soient respectés pour qu'une installation solaire puisse être mise en place sans autorisation. À cet égard, les maîtres d'ouvrage devront régulièrement recourir à l'expertise des concepteurs et des fabricants d'installations solaires, notamment en ce qui concerne l'état des connaissances techniques mentionné à la lettre c.

4.2.2 Les critères de l'article 32a alinéa 1 OAT en matière d'intégration

La lettre a définit la distance maximale que l'installation solaire peut présenter perpendiculairement par rapport au pan de toiture. Il est imaginable que les panneaux solaires soient plus inclinés que le toit, mais le bord supérieur de chaque élément ne doit pas se trouver à plus de 20 cm du versant correspondant. Il est envisageable aussi que toute l'installation solaire soit détachée du toit (par exemple à des fins de ventilation), mais qu'elle lui reste parallèle. La limite chiffrée de 20 cm reflète l'idée qu'il convient en principe, pour des raisons esthétiques, de privilégier les installations intégrées aux toitures et que, si l'on opte malgré tout pour une installation sur support, la distance la séparant perpendiculaire-

15 Intervention CN GRUNDER, BO CN 2011, p. 1801.

16 Cette condition était déjà abordée dans JÄGER, Commentaire LAT, art. 18a N. 22.

17 Arrêt du TF 1C_391/2010 du 19.01.2011 consid. 3 (Betten VS), in Recueil de jurisprudence VLP-ASPAN n° 4077.

18 Intervention CN BÄUMLE, BO CN 2012, p. 138.

19 Appendice 1.2, ch. 2.3 de l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur l'énergie (OEne; RS 730.01).

20 Intervention CN NORDMANN, BO CN 2012, p. 139.

ment du pan de toiture doit être la plus faible possible²¹. Cette disposition se réfère sans ambiguïté aux toitures à pans inclinés et exclut que les installations solaires prévues sur des toits plats bénéficient du privilège d'être dispensées d'autorisation – à moins que les cantons ne les exemptent elles aussi d'une telle autorisation au titre de l'article 18a alinéa 2 lettre a LAT. Il n'est cependant pas impossible que les 20 cm de dépassement maximal imposés empêchent aussi, pour des raisons techniques, de poser certaines installations sans autorisation sur des pans de toiture inclinés. Si les panneaux solaires requièrent en effet une inclinaison plus forte ou une plus grande distance par rapport au versant du toit, les maîtres d'ouvrage sont tenus de déposer une demande de permis de construire.

Il est ensuite exigé que les installations solaires ne dépassent pas du toit, «vu de face et du dessus» (lettre b). Cette formulation quelque peu désinvolte n'est pas tout à fait claire. Que signifie au juste «de face»? D'après le Rapport explicatif, il faut entendre par là la vue «en projection frontale», c'est-à-dire la «vue à angle droit face à la ligne de chéneau du toit considéré»²². D'après le sens et le but de la disposition, aucun dépassement n'est admis non plus en projection latérale, ce qu'assure l'exigence selon laquelle l'installation ne doit pas dépasser le toit vu du dessus, c'est-à-dire en projection verticale.

La troisième condition énoncée veut que les installations solaires «[soient] peu réfléchissantes selon l'état des connaissances techniques» (lettre c). Ce critère nécessite interprétation. En cas de litige, c'est au propriétaire de l'installation de démontrer que celle-ci correspond à l'état de la technique. Les documents officiels font à ce propos valoir qu'il est aussi dans l'intérêt du propriétaire d'éviter au maximum les réflexions, dans la mesure où il risque, en cas de nuisances, de devoir modifier après-coup l'installation, par exemple en application de l'article 684 en lien avec l'article 679 du code civil²³. Ce n'est cependant pas de ces dispositions en matière de protection du voisinage contre les immissions qu'est

en premier lieu susceptible de découler une obligation d'assainissement, mais plutôt de la législation sur la protection de l'environnement (voir infra, ch. 7.2). Or, si la condition du caractère peu réfléchissant des installations peut certes aussi constituer une exigence relevant du droit de l'environnement, il convient sans doute davantage de l'entendre, dans ce contexte, comme une prescription de nature esthétique. Indépendamment de cela, le principe de prévention institué par le droit de l'environnement impose de limiter au maximum l'effet éblouissant des installations. Enfin, les installations solaires doivent constituer une surface d'un seul tenant (lettre d). À noter que le présent paragraphe se base sur la version allemande de l'ordonnance, qui prévoit que les installations solaires doivent constituer une surface compacte d'un seul tenant («Solaranlagen, die als kompakte Flächen zusammenhängen»). Dans la version française il n'est question que de surfaces «d'un seul tenant», alors que la traduction italienne mentionne que les installations solaires doivent présenter une «surface compacte». L'exigence de la lettre d doit être remplie pour chaque versant de toiture, de sorte qu'un toit à deux pans traditionnel peut accueillir, sans qu'une autorisation soit requise, deux installations solaires distinctes (une par versant). Le but de cette prescription est de favoriser les installations rectangulaires, parallèles aux pans de toiture, afin d'éviter qu'elles ne présentent un aspect désordonné. Les installations présentant d'autres formes – afin par exemple d'intégrer des trémies pour fenêtres de toit ou de s'adapter à une autre forme de toiture – sont, sous réserve de l'article 32a alinéa 2 OAT, admissibles. Dans la mesure où l'aspect uniforme propre à une surface d'un seul tenant reste globalement garanti, il peut aussi subsister des surfaces résiduelles entre les différentes parties d'une même installation²⁴. De fait, la notion de surface «d'un seul tenant» ne désigne pas forcément une surface sans interruption, mais une surface dont l'aspect reste «compact» (comme le précise la version allemande de la disposition), même si l'installation

solaires est combinée avec des trémies et des surfaces résiduelles. Les documents officiels ne définissent toutefois pas plus précisément les deux notions de surface «compacte» et de surface «d'un seul tenant», ni leur relation réciproque. Il est en revanche exclu de poser plusieurs rangées parallèles d'éléments dont la partie inférieure toucherait le toit et dont la partie supérieure en serait détachée de 20 cm²⁵.

4.2.3 Prescriptions cantonales et communales en matière d'intégration

En vertu de l'article 32a alinéa 2 OAT, il est loisible aux cantons d'édicter et d'appliquer des «dispositions concrètes traitant de l'intégration des installations» si celles-ci visent de manière proportionnée la défense d'intérêts de protection «justifiés» et ne limitent pas l'exploitation de l'énergie solaire plus strictement que l'alinéa 1 du même article. Cette disposition n'est pas d'une lecture aisée et sa portée se révèle difficile à cerner. Selon les documents officiels, les cantons ou – lorsque le droit cantonal leur délègue les tâches de protection des monuments historiques et des sites construits – les communes doivent avoir la possibilité d'édicter, en matière d'intégration des installations solaires, des prescriptions adaptées aux spécificités cantonales, régionales ou locales des structures d'habitat²⁶. Il doit à cet égard s'agir de secteurs ou d'entités urbanisées pour lesquels il ne se justifie certes pas de délimiter une zone à protéger, mais pour lesquels il paraît légitime, du fait de leur relative homogénéité, d'influer de manière spécifique sur l'intégration des installations solaires²⁷. De telles prescriptions ne doivent pas se limiter à des principes ou clauses d'esthétique généraux, mais doivent être «concrètes» et, donc, «aisément compréhensibles et applicables»²⁸. Cette possibilité vise aussi à garantir la constitutionnalité des dispositions de droit fédéral en matière d'installations solaires, en veillant à ne pas empêcher les cantons d'exercer leurs compétences en matière de protection du

patrimoine²⁹. Au-delà de cela, plusieurs aspects restent peu clairs. Ainsi les articles 18a alinéa 1 LAT et 32a alinéa 1 OAT n'ont-ils pas pour vocation de limiter l'exploitation de l'énergie solaire, mais d'énoncer les conditions auxquelles les installations solaires peuvent être posées sans autorisation. Le fait que l'article 32a alinéa 2 OAT se réfère à cette réglementation pour juger de l'admissibilité d'autres dispositions cantonales ou communales n'est donc pas cohérent.

D'autres questions se posent encore: À qui appartient-il d'examiner si les dispositions cantonales ou communales en matière d'intégration des installations solaires sont proportionnées et ne limitent pas l'exploitation de l'énergie solaire plus strictement que le droit fédéral? Quels intérêts de protection sont-ils «justifiés»? Quel rapport l'article 32a alinéa 2 OAT entretient-il avec les articles 18a alinéa 1 LAT et 32a alinéa 1 OAT? Sans qu'il soit ici possible de répondre à ces questions de manière exhaustive, on peut partir du principe que les dispositions cantonales et communales en matière d'intégration s'appliquent en alternative aux règles de droit fédéral³⁰, pour autant que les conditions de l'article 32a alinéa 2 OAT soient remplies. Il faudrait donc que l'autorité compétente veuille les voir appliquées et qu'elle intervienne le cas échéant dans ce sens après que le maître d'ouvrage a, conformément à l'article 18a LAT, annoncé son projet. Si ledit maître d'ouvrage n'est pas d'accord ou qu'il conteste que l'application des dispositions en question soit conforme au droit fédéral, il faut

21 Rapport explicatif, p. 15.

22 Rapport explicatif, p. 15.

23 Rapport explicatif, p. 15.

24 Rapport explicatif, p. 15.

25 Rapport explicatif, p. 15.

26 Rapport explicatif, p. 15 s.

27 C'est dans ce sens que peut être compris et résumé le Rapport explicatif, p. 15 s.

28 Rapport explicatif, p. 16.

29 Rapport explicatif, p. 16.

30 C'est aussi de ce principe que part le Rapport explicatif, p. 16.



Une installation solaire comme celle ci-dessus (Weil am Rhein, D) ne serait probablement pas considérée comme suffisamment compacte et d'un seul tenant au sens de l'art. 18a LAT; elle devrait donc être assujettie à autorisation de construire. Quant aux panneaux représentés sur la photo ci-dessous (Waldenburg BL), ils constituent un cas limite. En cas de doute, il est recommandé de déposer une demande de permis de construire.

Photos: L. Bühlmann, A. Straumann / VLP-ASPAN



draît a priori que l'autorité rende une décision susceptible d'être attaquée. Il semblerait en revanche inapproprié d'inviter le maître d'ouvrage à engager une procédure ordinaire d'autorisation de construire, car celui-ci devrait alors déposer, à l'encontre de son appréciation de la situation, une demande de permis dont seul le rejet lui permettrait ensuite de faire examiner par un tribunal la question du non-assujettissement de son projet à autorisation et l'applicabilité des dispositions cantonales ou communales en matière d'intégration.

4.3 Le projet ne concerne pas un bien culturel ou un site naturel d'importance cantonale ou nationale

La troisième condition que pose, a contrario, l'article 18a LAT veut que, pour être dispensée d'autorisation, l'installation solaire projetée ne soit pas posée sur un bien culturel ou dans un site naturel d'importance cantonale ou nationale (alinéa 3). Si le projet concerne un tel monument ou site, une autorisation de construire est toujours requise.

On ne voit pas d'emblée pourquoi la disposition fait aussi mention des sites naturels, puisque la loi présuppose par ailleurs un lien physique entre l'installation solaire et une construction principale. Sans doute le législateur pensait-il ici en particulier aux paysages protégés comportant déjà des bâtiments, ou dans lesquels pourraient être – à titre tout à fait exceptionnel – érigées de nouvelles constructions. Ce n'est en effet que dans de tels cas que la pose d'une installation solaire entrerait en ligne de compte. Or, de tels sites naturels ne se trouvent en général ni dans une zone à bâtir ni dans une zone agricole, mais dans une zone à protéger où l'article 18a alinéa 1 LAT ne s'applique de toute façon pas (voir supra, ch. 2). C'est pour cette raison que le Conseil fédéral a renoncé à définir plus précisément la notion de site naturel dans l'ordonnance³¹.

Revêtent une importance pratique bien plus considérable les installations solaires prévues sur des biens culturels ou des monuments historiques. L'article 18a alinéa 3 LAT exclut que de telles installations soient posées sans autorisation sur les objets d'importance cantonale ou nationale. Pour assurer que cette disposition puisse être appliquée dans chaque cas d'espèce sans devoir être concrétisée par une décision de l'autorité compétente, il fallait que la notion de bien culturel soit précisée dans l'ordonnance³². La première proposition de formulation soumise au Conseil des États en contenait déjà une définition – certes plus rudimentaire –, en ce qu'elle renvoyait à la loi fédérale sur la protection des biens culturels³³. Lors des délibérations parlementaires, la conseillère fédérale Doris Leuthard proposa d'«éplucher» les inventaires et d'énoncer une définition sur cette base³⁴. Une telle entreprise n'était pas aisée, ne serait-ce que parce que la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage³⁵ connaît des objets à protéger d'importance nationale, régionale et locale, mais pas d'importance cantonale. La protection du patrimoine relevant en outre de la compétence des cantons (art. 78 Cst.), il existe une grande diversité dans la terminologie et les concepts de réglementation adoptés. Or, nombre de cantons ne connaissent pas non plus la catégorie des biens culturels d'importance cantonale, ce qui n'est pas davantage le cas de la loi fédérale précitée sur la protection des biens culturels.

Dans ce contexte, l'article 32b OAT s'efforce de fournir une liste aussi précise et complète que possible des biens culturels d'importance cantonale et nationale visés à l'article 18a alinéa 3 LAT:

31 Rapport explicatif, p. 17.

32 Rapport explicatif, p. 17.

33 BO CE 2010, p. 903; loi fédérale du 6 octobre 1966 sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé (RS 520.3).

34 Intervention CF LEUTHARD, BO CE 2011, p. 1182.

35 Loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN ; RS 451).

- Les choses sont encore relativement simples lorsqu'il s'agit des biens culturels inscrits dans un inventaire fédéral. Cela comprend aussi les biens culturels visés à l'article 32b lettre a OAT, les objets d'importance régionale étant ici assimilés à des objets d'importance cantonale au sens de l'article 18a LAT³⁶.
- En ce qui concerne l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse ISOS, qui couvre souvent de vastes périmètres comportant des constructions ne constituant pas des monuments historiques, le risque est que l'ensemble des objets pris en considération soit trop large et que l'article 18a alinéa 1 LAT s'en trouve ainsi sapé. Aussi l'OAT restreint-elle les biens culturels concernés à ceux que l'ISOS affecte d'un objectif de sauvegarde A³⁷. Un tel objectif préconise la sauvegarde de la substance, c'est-à-dire la conservation intégrale de toutes les constructions et composantes du site, ainsi que la suppression des interventions parasites³⁸. Cette catégorie vise plutôt la protection des objets pris pour eux-mêmes, tous les éléments individuels qui figurent exceptionnellement dans l'inventaire étant toujours assortis d'un tel objectif. Les objectifs de sauvegarde B et C portent en revanche sur la structure du bâti et le caractère du site dans son ensemble.
- En plus de l'ISOS, la Confédération a, comme on le sait, établi divers autres inventaires fondés sur la LPN, comme celui des constructions militaires ou celui des gares historiques des CFF³⁹. Ici encore, l'OAT assimile les objets d'importance régionale à ceux d'importance cantonale au sens de l'article 18a LAT.
- Dans la pratique, la portée de la lettre d devrait se révéler mineure, car les contributions fédérales en question concernent surtout, d'une part, des objets tombant déjà sous le coup de la lettre a par le truchement de l'OPBC et, d'autre part, des objets relevant de l'archéologie⁴⁰.
- La lettre e vise à assurer la cohérence de la réglementation sur les installations solaires avec

le reste de l'ordre juridique, en particulier avec les dispositions relatives aux constructions hors de la zone à bâtir. Ainsi, les installations solaires prévues sur des constructions jugées dignes d'être protégées au sens de l'article 24d alinéa 2 LAT (ce qui présuppose qu'elles aient été placées sous protection) ou sur des constructions protégées en tant qu'éléments caractéristiques du paysage (art. 39 alinéa 2 OAT), ne peuvent être réalisées que si elles sont au bénéfice d'une autorisation de construire.

Comme on le voit, l'entreprise consistant à définir dans le droit fédéral la notion de «bien culturel d'importance cantonale» se révèle ardue, car une telle catégorie fait souvent défaut par ailleurs. Afin d'éviter toute lacune à cet égard, l'article 32b lettre f OAT octroie aux cantons, de manière générale, la compétence de désigner, dans leurs plans directeurs, les objets réputés d'importance cantonale au sens de l'article 18a alinéa 3 LAT. La Confédération se réserve ainsi la possibilité d'intervenir dans le cadre de l'approbation des plans directeurs cantonaux. Il n'est cependant pas attendu des cantons qu'ils dressent une liste de tous les biens culturels d'importance cantonale tombant sous le coup de l'article 18a alinéa 3 LAT, mais qu'ils renvoient aux répertoires déjà établis⁴¹. Jusqu'à l'approbation de leur plan directeur, les exécutifs cantonaux peuvent, durant un délai transitoire d'au maximum cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi révisée, soit jusqu'au 1^{er} mai 2019, désigner les biens culturels d'importance cantonale par décision simple dans une liste provisoire.

Quant aux biens culturels et aux sites naturels d'importance régionale et locale, leur statut ne change rien à la règle voulant que les installations solaires soient dispensées d'autorisation de construire. Cela correspond aux priorités claires qu'a établies le législateur. La notion d'«importance régionale» nécessite toutefois interprétation. Dans certains cas, en effet, les objets réputés d'importance régionale doivent être assimilés à des objets d'importance cantonale au sens de l'article 18a LAT alinéa 3 LAT (voir supra).

5. Assujettissement à autorisation et conditions de réalisation

5.1 Extension et restriction du non-assujettissement à autorisation

Si une installation solaire n'entre pas dans le champ d'application spatial de l'article 18a alinéa 1 LAT ou qu'elle ne remplit pas les conditions de l'article 32a alinéa 1 ou 2 OAT en matière d'intégration, cela ne signifie pas que le projet soit définitivement compromis. Cela veut seulement dire que le droit fédéral ne l'exempte pas d'autorisation et que le maître d'ouvrage doit par conséquent déposer une demande de permis de construire selon la procédure cantonale ou communale correspondante. Cela a pour conséquence d'augmenter coûts et délais.

Sont principalement soumises à autorisation les installations solaires prévues sur des biens culturels ou dans des sites naturels d'importance cantonale ou nationale. Requièrent en outre un permis de construire, les installations solaires situées dans les zones à protéger, les installations isolées, celles intégrées aux façades ou appliquées contre, celles posées – sur support – sur des toits plats et celles qui, pour une raison ou pour une autre, ne peuvent être considérées comme d'un seul tenant.

L'article 18a alinéa 2 LAT octroie cependant aux cantons, dans certains cas, la compétence de définir de manière plus restrictive ou plus large les conditions d'assujettissement des installations solaires à autorisation. Ainsi peuvent-ils prévoir

que, dans «des types déterminés de zones à bâtir où l'aspect esthétique est mineur», des installations ne remplissant pas les conditions posées par le droit fédéral puissent aussi être réalisées sans autorisation. Il peut par exemple s'agir d'installations projetées sur des toits plats dans des zones industrielles, artisanales ou tertiaires⁴², mais aussi, éventuellement, dans des quartiers d'habitation modernes dépourvus d'unité architecturale. À l'inverse, les cantons peuvent, «dans des types précisément définis de zones à protéger», décréter l'assujettissement à autorisation d'installations qui rempliraient les conditions pour en être dispensées. Or, le champ d'application de l'article 18a alinéa 1 LAT n'englobe justement pas les zones à protéger. La disposition en question est donc peu claire, les zones à protéger visées étant sans doute celles qui se superposent aux zones à bâtir ou agricoles (voir supra, ch. 2). Il contreviendrait cependant clairement à la volonté du législateur de vouloir, pour «réintroduire» l'assujettissement général des installations solaires à autorisation, délimiter des zones à protéger se superposant à de trop grandes parties de la zone à bâtir⁴³.

La question se pose enfin de savoir si les cantons peuvent continuer d'appliquer les dispositions qu'ils ont eux-mêmes édictées pour régir le non-assujettissement des installations solaires à autorisation. Les prescriptions cantonales qui définissent les conditions d'une exemption de manière plus restrictive que l'article 18a alinéa 1 LAT sont contraires au droit fédéral et ne peuvent plus être appliquées. Quant à celles qui défi-

36 Rapport explicatif, p. 18.

37 Voir aussi Rapport explicatif, p. 18 s.

38 Office fédéral de la culture (OFC), Explications relatives à l'ISOS, téléchargeables sur le site Internet de l'OFC.

39 Rapport explicatif, p. 18.

40 Rapport explicatif, p. 19.

41 Rapport explicatif, p. 20.

42 Dans ce sens, voir intervention CE DIENER, BO CE 2011, p. 1181.

43 Intervention CN BÄUMLE, BO CN 2012, p. 138.



Installation solaire sur un toit plat de l'ensemble Kalkbreite à Zurich. Les installations solaires prévues sur les toits plats sont en principe soumises à autorisation de construire – à moins que les cantons ne les dispensent expressément d'autorisation.

Photo: B. Jud / VLP-ASPAN

nissent ces conditions de manière plus large, elles peuvent être maintenues, pour autant toutefois que l'article 22 alinéa 1 LAT et la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière d'assujettissement des constructions et installations à autorisation de construire soient respectés (voir supra, ch. 3).

5.2 Critères matériels

Il convient de bien distinguer entre l'exigence formelle liée à l'assujettissement à autorisation de construire et les exigences matérielles applicables au projet. À cet égard, le Rapport explicatif précise que le fait qu'une installation solaire ne soit pas soumise à autorisation ne signifie pas forcément qu'elle soit conforme au droit sur le plan matériel. Cela signifie seulement que, selon l'appréciation du législateur, la réalisation des installations répondant aux conditions de l'article 18a alinéa 1 LAT n'entraîne pas de conséquences telles que l'intérêt de la collectivité ou des voisins requière un contrôle préalable. Un contrôle a posteriori reste cependant possible⁴⁴.

Il en ressort que le maître d'ouvrage souhaitant poser une installation solaire sans procédure de permis de construire doit tenir compte, non seulement des conditions d'un non-assujettissement à autorisation, mais aussi de toutes les autres exigences que le droit de la construction impose à de telles installations. Or, identifier ces exigences n'est pas toujours facile, la procédure d'annonce étant cependant, à cet égard, garante d'une certaine sécurité juridique. Les exigences matérielles applicables aux installations solaires figurent en premier lieu dans le droit cantonal et communal en matière de constructions, mais aussi, selon les cas, dans le reste de la législation fédérale (voir p. ex. ch. 7.2). Eu égard à la teneur des délibérations parlementaires, on peut douter que le législateur ait été conscient de la portée que contiennent de revêtir les dispositions cantonales et communales. Concrètement, cependant, il s'agit avant tout d'assurer le respect des prescriptions en matière de protection incendie et de sécurité,

auxquelles l'article 18a LAT n'avait évidemment pas pour but de déroger. En matière de conformité à l'affectation de la zone et d'esthétique, en revanche, les critères matériels définis à l'article 18a alinéa 1 et, surtout, alinéas 3 et 4 LAT sont bien en deçà de ce que prévoyait jusque-là le droit cantonal et communal – droit que prennent pourtant désormais les visés incitatifs du législateur fédéral.

S'agissant des installations solaires projetées sur des biens culturels ou dans des sites naturels d'importance cantonale ou nationale, le droit fédéral exige dorénavant, pour qu'une autorisation puisse leur être octroyée, qu'elles ne «portent pas d'atteinte majeure à ces biens ou sites» (article 18a alinéa 3 LAT). Par rapport à la version précédente de la disposition, cette formulation affaiblit la portée des enjeux de protection⁴⁵. De plus, elle s'écarte de la terminologie adoptée dans la LPN⁴⁶. Rien n'indique, dans les documents officiels, que cet écart réponde à la volonté d'établir une distinction matérielle bien précise. On peut donc partir du principe qu'il faille, afin d'assurer la cohérence de l'ordre juridique, appliquer les mêmes critères d'évaluation que ceux que prévoit la LPN – ce qui s'impose du reste aussi du fait de la répartition constitutionnelle des compétences (voir infra, ch. 7.1).

Au-delà de cela, l'article 18a alinéa 4 LAT stipule que l'intérêt lié à l'utilisation de l'énergie solaire sur des constructions existantes ou nouvelles l'emporte en principe sur les aspects esthétiques. En imposant cette pondération des intérêts, la loi établit un ordre de priorité. Cette disposition restreint la marge d'appréciation dont l'autorité

44 Rapport explicatif, p. 16.

45 Celle-ci excluait toute atteinte. Voir p. ex. l'arrêt du TA-JU du 16.12.2010 consid. 8 (Soulce JU), in Recueil de jurisprudence VLP-ASPAN n° 4262.

46 La LPN et la jurisprudence y relative parlent de «conserver intacts» les objets concernés, de les «ménager le plus possible» ou d'en préserver les «éléments caractéristiques», et établissent la distinction entre les interventions qui servent au but de protection visé et celles qui sont compatibles avec celui-ci (voir p. ex. ATF 124 II 19).

chargée de l'octroi des autorisations de construire dispose, notamment dans l'interprétation des notions juridiques indéterminées que comporte le droit cantonal ou communal (p. ex. dans les clauses d'esthétique ou les prescriptions en matière d'intégration). Les intérêts en matière d'utilisation priment, en vertu du droit fédéral, les intérêts en matière de protection, la locution «en principe» suggérant néanmoins que des exceptions doivent, dans certains cas, rester possibles.

6. Procédure

Il a toujours appartenu aux cantons de déterminer eux-mêmes leur propre régime de compétences et de procédures, tout particulièrement en matière d'aménagement du territoire et de constructions. Les cantons – et, selon ce que prévoit le droit cantonal, les communes – régissent de manière autonome la procédure d'autorisation de construire et – dans les limites de l'article 22 alinéa 1 LAT – la question des constructions et installations dispensées d'autorisation. De fait, différentes traditions et pratiques procédurales se sont développées. La plupart des cantons connaissent une procédure d'autorisation ordinaire et des procédures simplifiées pouvant prendre différentes formes (p. ex. avec ou sans publication restreinte). Certains – mais de loin pas tous – prévoient aussi des procédures d'annonce – annonce qui doit se faire tantôt avant le début des travaux, tantôt après leur achèvement⁴⁷. Il arrive que le droit cantonal dispense déjà d'autorisation les installations solaires remplissant certaines conditions, ou qu'il les soumette à une procédure simplifiée ou à une procédure d'annonce⁴⁸.

L'article 18a alinéa 1 LAT introduit, pour les installations solaires dispensées d'autorisation, une nouveauté absolue dans le domaine de l'aménagement du territoire, à savoir une procédure d'annonce applicable dans toute la Suisse. Cette

procédure veut que les projets concernés soient annoncés avant le début des travaux à l'autorité délivrant les autorisations de construire ou à une autre autorité déclarée compétente par la législation cantonale. Cette dernière fixe le délai dans lequel l'annonce doit être faite et précise quels documents doivent y être joints⁴⁹. Le libellé des articles concernés et les documents officiels y relatifs sont clairs et ne semblent pas susceptibles de faire l'objet d'interprétations divergentes. Bien que l'article 18a LAT réponde à l'intention de promouvoir l'exploitation de l'énergie solaire et de supprimer les obstacles de procédure pouvant s'y opposer, les cantons n'ont plus la possibilité de prévoir que les installations solaires dispensées d'autorisation au titre de l'article 18a alinéa 1 LAT puissent être réalisées sans être annoncées. Certains cantons sont ainsi contraints d'introduire une procédure qu'ils ne connaissaient pas, ou de passer d'une procédure d'annonce «ex post» à une procédure d'annonce «ex ante» – ce qui constitue paradoxalement une régression par rapport à la situation actuelle. Eu égard au libellé sans ambiguïté de l'article 32a alinéa 3 OAT, il ne semble pas admissible non plus de renoncer à la procédure d'annonce «ex ante» et de prévoir que la procédure de rétablissement de l'état conforme au droit tienne lieu de procédure déterminante, ou soit considérée comme un correctif suffisant⁵⁰.

Ce que l'autorité chargée de recevoir les annonces doit au juste examiner, est dans une large mesure laissé dans l'ombre par les documents officiels⁵¹. Il est certain qu'elle devra d'abord vérifier que les conditions d'un non-assujettissement à autorisation de construire sont bien remplies, et qu'il n'existe pas, en vertu d'une autre loi que la LAT, une obligation de déposer une demande de permis⁵². Elle devra cependant examiner aussi, en toute logique, et comme on l'a vu, les conditions que pose le droit cantonal et communal en matière d'autorisation des installations solaires, en tenant bien sûr compte des visées incitatives du droit fédéral et de la pondération qu'impose l'article 18a alinéa 4 LAT en matière d'esthétique⁵³.

S'il ressort de l'examen que l'installation projetée requiert une autorisation, l'autorité compétente doit inviter le maître d'ouvrage à engager la procédure d'autorisation prévue par le droit cantonal, qui peut d'ailleurs tout à fait être une procédure simplifiée. Il devrait en aller de même si des voisins se plaignent entre le moment où l'annonce est faite et celui où intervient la réponse (ou l'accord tacite) de l'autorité – un cas de figure qui, dans la mesure où l'annonce n'est pas publiée, ne devrait toutefois pas se produire souvent. La question se pose par ailleurs de savoir si le maître d'ouvrage peut contester directement ou non une réponse négative de l'autorité, et ce qui doit se passer si cette dernière estime que le projet n'est pas conforme au droit sur le plan matériel. Dans les deux cas, la cause devrait pouvoir être tranchée par voie de décision directement contestable, sans qu'une procédure d'autorisation de construire doive être engagée. Les documents officiels ne comportent toutefois aucune indication à ce sujet.

7. Rapport de l'article 18a LAT au droit cantonal et au droit de l'environnement

7.1 Compétences cantonales et concrétisation législative

De ce qui précède, il découle que l'article 18a LAT et les dispositions correspondantes de l'ordonnance restreignent sensiblement, tant sur le plan formel que matériel, les compétences cantonales – et, indirectement, communales – concernant un type particulier d'installations. Eu égard à la répartition constitutionnelle des compétences dans les trois domaines de l'aménagement du territoire (art. 75 Cst.), de la protection de la nature et du patrimoine (art. 78 Cst.) et de l'énergie (où les mesures relatives à la consommation dans les bâtiments sont en premier chef du ressort des

cantons, art. 89 Cst.), une telle atteinte se révèle problématique. Il n'est dès lors pas surprenant que la constitutionnalité du nouvel article ait tout de suite été mise en doute ou contestée⁵⁴. Si l'introduction d'une disposition de détail de ce genre dans la loi-cadre qu'est la LAT semble se justifier du point de vue des enjeux énergétiques actuels, elle est difficile à légitimer du point de vue du droit constitutionnel – sans qu'il soit toutefois possible de tirer ici des conclusions définitives à ce sujet⁵⁵.

47 RUCH, Commentaire LAT, art. 22 N. 53 ss, en particulier N. 55.

48 Dans le canton de Berne, par exemple, les installations solaires sont dispensées d'autorisation lorsqu'elles sont aménagées sur des bâtiments ou qu'elles constituent de petites installations annexes, qu'elles respectent les directives cantonales et qu'elles ne sont pas placées sur des monuments historiques dignes de protection ou de conservation (voir art. 6 al. 1 let. f et art. 7 al. 3 du décret concernant la procédure d'octroi du permis de construire, DPC). Dans le canton de Zurich, les installations solaires prévues sur les toits des constructions sises en zone à bâtir sont dispensées d'autorisation si elles ne dépassent pas 35 m², qu'elles forment une surface d'un seul tenant, détachée d'au maximum 20 cm du reste du pan de toiture, et qu'elles ne se trouvent pas dans une zone centre, ni n'entrent dans le champ d'application d'une autre disposition de protection ou d'un inventaire de protection des sites construits et des monuments historiques (voir § 1 let. k de l'ordonnance sur les procédures en matière de construction, BVV); les installations solaires soumises à autorisation doivent, elles, faire l'objet d'une procédure d'annonce («Anzeigeverfahren»); voir § 14 let. k BVV).

49 Rapport explicatif, p. 17.

50 Ainsi que le suggère pourtant SPACK MATTHIAS, Erneuerbare Energien – Bau- und planungsrechtliche Fragen, in Bulletin KPG/GAC 2/2013, p. 67 ss.

51 Voir p. ex. BO CN 2012, p. 138.

52 Rapport explicatif, p. 16, où est cité l'exemple de la loi fédérale sur les installations à câbles transportant des personnes.

53 Rapport explicatif, p. 17 et, dans le même sens: intervention CF LEUTHARD, BO CN 2011, p. 1802.

54 Proposition CN FLURI, BO CN 2011, p. 1796 s.

55 À ce propos, voir les réflexions émises au sujet de la version précédente de la disposition dans JÄGER, Commentaire LAT, art. 18a N. 3 ss, en particulier N. 8.



La centrale solaire de Mont-Soleil, dans le canton de Berne, est la plus grande station suisse de recherche et de développement en matière de technologie solaire. Sur quelque 4'500 mètres carrés – soit la superficie de trois terrains de football –, des cellules photovoltaïques transforment le rayonnement solaire en courant électrique. Les grandes installations de ce genre doivent non seulement faire l'objet d'une procédure d'autorisation de construire, mais aussi d'une procédure de planification spécifique.

Photo: B. Jud / VLP-ASPAN

L'article 18a alinéas 1, 3 et 4 LAT et les articles 32a et 32b OAT sont directement applicables et ne nécessitent en principe pas de concrétisation dans le droit cantonal. La procédure d'annonce imposée doit en revanche impérativement faire l'objet de dispositions cantonales spécifiques (autorité compétente, délais, documents à remettre et autres aspects de la procédure). Il convient de l'intégrer aux règles de procédure cantonales existantes et d'en régler les articulations avec le reste du droit cantonal, notamment avec les dispositions régissant le non-assujettissement des constructions et installations à autorisation de construire. À cet égard, les cantons peuvent faire usage de la marge de manœuvre que leur accorde l'article 18a alinéa 2 LAT.

7.2 Droit de l'environnement

Comme on l'a vu, l'article 32a alinéa 1 lettre c OAT doit davantage être entendu comme une prescription de nature esthétique que comme une disposition visant à limiter les émissions (voir supra, ch. 4.2.2). Indépendamment de cela s'appliquent le principe de prévention et le concept de protection contre les immisions institués par la loi fédérale sur la protection de l'environnement LPE, qui régissent la réflexion de la lumière par les installations solaires⁵⁶. De fait, le maître d'ouvrage est aussi tenu, en vertu du droit de l'environnement, de limiter les émissions à titre préventif, dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation et pour autant que cela soit économiquement supportable (art. 11 al. 2 LPE).

8. Conclusion

L'introduction et la révision de l'article 18a LAT visaient à permettre, conformément au large consensus politique régnant à ce sujet, d'autoriser de façon simple, sans lourde procédure, les installations solaires bien intégrées aux bâtiments. Sur le fond, il n'y a rien à objecter à cela. La nouvelle version de la disposition provoque cependant, comme la précédente, certaines ruptures avec le droit cantonal de l'aménagement du territoire, et suscite un certain nombre d'incertitudes.

La première version de l'article 18a LAT se caractérisait par une approche matérielle: elle déclarait les installations solaires admissibles dans les zones à bâtir et les zones agricoles, moyennant le respect de conditions formulées de façon relativement ouverte. Cette disposition avait cependant été édictée dans la précipitation, et elle nécessitait interprétation. De fait, on se détacha peu, en matière d'autorisation, de la pratique qui prévalait jusque-là. Cela suscita le mécontentement des Chambres fédérales, qui s'accordèrent rapidement, dans le cadre de la première étape de révision de la LAT, pour remettre l'article 18a LAT – qui n'était pas abordé dans le message du Conseil fédéral – sur le métier.

La nouvelle version devait promouvoir encore plus résolument les installations solaires suffisamment adaptées aux toits. Or, le législateur a opéré, par rapport à la version précédente, un net changement de conception et brisé un véritable tabou, en ceci que la définition des conditions d'un non-assujettissement des installations solaires à autorisation et l'introduction d'une procédure d'annonce uniforme portent une atteinte d'une ampleur inédite aux compétences cantonales. Et ce, sans qu'aucune procédure de

56 À ce propos, voir l'arrêt du TF 1C_177/2011 du 09.02.2012 (Berthoud BE), in Recueil de jurisprudence VLP-ASPAN n° 4498.

consultation n'ait permis aux cantons de se prononcer sur la question.

Dès lors, le nouvel article 18a LAT repose, du point de vue du droit constitutionnel, sur des bases extrêmement fragiles – ce dont le Tribunal fédéral devra pourtant, du fait de l'obligation d'appliquer la législation que lui impose l'article 109 Cst, s'accommoder. Quant à savoir si les dispositions de l'ordonnance résisteront aux premiers recours, les années à venir le diront. Globalement, toutefois, la nouvelle réglementation en vigueur se révèle, malgré les questions soulevées dans le présent article, plus claire et plus précise que la précédente.



Dr iur. Christoph Jäger, avocat, Berne

Guides

Au cours des dernières années, plusieurs cantons ont publié des guides relatifs à la problématique des installations solaires. Deux au moins les ont déjà adaptés au nouveau droit, dont les tenants et aboutissants sont illustrés par d'intéressants graphiques et illustrations:

- Canton de Lucerne: Richtlinien Solaranlagen – Photovoltaische / Solarthermische Anlagen, avril 2014
<https://rawi.lu.ch> > Downloads > Bauwesen > Solaranlagen
- Canton des Grisons: Leitfaden für Solaranlagen – Verfahren und Gestaltungsempfehlungen, juin 2014
www.gr.ch/D > Institutionen > Verwaltung > DVS > Amt für Raumentwicklung > Themen/Projekte > Solaranlagen

Impressum

Territoire & Environnement

VLP-ASPAN

Documentation dans le domaine du développement territorial pour les membres de l'Association suisse pour l'aménagement national, paraît six fois par an en français et en allemand

Responsabilité éditoriale

Lukas Bühlmann, directeur VLP-ASPAN

Traduction

Léo Biétry

Réalisation

Ludwig Zeller

Impression

Multicolor Print, Baar

Photo de couverture (Salle omnisport, Fribourg) Jérémie Poux / VLP-ASPAN

Reproduction des textes et illustrations autorisée moyennant l'indication de la source

VLP-ASPAN 

Association suisse pour
l'aménagement national
Sulgenrain 20, CH-3007 Berne
Tél. +41 (0)31 380 76 76
Fax +41 (0)31 380 76 77
info@vlp-aspan.ch
www.vlp-aspan.ch