Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'environnement,
des transports, de l'énergie et de la communication DETEC

Office fédéral du développement territorial ARE
Domaine de direction Droit, finances, politique

08.314; Initiative cantonale. SG. Constructions hors des zones à bâtir

Evaluation de la procédure de consultation

juillet 11

Table des matières

I. Introduction 2
1. Historique 2
2. Participants à la procédure de consultation 2
II. Remarques generales 2
1. Appréciation d'ensemble 2
2. Procédure et calendrier des travaux 3
3. Contenu 4
Abandon de la distinction entre bâtiments à usage d'habitation agricole et usage d'habitation non agricole 4
Reconstruction 4
Possibilités d'agrandissement 4
Bâtiments habités de manière temporaire 4
Répercussions sur le paysage 5
Relation avec le principe de la séparation 5
Répercussions sur l'exploitation agricole 5
Divers 6
4. Application de la disposition 6
5. Systématique 6
III. Divers éléments du texte normatif 6
1. Titre 6
2. 3ème phrase, reconstruction 6
Préservation de l'aspect extérieur 6
Autres aspects 7
3. Phrase 4, exigences majeures de l'aménagement du territoire 8
4. Conditions d'octroi d'une dérogation conformément à l'art. 24*d* al. 3 LAT 8
IV Remarques finales 8

I. INTRODUCTION

1. Historique

Certaines possibilités de transformer des bâtiments d'habitation situés hors de la zone à bâtir dépendent, selon le droit actuel, de la nature agricole ou non agricole du bâtiment d'habitation en 1972. Ceci a conduit à des difficultés considérables dans la pratique.

Le 26 mai 2008, le canton de Saint-Gall a déposé une initiative cantonale visant notamment à rendre cette distinction superflue. Comme de nombreux cantons considèrent que ce problème est de loin le plus préoccupant dans l'application des dispositions sur les constructions hors de la zone à bâtir, il n'est, selon les Chambres fédérales, pas possible d'attendre, pour lui trouver une solution, l'achèvement du réexamen complet des dispositions sur les constructions sises en dehors des zones à bâtir prévu dans le cadre de la deuxième étape de révision de la loi fédérale du 22 juin 1979 (LAT; RS 700), puis la présentation des propositions correspondantes.

Concrètement, il est proposé de résoudre ce problème en étendant aux bâtiments qui avaient un usage d'habitation agricole en 1972 les possibilités de démolition-reconstruction d'une part, et d'agrandissement en dehors du volume bâti existant d'autre part. Pour éviter toute évolution indésirable, l'accent est mis sur le fait qu'après la reconstruction, l'aspect extérieur du bâtiment doit rester inchangé pour l'essentiel.

La Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) a ouvert la procédure de consultation le 14 avril 2011. Elle courait jusqu'au 20 juin 2011. Etait mis en consultation - accompagnée du rapport explicatif de la CEATE - N - la modification de la Loi sur l'aménagement du territoire.

2. Participants à la procédure de consultation

Le dossier a été envoyé en consultation à tous les cantons, aux partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale (12), aux associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne (3), de l'économie (8) et de l'agriculture (5) ainsi qu'à 29 autres organisations intéressées. Tous les cantons, six partis politiques, les trois associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne, cinq associations faîtières de l'économie ainsi que 33 autres organisations et personnes privées intéressées ont pris position.

II. REMARQUES GENERALES

1. Appréciation d'ensemble

De manière générale le projet mis en consultation a été soutenu par une grande partie des participants à la consultation (AI, AR, BE, FR, GE, GL, JU, LU, NE, OW, SG,

H, SO, SZ, TG, TI, UR, VD; PDC, UDC; communes, SAB; USP, USS, usam; AgorA, aquanostra, constructionsuisse, BGV, DTAP, CP, CVAM, économiesuisse, FER, FRI, APF, Kandertal, Prométerre, suissemelio, ASIA, ADPR).

Quelques réponses isolées motivent leur soutien par le fait, que le projet encourage l'utilisation mesurée du sol et rend l'agriculture plus attractive (CP, CVAM).

Une réponse soutient la modification prévue sous la condition expresse, qu'en cas de reconstruction complète le volume bâti et l'aspect extérieur de la construction d'origine soient préservés et que les intérêts de l'agriculture ne soient pas endommagés ou menacés par les intérêts d'habitants n'y résidant souvent même pas (PCS).

Le canton de Saint Gall en tant qu'auteur de l'initiative cantonale est entièrement d'accord avec le contenu de la modification prévue de l'art. 24*c* LAT. A son avis le projet remplit les aspirations principales de l'initiative cantonale.

Différents organismes consultés refusent le projet puisque celui-ci aurait pour effet une libéralisation trop importante (UVS; CFNP, NIKE; Lütolf) ou serait en contradiction avec le Projet de territoire Suisse et engendrerait des coûts subséquents (UVS).

D'autres organismes consultés refusent le projet à l'heure actuelle (AG, BL, VS, ZG; Les Verts, PS; FSU, Pro Natura, SHS, SIA, FP, ASPO).

2. Procédure et calendrier des travaux

D'après l'opinion de différents organismes consultés il faut renoncer à une modification séparée et le problème doit être réglé dans le cadre de la deuxième étape de révision (AG, BL, GL, VD, VS, ZG, ZH; Les Verts, PS; UVS; FSU, Pro Natura, SHS, SIA, FP, ASPO, WWF). Les travaux du groupe de travail chargé de ce domaine se seraient déroulés de manière réjouissante et une proposition de solution largement acceptée semble pouvoir être élaborée (ASPAN).
D'autres organismes consultés regrettent la révision isolée (LU, NE, OW; constructionsuisse, economiesuisse, usam, ASPAN) ou ne la considèrent pas comme urgente (BL; FSU, SIA).

Pour le cas d'une révision anticipée effectuée séparément il a été demandé (FR, TG; SAB; USP) que le contenu des dispositions soit réexaminé dans le cadre de la révision générale relative à la construction hors de la zone à bâtir (2ème étape de révision). respectivement que d'autres modifications y soient apportées lors de la 2ème étape de révision en particulier en ce qui concerne la garde de chevaux et de petits animaux (PDC). Afin de pouvoir examiner les effets et les conséquences, un organisme consulté souhaite que des planifications d'essai soient entrepris dans les différentes régions avant que la loi soit modifiée (IRL).

La révision partielle anticipée est expressément saluée par certains organismes consultés (AgorA, FER) respectivement est même considérée comme urgente (AI). La modification prévue peut être réalisée à court terme dans le cadre d'une révision anticipée. Le groupe de travail chargé de ces travaux devra les réexaminer dans le cadre de la révision de la LAT, 2ème étape, „construction hors de la zone à bâtir" (DTAP).

3. Contenu

Abandon de la distinction entre bâtiments à usage d'habitation agricole et usage d'habitation non agricole en 1972

L'abandon de la distinction hors de la zone à bâtir entre bâtiments à usage d'habitation agricole et bâtiment à usage d'habitation non agricole en 1972 est en principe salué pratiquement unanimement (AI, AR, BE, BL, FR, GE, GL, JU, LU, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, UR, ZH; PDC, UDC; Communes; USP, USS, usam; aquanostra, constructionsuisse, BGV, DTAP, CP, CVAM, economiesuisse, FRI, FSU, HN, IRL, Kandertal, CDPNP, Prométerre, SIA, suissemelio, ADPR, ASIA, ASPAN).

De l'avis d'un canton même des bâtiments à usage d'habitation agricole construit après 1972 devraient pouvoir profiter de l'égalité de traitement (JU). Leur inclusion dans la modification présente ne serait pas nécessaire (USP, DTAP) et pourrait éventuellement être examinée dans la deuxième étape de révision (DTAP) ; les rénovations énergétiquement optimisées doivent cependant rester possibles (USP).

Certains organismes consultés trouvent qu'il n'est pas clair si la nouvelle réglementation est également applicable aux bâtiments à usage d'habitation agricole construits après 1972 (SH), respectivement à des bâtiments d'habitation qui servent toujours à une exploitation agricole (VD; AgorA) ou demandent expressément que les agriculteurs ne soient pas désavantagés par rapport aux non-agriculteurs (VD; Prométerre, USP).

De l'avis d'un canton il serait nécessaire de préciser que des bâtiments construits en contiguë et qui servent l'exploitation agricole soient aussi concernés par la modification (AR).

Reconstruction

Les remarques concernant la reconstruction sont rassemblées sous le titre „3ème phrase, reconstruction" à la page 6.

Possibilités d'agrandissement[1]

Un canton propose que l'agrandissement ne soit autorisé que jusqu'à une certaine dimension du bâtiment (OW). Un autre canton voudrait limiter l'agrandissement aux dimensions du bâtiment existant (AG). Un organisme consulté demande que les possibilités d'agrandissement ne devraient pas être élargies (PS) respectivement que le nombre de logements soit fixé dans l'OAT (DTAP). De nouveaux logements ne doivent pas être réalisés (WWF).

Bâtiments habités de manière temporaire

Plusieurs organismes consultés arguent que les nouvelles possibilités devraient être limitées à des immeubles habités toute l'année (PS; FSU, HN, Pro Natura, SHS, SIA, FP, ASPO). Sinon, au moins des limites concrètes doivent être introduites au niveau législatif (Pro Natura, SHS, FP, ASPO). L'application à des affectations touristiques serait problématique (PS). La proposition de soumettre la modification de bâtiments pas habités ou pas habitable pendant toute l'année - comme par exemple

[1] En ce qui concerne le postulat de limiter les possibilités d'agrandissement lors de la reconstruction, v. les réponses y relatives sous „Autres aspects », à la page 7.

des mayens - à un règlement spécial, éventuellement dans le cadre d'une ordonnance du Conseil fédéral, a été explicitement saluée par quelques organismes consultés (GL; DTAP). Les mayens poseraient des problèmes, puisque des limites capables d'être exécutées ne seraient pas en vue (CFNP). Il s'agirait d'une problématique difficile à résoudre et très spéciale (KBNL).

En édictant des limites supplémentaires concernant la démolition/reconstruction d'immeubles d'habitation agricoles pas habités pendant toute l'année, une fois de plus le Conseil fédéral relativiserait par une ordonnance une libéralisation introduite par le parlement au niveau de la loi, ce qui ne peut être accepté par principe, remarquent certains organismes consultés (GR; BGV).

Répercussions sur le paysage

Divers organismes consultés considèrent que les répercussions du projet sur le paysage sont trop importantes (CFNP, NIKE; Lütolf), respectivement très importantes (BS, GL, OW, ZH; PS; Pro Natura, SHS, FP, ASPO).

Relation avec le principe de la séparation

L'extension des possibilités dues à la libéralisation prévue serait contraire au principe de la séparation entre territoires constructibles et non constructibles (ZG, BL, WWF; Lütolf), respectivement l'affaiblierait (GL, BS) ou le mettrait en question (AG; Les Verts; constructionsuisse, DTAP, FSU, Pro Natura, SHS, SIA, FP, ASPO). En ce qui concerne des constructions et les installations non conformes à la zone, une retenue extrême serait de rigueur (AG; Les Verts; USS; FSU, IRL, AN, Pro Natura, SHS, SIA, FP, ASPO, WWF).

Divers organismes consultés craignent en outre que le projet de modification accroîtrait la pression sur l'affectation, respectivement sur les prix (BL, VS, ZG; Pro Natura, FP, ASIA, ASPO, ASPAN). Le projet susciterait des attentes et créerait des stimulants (BL, VS, ZG).

Répercussions sur l'exploitation agricole

Divers organismes consultés craignent des répercussions du projet de révision sur l'exploitation agricole (BL, SO, VS; PS; Pro Natura, SAB, USP, SHS, FP, ASIA, ASPO, ASPAN, WWF; Lütolf). Des restrictions en défaveur de l'agriculture ne seraient pas acceptables. Au moment où des centaines d'exploitations agricoles disparaissent dans les environs de villes et de villages il ne serait pas acceptable que l'agriculture soit soumise à des restrictions supplémentaires juste pour satisfaire les besoins d'habitants souvent externes (PCS). Afin de contrecarrer ce danger, il s'agit de prendre des mesures adaptées, soit dans le cadre de l'exécution soit en légiférant (SO) soit en incluant des précisions dans le commentaire (DTAP).

Des organismes consultés isolées requièrent que la séparation du bâtiment de l'exploitation agricole soit empêchée (TI) ou que d'autres possibilités soient trouvées pour préserver ces bâtiments pour la population de souche (ASIA).

Divers

De l'avis d'un organisme consulté, les possibilités d'affectation supplémentaires augmentent l'attractivité et la vitalité de l'espace rural (SAB) et contribuent à y conserver l'infrastructure et le Service public existant (USP).

Quelques organismes consultés insistent qu'il faille empêcher que la révision mène à un accroissement intolérable des résidences secondaires (HN, IRL). La libéralisation ne doit en aucun cas être étendue aux activités artisanales (ASDA).

4. Application de la disposition

Grâce à l'abandon de la distinction entre bâtiments à usage d'habitation agricole et usage d'habitation non agricole en 1972, les organismes consultés prévoient pratiquement unanimement une simplification des procédures.

Un canton est d'avis que la limite entre reconstruction et nouvelle construction n'est pas clair; le même problème existerait cependant également dans les zones à bâtir (BL).

5. Systématique

Certains ont critiqué qu'il s'agirait d'une erreur systématique de régler l'objectif de l'initiative à l'art. 24*c* LAT (ZH) respectivement qu'il devrait être intégré en tant que droit à la reconstruction dans l'art. 24*d* al. 1 (WWF). L'emplacement systématique doit seulement être examiné dans la 2ème étape de révision (LU). Il s'agit d'examiner la relation entre l'art. 24*c* et l'art. 24*d* al. 2 (OW, VS).

Certains organismes consultés font valoir que les bâtiments protégés doivent être exclus des possibilités de démolition et reconstruction (AI; Pro Natura, SHS, FP, ASPO). Les objectifs de l'initiative parlementaire Dupraz (02.453) doivent être examinés en rapport avec le présent projet (USP).

III. DIVERS ÉLÉMENTS DU TEXTE NORMATIF

1. Titre

Un organisme consulté rend attentif que le titre de la disposition doit être adapté à son nouveau contenu (ASPAN).

2. 3ème phrase, reconstruction

Préservation de l'aspect extérieur

La préservation de l'aspect extérieur est un critère important pour beaucoup d'organismes consultés. Partiellement, ce critère est expressément salué (BE, OW, SO, SZ; PDC; aquanostra, DTAP, CP, CVAM, FER, FRI, ASIA, ASPAN, ADPR). Certains postulent que le critère soit formulé de manière plus concrète (ZH; PS; KBNL, AN, Pro Natura, SHS, FP, ASPO, ASPAN, WWF), respectivement qu'il ne s'applique pas uniquement aux reconstructions (OW, PS; HN, Pro Natura, SHS, FP, ASPO) respectivement que son application en pratique soit restrictive (GL, VD, ZH; PDC, PS; FSU, KBNL, Pro Natura, SHS, SIA, FP, ASPO, WWF). Il s'agirait de tenir compte des lacunes incontestées dans

l'exécution (IRL, WWF). La matérialisation de la construction doit être prise en considération afin que les parties en bois de la façade et le recouvrement du toit soient reconstruits dans le respect de l'aspect original (PCS). Les clauses générales de l'esthétique doivent être appliquées avec une grande diligence (PLR).

Il serait important que les bâtiments d'habitation puissent être transformés afin de garantir un usage d'habitation répondant aux normes usuelles et, si nécessaire, démolis et reconstruits avec les mêmes proportions, le même aspect extérieur et au même emplacement (AI).

Le critère du respect de l'aspect extérieur est trop rigide pour certains organismes consultés (UDC; economiesuisse, Kandertal). Les fenêtres et les portes doivent également pouvoir être adaptées aux normes usuelles (USP). Des exceptions doivent rester possibles afin de garantir un usage répondant aux normes usuelles des bâtiments d'habitations typiques pour la région (Kandertal).

Des réponses isolées font valoir que le critère est une illusion et que le but ne peut être atteint (UVS; CFNP). Des pertes irrécupérables en seront la conséquence (CFNP, NIKE).

La limite de ce qui est possible ne change pas notablement, estime un organisme consulté (NE). L'application de la nouvelle disposition ne sera pas facile (NE). La limite n'est pas claire et devra être précisée dans l'OAT (LU, VD, ZG; ASPAN). Le critère est judicieux mais devrait trouver sa place dans l'OAT (AR). A moyen terme la reconstruction selon l'art. 24*c* et l'art. 24*d* devrait être harmonisée (NW). Il est surtout important que la reconstruction se fasse dans un style typique pour la région (AR). Il doit être possible de changer d'un style de construction typique à la région à un autre style typique à la région (AR). Il s'agit d'ajouter un critère selon lequel la construction de remplacement doit s'intégrer aussi bien dans le paysage, sans qu'il soit nécessaire de l'adapter à la lettre à un style de construction de temps révolus (NW). Auparavant des expertises des services spécialisés doivent être commandées (BS; KBLN).

Autres aspects

Certains organismes consultés saluent la possibilité de choisir librement d'entreprendre une reconstruction (TG; PLR), d'autres trouvent que celle-ci doit en partie être limitée. (AG, VD, ZH) et être exercée qu'une seule fois (AG) respectivement uniquement pour des raisons objectives (VD). La rénovation devrait être rendue plus attractive que la démolition et la reconstruction (NW, BS; CDPNP), par exemple en instaurant une taxe d'incitation sur les nouvelles constructions (BS).

Divers organismes consultés pensent que le volume aménagé à la surface du sol (AG, NW; FSU, SIA, WWF) et la surface d'habitation (NW) de l'ancien bâtiment devraient présenter la limite supérieure à respecter lors de la reconstruction, puisque la reconstruction de bâtiments non conformes à la zone au sein de la zone à bâtir serait également limitée de cette manière (FSU, SIA). Du point de vue des mesures énergétiques le maximum possible doit être réalisé lors de la reconstruction (PS; FP)

Un canton est d'avis que la reconstruction de bâtiments délabrés doit être autorisée dans des circonstances exceptionnelles (OW). Le prélèvement d'une taxe à la charge des ceux qui démolissent et reconstruisent et en faveur du maintien des bâtiments dignes de protection est également proposé (FP).

Un organisme consulté critique que la disposition se limiterait uniquement à l'aspect extérieur, ce qui à moyen terme risque de faire disparaître les parties intérieures protégées de beaucoup de bâtiments agricoles (AgorA).

3. Phrase 4, exigences majeures de l'aménagement du territoire

De l'avis d'un canton, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être définis explicitement avec une énumération non exhaustive (AG). La définition doit être telle que des modifications ayant pour but de garantir un usage de l'habitation répondant aux normes usuelles restent en tout cas possible.

4. Conditions d'octroi d'une dérogation conformément à l'art. 24*d* al. 3 LAT

Deux cantons soulignent qu'il n'est pas certain que la pesée des intérêts suffise (ZH, BE). Au moins les art. 24*d* al. 3 lettre a LAT (HN), lettre c (BE, OW) respectivement lettre d (HN) ou alors une partie de l'art. 24*d* al. 3 LAT (ASPAN) devraient être déclarés explicitement comme applicable (en ce qui concerne les remarques relatives aux „répercussions sur l'exploitation agricole" v. aussi l'alinéa y relatif en page 5). Tous les coûts qui en découlent doivent être mis à la charge des propriétaires fonciers (AG, VS; constructionsuisse, DTAP, economiesuisse, APF), ce qui doit être réglé dans l'OAT (DTAP).

IV REMARQUES FINALES

Les avis parvenus rendent clair que différents organismes consultés ont étudié le projet soumis d'une manière très détaillée et différenciée. La présente synthèse a pour but de donner une impression la plus représentative possible de la complexité des réponses parvenues. Il n'a cependant pas été possible d'entrer en matière sur tous les détails. La présente synthèse des résultats de la consultation ne parvient que partiellement à refléter la capacité de discernement avec laquelle certains organismes consultés ont jugé le projet de modification.

Liste des abréviations des participants

ADPR	Association pour la défense de la probriété rurale
AG	Canton d'Argovie
AgorA	Association des Groupements et Organisations Romands de l'Agriculture
AI	Canton d'Appenzell Rhodes intérieures
AN	Fédération Suisse des Amis de la Nature
APF	Association Suisse des Propriétaires Fonciers (APF Suisse)
aquanostra	AQUA NOSTRA
AR	Canton d'Appenzell Rhodes extérieures
ASDA	Association suisse des détaillants en alimentation
ASIA	Association Suisse Industrie et Agriculture
ASPAN	Association suisse pour l’aménagement national
ASPO	Association Suisse pour la Protection des Oiseaux
BE	Canton de Bern
BGV	Bündner Gewerbeverband
BL	Canton de Bâle-Campagne
BS	Canton de Bâle-Ville
CDPNP	Conférences des délégués à la protection de la nature et du paysage
CFNP	Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage
Communes	Association des Communes Suisses
constructionsuisse	L'organisation nationale de la construction
CP	Centre Patronal
CVAM	Chambre Vaudoise des arts et métiers
DTAP	Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l’aménagement du territoire et de la protection de l’environnement
economiesuisse	economiesuisse
FER	Fédération des Entreprises Romandes
FP	Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage
FR	Canton de Fribourg
FRI	Fédération romande immobilière
FSU	Fédération suisse des urbanistes
GE	Canton de Genève
GL	Canton de Glaris
GR	Canton des Grisons
HN	Helvetia Nostra
IRL	Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung (IRL, ETHZ)
JU	Cantone del Giura
Kandertal	Planungsregion Kandertal, Frutigen
Les Verts	Les Verts suisses
LU	Canton de Lucerne
Lütolf	Lütolf Harry

NE	Canton de Neuchâtel
nike	Centre national d'information pour la conservation des biens culturels
NW	Canton de Nidwald
OW	Canton d'Obwald
PCS	Parti chrétien-social
PDC	Pati démocrate-chrétien PDC
PLR	Les Libéraux-Radicaux
Pro Natura	Pro Natura
Prométerre	Prométerre
PS	Parti socialiste suisse
SAB	Groupement suisse pour les régions de montagne
SG	Canton de St.-Gall
SH	Canton de Schaffhouse
SHS	Patrimoine Suisse
SIA	Société suisse des ingénieurs et architectes
SO	Canton de Soleure
suissemelio	Association suisse pour le développement rural
SZ	Canton de Schwyz
TG	Canton de Thurgovie
TI	Canton du Tessin
UDC	Union Démocratique du Centre
UR	Canton d'Uri
usam	Union suisse des arts et métiers
USP	Union suisse des paysans
USS	Union syndicale suisse
UVS	Union des villes suisses
VD	Canton de Vaud
VS	Canton du Valais
WWF	WWF Suisse
ZG	Canton de Zoug
ZH	Canton de Zurich