

08.314

**Initiative cantonale  
Constructions hors des zones à bâtir**

**Avant-projet et rapport explicatif de la Commission de  
l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du  
Conseil national**

du 4 avril 2011

---

---

## Résumé

*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 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, ce problème est résolu 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.*

# Rapport

## 1 Genèse du projet

Le 26 mai 2008, le canton de St-Gall a déposé l'initiative « Constructions hors des zones à bâtir ». Celle-ci vise à modifier les articles 24 et suivants de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700), de manière à « autoriser les travaux de transformation, y compris les travaux de reconstruction, permettant une adaptation au confort moderne de bâtiments d'habitation » et ce malgré la distinction entre les zones constructibles et non constructibles inscrite dans le droit fédéral depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1972.

Bien qu'elle fût pour l'essentiel d'accord avec le canton de St-Gall, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États (CEATE-E) a décidé, le 10 février 2009, dans le cadre de l'examen préalable, de suspendre le traitement de l'initiative en attendant que le Conseil fédéral publie son message concernant la nouvelle loi fédérale sur le développement territorial, message qui devait proposer un projet de révision totale de la loi sur l'aménagement du territoire. La commission pensait alors que ce projet réglerait le problème soulevé par l'initiative.

Le projet de révision totale de la loi sur l'aménagement du territoire a par la suite échoué: la grande majorité des participants à la procédure de consultation sur la nouvelle loi fédérale sur le développement territorial – la procédure a été ouverte le 12 décembre 2008 par le Conseil fédéral – s'étant opposés à une révision totale de la LAT, le projet a été abandonné au profit d'une première révision partielle (10.019), qui avait été clairement souhaitée lors de la consultation. Cette première révision partielle de la LAT a été élaborée par le Conseil fédéral à titre de contre-projet indirect à l'initiative populaire « De l'espace pour l'homme et la nature » (initiative pour le paysage, 10.018).

Parallèlement aux délibérations de la CEATE-E sur l'initiative du canton de St-Gall, son homologue du Conseil national (CEATE-N) débattait de la question des résidences secondaires (07.062). Dans ce cadre, la CEATE-N a notamment abordé le problème soulevé par l'initiative du canton de St-Gall et jugé qu'il était urgent d'y remédier. L'initiative étant en suspens devant la commission du Conseil des États, la CEATE-N a proposé, le 19 octobre 2009, de modifier l'article 24c, alinéa 2, de la loi sur l'aménagement du territoire dans le cadre de l'objet 07.062. La CEATE-E et le Conseil des États se sont opposés à ce que l'initiative du canton de St-Gall et l'objet 07.062 soient examinés conjointement, comme le souhaitait la CEATE-N ; selon eux, les deux interventions abordent des thèmes distincts et devraient par conséquent être traités séparément.

Cette question a fait l'objet d'une conférence de conciliation le 7 décembre 2010. À cette occasion, la CEATE-E a persisté dans sa volonté de traiter les deux thèmes séparément. Elle s'est en revanche engagée à se pencher sur l'initiative du canton de St-Gall, dont elle avait suspendu l'examen, à sa séance suivante.

Le 11 janvier 2011, la CEATE-E a donné suite à l'initiative ; la CEATE-N s'est ralliée à cette décision le 24 janvier 2011. À la demande des deux commissions, les bu-

reaux du Conseil national et du Conseil des États ont chargé la CEATE-N d'élaborer un projet de loi. Le 4 avril 2011, la CEATE-N a adopté à l'unanimité le présent avant-projet et décidé de soumettre celui-ci à une consultation.

## 2 **Grandes lignes du projet**

Depuis que le droit fédéral prévoit le principe de la séparation des territoires constructibles et non constructibles, les constructions et installations édifiées légalement avant l'attribution du bien-fonds concerné à un territoire non constructible au sens du droit fédéral (ci-après constructions et installations érigées selon le « droit antérieur ») bénéficient de certains privilèges. Cette garantie de la situation acquise doit être maintenue, en tout cas dans le cadre de la présente révision. Sur le plan matériel, ce maintien se justifie du fait que les propriétaires concernés ont effectué les investissements nécessaires pour leur construction en toute confiance quant à la possibilité de rénover ou agrandir leur construction ou installation par la suite, si le besoin s'en faisait sentir.

Pour éviter un agrandissement continu des bâtiments érigés selon le droit antérieur et l'intensification de leur utilisation, il n'est pas possible d'invoquer cette garantie de façon récurrente – en particulier pour ce qui concerne les agrandissements. Il peut certes être délivré plusieurs autorisations de rénovation et d'agrandissement successives, mais elles doivent, au total, respecter les limites des agrandissements autorisés. Cette règle correspond à une pratique constante et largement éprouvée.

Ce privilège accordé aux constructions et installations érigées selon le droit antérieur incluait au départ les changements d'affectation *partiels*, mais pas les changements d'affectation *complets*. La question de savoir si le passage d'une habitation agricole en une habitation non agricole constituait un changement d'affectation complet ayant suscité la controverse, la révision de la LAT du 20 mars 1998 a fait la lumière sur cet aspect. Les bâtiments d'habitation de nature *agricole* érigés sous l'ancien droit et les bâtiments d'habitation *non agricoles* bénéficient des mêmes possibilités d'agrandissement à deux restrictions près. Premièrement, en raison de l'importance des volumes en règle générale disponibles dans les entreprises agricoles abandonnées, seuls sont en principe admis les agrandissements à l'intérieur du volume bâti existant. Deuxièmement, de tels bâtiments d'habitation ne peuvent être librement démolis, puis reconstruits. Vu le grand nombre de bâtiments concernés, on redoutait surtout qu'une réglementation trop libérale sur ce point entraîne à moyen ou long terme la disparition du caractère typique des paysages ruraux.

La présente révision vise à permettre que les bâtiments d'habitation érigés sous le droit antérieur bénéficient de possibilités de transformation identiques, que leur usage d'habitation en 1972 ait été de nature agricole ou non agricole. Il s'agit, à cet effet, d'élargir le champ d'application de l'article 24c. L'article 24d alinéa 1 qui, selon le droit en vigueur, définit les possibilités de transformation des bâtiments d'habitation agricoles reste inchangé. Étant donné que les possibilités de transformation prévues dans cette disposition vont moins loin que celles de l'article 24c, cela n'a, de fait, aucune incidence pour les bâtiments d'habitation agricoles *érigés selon le droit antérieur*. L'article 24d alinéa 1 conserve en revanche toute sa portée concernant les bâtiments d'habitation agricoles *érigés selon le nouveau droit*.

Pour l'ampleur des transformations autorisées sur les bâtiments d'habitation érigés selon le droit antérieur, on appliquera en principe les limites – moins restrictives – prévues jusqu'à présent à l'article 24c. Surtout, la démolition-reconstruction volontaire restera ou deviendra possible. Trois raisons convaincantes viennent notamment le justifier. Premièrement, une interdiction serait relativement facile à contourner du fait que la distinction entre rénovation complète et démolition-reconstruction est souvent imprécise. Deuxièmement, lorsque la hauteur des pièces est insuffisante dans le bâtiment existant, il n'existe souvent pas d'autre solution raisonnable que la démolition-reconstruction. Et troisièmement, la démolition-reconstruction permet plus facilement de procéder à l'assainissement énergétique du bâtiment, lequel est même exigé par les dispositions légales en tout cas pour les bâtiments entièrement reconstruits.

Une précision vient toutefois donner un signal contrebalançant le risque de disparition du caractère rural des paysages, risque inhérent aux démolitions-reconstructions: la loi doit stipuler expressément l'obligation de respecter l'aspect extérieur des bâtiments (même) lors de reconstructions.

La grande majorité des bâtiments d'habitation érigés selon le droit antérieur avait certainement encore un usage d'habitation agricole en 1972 et relève donc de l'article 24d alinéa 1 du droit en vigueur. Le nombre de bâtiments d'habitation qui pourraient bénéficier de l'assouplissement proposé ici est par conséquent important. Il est donc primordial de maintenir des limites suffisamment strictes pour lutter efficacement contre des phénomènes indésirables dans de grandes parties de notre pays.

### 3 Commentaires de l'article 24c alinéa 2

Les 1<sup>ère</sup> et 4<sup>ème</sup> phrases sont reprises de l'alinéa 2 du droit en vigueur. La 2<sup>ème</sup> phrase instaure une égalité de traitement entre les bâtiments d'habitation de nature *agricole* érigés selon le droit antérieur et ceux qui ne sont pas de nature *agricole*. La 3<sup>ème</sup> phrase vise en particulier à empêcher la disparition latente du caractère typique des paysages à la suite de la démolition de constructions traditionnelles et de leur remplacement par des bâtiments d'un caractère visiblement différent.

La 1<sup>ère</sup> phrase n'ayant pas été modifiée par rapport au droit en vigueur, elle n'est commentée que pour apporter les précisions nécessaires sur sa portée. La formule « *de telles constructions et installations* » fait référence à l'alinéa 1 et vise par conséquent les constructions et installations sises hors de la zone à bâtir qui peuvent être utilisées conformément à leur destination, mais qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone. Il s'agit de constructions et installations qui existaient avant que le bien-fonds concerné soit attribué à une zone non constructible au sens du droit fédéral et qui, à l'époque, avaient un usage non agricole (cf. art. 41 OAT et OFFICE FEDERAL DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL, Nouveau droit de l'aménagement du territoire, Explications relatives à l'ordonnance sur l'aménagement du territoire et recommandations pour la mise en œuvre, Berne, 2001, Section V, « Autorisations de construire au sens de l'article 24c LAT: modifications apportées aux constructions et installations devenues contraires à l'affectation de la zone » [ci-après: autorisations au sens de l'article 24c LAT]). Pour les questions relatives à la signification précise de *rénovation, transformation partielle, agrandissement mesuré ou reconstruction,*

on se référera à l'article 42 OAT, à la publication « Autorisations de construire au sens de l'article 24c LAT » ainsi qu'à la jurisprudence du Tribunal fédéral.

Les *bâtiments d'habitation* désignent en premier lieu tous les bâtiments habités à l'année. Sont également considérés comme tels les bâtiments adaptés au confort moderne occupés pendant les vacances. Il est plus délicat de cerner la notion d'usage d'habitation pour les bâtiments qui étaient auparavant habités de manière temporaire pour les besoins de l'agriculture. Tant qu'il s'agit seulement d'un changement d'affectation ou d'un agrandissement à l'intérieur du volume bâti existant, il restera possible, à l'avenir également, de partir d'une interprétation relativement large du champ d'application (cf. OFFICE FEDERAL DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL, Explications relatives à l'article 42a de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, version 2\_f du 23 août 2004, p. 5). Dans les cas de démolition-reconstruction surtout, il est en général difficile de cerner précisément la notion de respect de l'identité de la construction. Afin de garantir la sécurité juridique, le Conseil fédéral devra au besoin fixer dans des dispositions de l'ordonnance les limites précises à appliquer dans de tels cas.

Le moment déterminant (*avant que le bien-fonds concerné ne soit attribué à un territoire non constructible au sens du droit fédéral*) correspond à la modification du droit au sens de l'article 24c alinéa 1 LAT et de l'article 41 OAT: en règle générale, il s'agit du 1<sup>er</sup> juillet 1972. Exceptionnellement, le droit cantonal peut avoir institué antérieurement une séparation claire entre territoires constructibles et non constructibles répondant aux exigences du droit fédéral. Dans les cas où une construction a d'abord été classée en zone à bâtir de droit fédéral, puis classée en zone non constructible, c'est la date du déclassement qui est déterminante. Comme nous l'avons expliqué au paragraphe 2, ce privilège est accordé pour tenir compte du fait que les propriétaires concernés ont engagé des investissements en toute confiance quant à la possibilité de rénover ou agrandir leur construction ou installation par la suite, si le besoin s'en faisait sentir.

La phrase 3 reprend, pour les cas de reconstruction uniquement, une partie des exigences à respecter pour les autorisations prévues par l'article 24d alinéa 3 lettre b LAT, qui valent aussi pour les autorisations au sens de l'article 39 OAT (art. 39 al. 3 let. c OAT). Ainsi, l'aspect extérieur du bâtiment doit être, pour l'essentiel, respecté. Mais contrairement à ce que prévoient les deux dispositions mentionnées (art. 24d al. 3 let. b LAT et art. 39 al. 3 let. c OAT), une autorisation n'est pas ici subordonnée à la condition que la structure architecturale reste inchangée car cette exigence serait inconciliable avec une démolition-reconstruction.

Ce critère signifie que les transformations effectuées lors de démolitions-reconstructions doivent se limiter aux travaux d'assainissement au sens courants. Il ne doit pas être visible de l'extérieur qu'une opération plus conséquente qu'un assainissement a eu lieu. Le caractère du bâtiment, sa disposition, ses contours et ses proportions doivent être préservés. Surtout pour les bâtiments construits dans un style traditionnel, typique de la région, il est impératif d'assortir ce critère d'exigences suffisamment élevées dans le cadre de l'exécution. Inversement, il importe de ne pas empêcher la suppression d'éléments manifestement dérangeants lors d'une reconstruction. Il doit être également possible de rectifier les pièces d'une hauteur insuffisante dans des bâtiments anciens. Par ailleurs, il faut aussi pouvoir admettre la possibilité, lors d'une reconstruction, de diminuer le volume d'un bâti-

ment et de procéder aux adaptations architecturales nécessaires (cf. art. 42, al.4, phrase 2 OAT).

Etant donné que ce critère est exclusivement prévu pour les démolitions-reconstructions, il n'ouvre pas la voie à des modifications de l'aspect extérieur dans le cadre de rénovations et transformations qui ne sont pas liées à une démolition. En particulier, les bâtiments d'habitation traditionnels de style régional typique ne doivent pas – selon la pesée des intérêts en présence (phrase 4) et le critère du respect de l'identité de la construction (phrase introductive de l'art. 42 al. 3 OAT) – subir de modification de leur aspect extérieur inutile ou choquante. En ce sens, la phrase 3 fait aussi office de signal: elle souligne que le risque de modification de l'aspect extérieur est particulièrement grand dans les cas de démolition-reconstruction et qu'il faut affronter ce problème avec fermeté.

Reconstruire en préservant l'aspect extérieur du bâtiment et en prévoyant un assainissement énergétique n'a rien d'antinomique. Les possibilités techniques modernes permettent pratiquement dans toutes les situations de préserver l'aspect extérieur tout en reconstruisant un bâtiment bénéficiant d'une isolation optimale.

L'assujettissement à l'article 24c des bâtiments d'habitation agricole érigés selon le droit antérieur supprime l'applicabilité de l'article 24d alinéa 3 à ces constructions. L'article 24d alinéa 3 lettres a et d, en particulier, énonce des conditions d'autorisation importantes pour les bâtiments qui avaient à l'origine un usage agricole. Il est possible de renoncer à intégrer ces critères dans l'article 24c si l'on part du principe que ces conditions sont implicitement prises en considération dans la pesée des intérêts au sens de l'article 24c alinéa 2 phrase 4. La présente proposition part de ce principe.

## **4 Conséquences**

### **4.1 Conséquences sur les finances et sur le personnel**

Comme toute disposition nouvelle, la présente révision pourrait entraîner, lors de la phase d'introduction, une plus grande charge de travail – tant pour les autorités chargées de l'exécution que pour le service compétent de la Confédération, autorité de surveillance. Plus la fréquence de révisions successives est élevée, plus cet aspect entre en ligne de compte.

S'il n'est plus nécessaire à l'avenir de vérifier si une construction avait un usage d'habitation agricole ou non agricole en 1972, l'exécution s'en trouvera simplifiée à moyen terme, ce qui entraînera une tendance à la réduction des moyens financiers et du personnel engagés pour chaque demande d'autorisation de construire par les collectivités publiques responsables de l'exécution.

Une révision des dispositions sur les constructions hors des zones à bâtir peut toujours avoir d'importantes conséquences financières liées aux surcoûts résultant du mitage du territoire, par exemple lorsque les collectivités sont tenues, juridiquement ou dans les faits, de prendre en charge la réalisation, l'exploitation et l'entretien des installations d'équipement, mais aussi du fait de dépenses telles que les transports scolaires.

## **4.2 Applicabilité**

S'il n'est plus nécessaire à l'avenir de vérifier si une construction avait un usage d'habitation agricole ou non agricole en 1972, l'exécution s'en trouvera simplifiée. Aucune nouvelle notion juridique non encore applicable dans la réglementation de droit fédéral sur les constructions hors des zones à bâtir n'est introduite. Par conséquent, l'exécution ne devrait soulever aucun nouveau problème d'ordre qualitatif. Du point de vue quantitatif toutefois, la délimitation précise de la notion de bâtiment d'habitation au sens de la présente disposition pourrait avoir une portée bien plus importante.

*Les explications sur l'applicabilité seront à compléter sur la base des résultats de la consultation.*

## **4.3 Autres conséquences**

Le fait de présenter un projet de révision distinct pour traiter un aspect partiel de la problématique des constructions hors des zones à bâtir complique les travaux, bénéficiant d'un large soutien, déjà entrepris dans la perspective de la révision complète des dispositions sur les constructions hors des zones à bâtir.

Plus il y a de personnes sans lien étroit avec l'agriculture qui habitent en zone agricole, plus l'agriculture est susceptible de rencontrer d'importantes entraves. En effet, ces habitantes et habitants bénéficient de la protection du droit de procédure (possibilités d'opposition et de recours) et du droit matériel (par ex. charges imposées pour la protection contre le bruit [heures d'utilisation de machines bruyantes] ou contre les immissions d'odeurs provenant de la garde d'animaux de rente), ce qui peut parfois compliquer l'exploitation agricole.

## **5 Relation avec le droit européen**

Les modifications proposées dans ce projet de révision sont compatibles avec les objectifs visés par le droit européen.

## **6 Bases légales**

### **6.1 Constitutionnalité et légalité**

Les modifications proposées dans ce projet de révision n'ont aucune incidence perceptible sur l'appréciation de la constitutionnalité et de la légalité des dispositions de la LAT sur les constructions hors des zones à bâtir.

### **6.2 Délégation de la compétence législative**

Les modifications proposées dans ce projet de révision ne nécessitent aucune délégation législative supplémentaire. Le Conseil fédéral pourra cependant préciser – si

nécessaire – dans l’ordonnance sur l’aménagement du territoire les conditions d’autorisation prévues dans la loi.

### **6.3                                    Forme de l’acte législatif**

La forme de l’acte législatif découle de la révision ponctuelle proposée du droit en vigueur.