

08.314

Initiative cantonale
Constructions hors des zones à bâtir
Rapport explicatif de la Commission de l'environnement, de
l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national

du 22 août 2011

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons le projet d'une modification de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter le projet de l'acte ci-joint.

22 août 2011

Pour la commission:

Le président, Jacques Bourgeois

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, la loi doit stipuler expressément que les modifications apportées à l'aspect extérieur des bâtiments doivent être nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles ou à un assainissement énergétique ou viser à améliorer l'intégration dans le paysage.

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^{er} 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 bureaux 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 un avant-projet et décidé de soumettre celui-ci à une consultation.

Le 22 août 2011, la CEATE-N a pris connaissance du rapport du 29 juillet 2011 sur les résultats de la consultation et décidé sur cette base de modifications du projet de loi. Elle a adopté le présent projet de loi par 16 voix contre 8 et 2 abstentions.

2 **Grandes lignes du projet**

2.1 **Situation initiale**

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 « l'ancien droit ») 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 l'ancien droit 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 l'ancien droit 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 à 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. Afin d'éviter les incidences négatives, d'autres conditions ont en outre été expressément posées à l'obtention d'une autorisation (art. 24d, al. 3 LAT).

2.2

La nouvelle réglementation proposée

La présente révision vise à permettre que les bâtiments d'habitation érigés sous l'ancien droit et ainsi que ceux pourvus de bâtiments d'exploitation agricole qui leur sont contigus bénéficient de possibilités de transformation identiques, que leur usage d'habitation ou leur utilisation 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. Etant 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 l'ancien droit* (pour ces derniers, la situation acquise retenue pour l'autorisation est ordinairement celle, plus généreuse, de l'art. 24c LAT). 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 l'ancien droit, 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 que les modifications apportées à l'aspect extérieur des bâtiments doivent être nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles ou à un assainissement énergétique ou viser à améliorer l'intégration dans le paysage.

La grande majorité des bâtiments d'habitation érigés selon l'ancien droit 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, en partie pourvus de bâtiments d'exploitation agricole qui leur sont contigus, 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 nos paysages.

2.3

Résultats de la procédure de consultation

Dans le cadre de la consultation, les participants suivants se sont exprimés sur les modifications proposées à travers la présente révision partielle de la LAT : tous les cantons, six des partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne, cinq associations faitières

tières de l'économie ainsi que 33 autres organisations et personnes privées intéressées.

Certains des participants ont effectué un examen très approfondi des propositions de modification qui leur étaient soumises. Pour le détail, nous renvoyons au rapport d'analyse des résultats.

L'intention de ne plus devoir distinguer à l'avenir si un bâtiment avait en 1972 qualité d'habitation agricole ou non agricole a été approuvée quasiment unanimement. Une assez large critique a regretté qu'une révision partielle isolée doive être menée bien qu'un réexamen complet des prescriptions régissant la construction hors des zones à bâtir soit déjà très avancé (10 cantons, 2 partis et 11 autres réponses à la consultation).

Le fait de chercher à éviter des incidences indésirables sur l'aspect du paysage n'a guère été mis en question. Mais la manière d'y parvenir a par contre donné lieu à de nombreuses remarques : des interrogations portent à plusieurs reprises sur le critère de l'aspect extérieur qui ne doit pas être modifié pour l'essentiel ainsi que sur les modalités d'application possibles.

De même, des préoccupations motivées ont exprimé la crainte que le texte proposé ne permette pas suffisamment d'empêcher les incidences négatives pour l'agriculture (4 cantons, 2 partis, 11 autres participants).

Le canton de Saint-Gall, auteur de l'initiative cantonale, estime que le texte proposé répond pleinement à ses préoccupations.

3 Commentaire des dispositions

3.1 Article 24c, alinéas 2 à 5

Les alinéas 2 et 5 sont repris de l'alinéa 2 du droit en vigueur. L'alinéa 3 instaure une égalité de traitement entre les bâtiments d'habitation de nature *agricole* érigés selon l'ancien droit, y compris les bâtiments d'exploitation agricole qui leur sont contigus, d'une part, et les bâtiments d'habitation qui ne sont pas de nature *agricole*, d'autre part. Ces bâtiments doivent toutefois avoir été érigés ou transformés légalement avant l'attribution du bien-fonds concerné à une zone non constructible au sens du droit fédéral. Les bâtiments d'exploitation agricole annexes ont été ajoutés au projet parce que la partie habitable d'une ferme et la partie consacrée à l'exploitation agricole forment un tout, et qu'il est souvent très difficile, voire absurde, de rénover, transformer ou reconstruire seulement la partie habitable. En outre, selon le droit actuel, il est déjà possible d'étendre l'usage d'habitation aux bâtiments d'exploitation contigus. Il faut cependant qu'il ne s'agisse que d'une augmentation mesurée de l'utilisation en tant qu'habitation (cf. art. 42, al. 3, de l'Ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire [OAT ; RS 700.1]). Le projet prévoit nouvellement que cette possibilité soit fixée explicitement au niveau de la loi. Une minorité (Bäumle) souhaiterait que la loi concerne uniquement les bâtiments d'habitation agricole et que les bâtiments d'exploitation agricole qui leur sont contigus soient donc exclus du champ d'application ; ainsi, elle propose de supprimer ceux-ci dans l'alinéa 3. Une autre minorité (Girod) voudrait en outre préciser à l'alinéa 3 que les bâtiments agricoles doivent être habités à l'année.

L'alinéa 4 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. Une minorité (Jans) demande que les modifications apportées à l'aspect extérieur d'un bâtiment préservent son caractère et garantissent ou améliorent son intégration dans le paysage.

L'alinéa 2 n'ayant pas été modifié par rapport au droit en vigueur, il n'est commenté 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 FÉDÉRAL DU DÉVELOPPEMENT 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.

A l'alinéa 3, les *bâtiments d'habitation* désignent en premier lieu tous les bâtiments habités à l'année et qui sont encore utilisables conformément à la disposition (cf. l'art. 24c, al. 1 LAT). 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 relative large du champ d'application (cf. OFFICE FÉDÉRAL DU DÉVELOPPEMENT 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^{er} 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.

L'article 24d, alinéa 3 de la LAT en vigueur a pour but d'éviter que le changement d'affectation de locaux d'habitation agricoles jusque-là en habitations non agricoles n'entraîne des conséquences négatives. Comme la lettre b de ce même alinéa rendrait une reconstruction inadmissible, ces conditions ne peuvent pas être appliquées en l'état aux cas relevant de l'article 24c. Il faut pourtant empêcher que, par exemple, des bâtiments d'habitation qui sont encore nécessaires à des fins agricoles, puissent désormais bénéficier d'une autorisation en vertu de l'article 24c avant d'être finalement affectés à des fins non agricoles. Afin de ne pas compliquer outre mesure l'article 24c dans le cadre de la révision isolée de la LAT envisagée ici, il semble approprié d'octroyer au Conseil fédéral la compétence d'ancrer dans l'OAT les conditions d'obtention des autorisations en question.

Ces conditions d'obtention d'une autorisation édictées au niveau de l'ordonnance comprendront certainement en substance l'article 24d, alinéa 3, lettres a, c et d LAT. Il faudra en tout cas assurer qu'un bâtiment d'habitation ne soit pas séparé d'une exploitation agricole dont il facilite l'exercice de l'activité ou le développement économique.

En règle générale, les constructions agricoles sont celles qui donnent à un paysage son caractère typique d'une région. Si les bâtiments d'habitation agricole peuvent être démolis et reconstruits, il existe un risque de voir disparaître le caractère typique régional du paysage. Ce risque doit être prévenu par l'alinéa 4.

Celui-ci prévoit que, pour être autorisées, les modifications apportées à l'aspect extérieur doivent être nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles ou à un assainissement énergétique ou viser à améliorer l'intégration dans le paysage. Il est ainsi tenu compte à différents égards des avis exprimés en réponse à la consultation :

- Les constructions dont l'aspect extérieur gâchait plutôt le paysage ne doivent pas être soumises à une reconstruction présentant le même aspect dérangeant. Il s'agit sur ce point de prévenir les malentendus.
- Si une démolition-reconstruction offre une possibilité d'amélioration, il doit pouvoir en être fait usage. D'une part, un assainissement énergétique doit être possible même s'il implique une modification de l'aspect extérieur. Il faut aussi toutefois, d'autre part, qu'une meilleure intégration dans le paysage puisse être exigée. La détermination de la meilleure intégration d'une construction dans le paysage dans une région donnée peut être réglée soit dans le cadre d'une planification soit au cas par cas par les autorités octroyant les autorisations.
- Les modifications de l'aspect extérieur doivent toutefois expressément être admises aussi lorsqu'elles sont nécessaires pour mettre dans un état conforme aux normes usuelles une habitation qui avait à l'origine cette affectation. Il ne saurait pour autant être question à ce titre de mettre aux normes usuelles d'un usage d'habitation à l'année une construction dans laquelle quelqu'un a dormi quelques nuits par le passé. Il s'agit plutôt de pouvoir, par exemple, adapter aux besoins modernes les hauteurs sous plafond, les fenêtres et équipements similaires.

De la sorte, les exigences valables pour l'agrandissement du volume visible du bâtiment seront de fait plus élevées. Cela s'inscrit dans la tendance visant à concentrer les agrandissements en particulier sur les volumes construits existants. Par contre, la réduction du volume construit, combinée toutefois aux adaptations architecturales nécessaires, apparaît tout à fait possible grâce à cette disposition, ce qui est naturellement souhaité.

Il va de soi que la mise sous protection de bâtiments reste réservée : la démolition-reconstruction peut être interdite, en particulier pour des motifs de protection des monuments historiques.

3.2 Article 27a

Suite à la division de l'article 24c, alinéa 2, en plusieurs alinéas effectuée à l'issue de la consultation, l'article 27a doit être adapté. Au lieu de compliquer encore l'énumération et de devoir ajouter différents alinéas à un article, le champ d'application de l'article 27a peut être étendu à l'ensemble de l'article 24c. L'article 24c, alinéa 1, découle de la garantie de la propriété prévue par la Constitution fédérale et ne peut pas être limité et les alinéas 4 et 5 ont le même caractère que l'alinéa 3 de l'article 24d LAT, par exemple, qui n'a pas non plus été explicitement exclu de l'énumération.

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, en tant qu'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, cela 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.

La consultation a montré que l'abandon de différents critères d'octroi d'une autorisation pourrait avoir des conséquences négatives au niveau de l'exécution en particulier sur l'agriculture. La norme de délégation de la 2^e phrase de l'alinéa 3 doit permettre de compenser ce fait au niveau de l'ordonnance.

En raison des préoccupations exprimées sur le fond dans le cadre de la consultation, un critère qui est déjà introduit en droit fédéral est remplacé par un autre, prévu pour couvrir trois aspects partiels (alinéa 4). L'un et l'autre reposent largement sur des notions juridiques indéterminées, avec tous les avantages et inconvénients qui vont de pair : les autorités d'exécution disposent certes de la latitude qui leur permet de développer une pratique appropriée, avec toutefois pour corollaire des inconvénients en matière de prévisibilité et d'uniformité de l'exécution. La question la plus délicate en lien avec l'exécution consiste à déterminer quand l'intégration dans le paysage est améliorée. Si des problèmes surgissent au niveau de l'exécution, les cantons ou les communes peuvent aménager dans leurs planifications des prescriptions plus précises, relatives aux caractéristiques des paysages concernés. Au final, cela répond aussi au souhait largement répandu de pouvoir mieux tenir compte des différences régionales.

Du point de vue quantitatif, la délimitation précise de la notion de bâtiment d'habitation au sens de la présente disposition pourrait avoir une portée bien plus importante, même si la notion est reprise telle quelle de l'article 24*d*, alinéa 1.

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 en vue d'une 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), ce qui peut parfois compliquer l'exploitation agricole. Même s'il est donné compétence au Conseil fédéral, à l'alinéa 3, 2^e phrase, d'édicter des prescriptions visant à éviter des conséquences négatives pour l'agriculture, il ne sera pas possible d'y échapper entièrement.

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.