

Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegl naziunal



- 16.308** é **Iv.ct. GR. Adaptation de la loi sur l'aménagement du territoire**
16.310 é **Iv.ct. VS. LAT. Mayens et raccards. Soutenons l'idée du canton des Grisons !**
17.3358 é **Mo. CEATE-E. Réaffectation de bâtiments inutilisés à des fins d'habitation**

Rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du 9 octobre 2017

Réunie le 9 octobre 2017, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national a examiné les initiatives grisonne et valaisanne ainsi que la motion de la CEATE-E visées en titre, déposées respectivement le 18 avril 2016, le 2 juin 2016 et le 16 mai 2017.

Ces deux initiatives cantonales de même teneur demandent que les bâtiments agricoles inutilisés puissent être réaffectés de manière mesurée à des fins d'habitation pour autant que leur identité soit préservée, que les règles déterminant les possibilités d'agrandissement soient respectées et qu'aucun coût ni obligation supplémentaire n'en résulte pour les pouvoirs publics.

La motion de la CEATE-E demande que les cantons puissent autoriser la réaffectation de bâtiments agricoles inutilisés situés hors de la zone à bâtir à des fins d'habitation dans la mesure où leur plan directeur le prévoit et où ces travaux n'entraînent aucun coût ni obligation supplémentaire pour les pouvoirs publics.

Propositions de la commission

La commission propose par 15 voix contre 9 de ne pas donner suite à l'initiative 16.308.

La commission propose par 15 voix contre 9 de ne pas donner suite à l'initiative 16.310.

La commission propose par 12 voix contre 11 et 1 abstention d'adopter une version modifiée de la motion 17.3358 (voir ch. 3 du rapport).

Une minorité (Rösti, Brunner, Buttet, Hess Erich, Imark, Knecht, Müri, Page, Ruppen) propose de donner suite à l'initiative 16.308.

Une minorité (Rösti, Brunner, Buttet, Hess Erich, Imark, Knecht, Müri, Page, Ruppen) propose de donner suite à l'initiative 16.310).



Une minorité (Ruppen, Brunner, Buttet, Fässler, Hess Erich, Imark, Knecht, Müri, Page, Rösti, Vogler) propose d'adopter la motion dans la version du Conseil des Etats.

Une minorité (Genecand, Badran, Bourgeois, Girod, Jans, Nordmann, Nussbaumer, Schilliger, Thorens Goumaz, Wasserfallen) propose de rejeter la motion.

Rapporteurs : Fässler (d), Semadeni (i)

Pour la commission :
Le président

Stefan Müller-Altermatt

Contenu du rapport

- 1 Initiatives cantonales et motion
- 2 État de l'examen préalable
- 3 Proposition d'amendement de la commission
- 4 Considérations de la commission



1 Initiatives cantonales et motion

1.1 Initiative du canton des Grisons (16.308)

1.1.1 Texte

Se fondant sur l'article 160 alinéa 1 de la Constitution fédérale, le canton des Grisons soumet à l'Assemblée fédérale l'initiative suivante:

La loi sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) est modifiée de la façon suivante:

La garantie des droits acquis pour les constructions sises hors de la zone à bâtir (art. 24c LAT) est étendue de sorte que les constructions qui ne sont plus utilisées pour des activités agricoles puissent être réaffectées de manière mesurée à un usage d'habitation, dans le respect de leur identité et dans le cadre des possibilités d'agrandissement existantes; ces modifications ne doivent toutefois entraîner aucun coût ou aucune obligation supplémentaire - notamment en matière d'équipement - pour les pouvoirs publics.

1.1.2 Développement

Conformément à l'article 75 de la Constitution (Cst.; RS 101), la Confédération fixe les principes applicables à l'aménagement du territoire. Celui-ci incombe toutefois aux cantons. Ces dernières années, la Confédération a malheureusement fait un usage très large de sa compétence générale: la LAT et l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1) déterminent de manière presque exhaustive quels projets de construction situés hors de la zone à bâtir sont autorisés. Ces textes ne tiennent pas compte des importantes disparités entre les cantons, alors que la notion de zone non constructible a une tout autre signification dans les cantons à dominante rurale que dans les cantons plutôt urbains. Pour cette raison, il convient de tenir davantage compte de ces différences.

Dans le canton des Grisons, les constructions situées hors de la zone à bâtir et (autrefois) utilisées à des fins agricoles font largement partie du paysage. Pour conserver ce précieux patrimoine, il est important de ne pas laisser à l'abandon ce type de constructions (notamment les mayens). Il faut prévoir la possibilité de les transformer de façon modérée, indépendamment de leur utilisation originelle, afin de les réaffecter à des fins d'habitation. Si rien n'est entrepris, le paysage des Grisons, avec ses mayens typiques, subira une mutation radicale ces prochaines années. Si les constructions autrefois utilisées pour des activités agricoles ne remplissent plus leur objectif d'origine et ne peuvent pas être réaffectées, elles vont tomber en ruine. En règle générale, leurs propriétaires n'ont aucun intérêt à entretenir une construction qui ne leur est d'aucune utilité. Une réaffectation permettrait non seulement de préserver la beauté du paysage, mais également de maintenir la valeur de ces constructions.

Pour ces raisons, il y a lieu de modifier la législation fédérale (notamment la LAT et l'OAT) de manière à étendre la garantie des droits acquis pour les constructions sises hors de la zone à bâtir. Indépendamment de leur utilisation originelle ou actuelle, il doit être possible de réaffecter à des fins d'habitation les bâtiments autrefois agricoles érigés sous l'ancien droit (à savoir les mayens), en procédant à des transformations modérées, dans le respect de leur identité, sans que ces modifications n'entraînent de coût ou d'obligation supplémentaire - notamment en matière d'équipement - pour les pouvoirs publics; de plus, les agrandissements doivent continuer d'être autorisés au moins dans le cadre des possibilités existantes.



1.2 Initiative du canton du Valais (16.310)

1.2.1 Texte

Se fondant sur l'article 160 alinéa 1 de la Constitution fédérale (Cst.), le canton du Valais soumet à l'Assemblée fédérale l'initiative suivante :

La loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700) est modifiée de la façon suivante :
La garantie des droits acquis pour les constructions sises hors de la zone à bâtir (art. 24c LAT) est étendue de sorte que les constructions qui ne sont plus utilisées pour des activités agricoles puissent être réaffectées de manière mesurée à un usage d'habitation, dans le respect de leur identité et dans le cadre des possibilités d'agrandissement existantes; ces modifications ne doivent toutefois entraîner aucun coût ou obligation supplémentaire - notamment en matière d'équipement - pour les pouvoirs publics.

1.2.2 Développement

L'initiative du canton des Grisons (16.308) vient d'être transmise à la Confédération (début mai).

L'annonce du canton des Grisons n'était pas prévisible.

Pour augmenter l'impact de notre démarche, il est nécessaire d'agir rapidement et, surtout, en même temps que le canton des Grisons.

Rendre habitables les mayens vides dans les montagnes, c'est ce que souhaitent les Grisons. Le gouvernement cantonal soumet une initiative à la Confédération pour modifier en conséquence la loi fédérale sur l'aménagement du territoire.

Cette initiative demande que les mayens qui ne sont plus utilisés par l'agriculture puissent être transformés en habitations situées en dehors des zones à bâtir, pour autant que leur identité soit préservée.

Pour le gouvernement cantonal, la présence des mayens est indissociable des paysages grisons. Malheureusement, ces constructions en bois tombent en ruine si elles ne sont plus utilisées car leurs propriétaires n'ont aucun intérêt à entretenir un édifice qui n'a plus de raison d'être.

Leur transformation doit permettre de préserver les paysages et la valeur des mayens. L'initiative du canton des Grisons vise en outre à prendre en compte davantage les différences fondamentales existant d'un canton à l'autre en matière d'aménagement du territoire.

Les enjeux de la problématique des raccards et des mayens sont semblables dans notre canton, tout comme les spécificités liées à l'aménagement du territoire ; pour cette raison, le canton du Valais dépose une initiative de même teneur que celle du canton des Grisons.

1.3 Motion de la CEATE-E. Réaffectation de bâtiments agricoles inutilisés à des fins d'habitation (17.3358)

1.3.1 Texte

Le Conseil fédéral est chargé de modifier le droit de l'aménagement du territoire de sorte que les cantons puissent autoriser la réaffectation de bâtiments agricoles inutilisés situés en dehors des zones à bâtir à des fins d'habitation dans la mesure où leur plan directeur en prévoit la réglementation, dans le respect des objectifs et des principes supérieurs de l'aménagement du territoire. Cette modification n'entraînera aucun coût ni obligation supplémentaire pour les pouvoirs publics.



1.3.2 Développement

Avec les bâtiments agricoles inutilisés qui tombent en ruine, c'est un patrimoine culturel précieux qui menace de disparaître. La création d'espaces habitables dans ces bâtiments permettrait d'éviter, dans un certain nombre de cas, d'aboutir à cette situation fâcheuse. Outre les possibilités qu'offre aujourd'hui l'article 39 alinéa 2 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (RS 700.1) pour les constructions protégées en tant qu'éléments caractéristiques du paysage, il faut autoriser ce type de réaffectation pour d'autres constructions, si un tel besoin est avéré dans le plan directeur cantonal. Pour garantir le respect de la séparation entre zone constructible et zone non constructible, il faut s'assurer, lors de la planification, que les réaffectations hors zones à bâtir n'entraînent pas globalement d'utilisation plus étendue, intensive ou perturbatrice.

1.3.3 Avis du Conseil fédéral du 23 août 2017

Le 21 juin 2017, le Conseil fédéral a habilité le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication à mener une consultation sur de nouveaux éléments de la deuxième étape de la révision partielle de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (RS 700). Cette démarche est motivée en particulier par la proposition d'une méthode de planification et de compensation qui ne figurait pas dans le projet mis en consultation en décembre 2014. Préparée en étroite collaboration avec les cantons, cette méthode doit élargir leur marge de manœuvre concernant les territoires hors zone à bâtir. Pour que le principe de la séparation entre territoire constructible et non constructible reste respecté, le texte du projet prévoit que les utilisations supplémentaires nouvellement autorisées doivent être compensées de sorte qu'il n'en résulte pas, au total, d'utilisations plus importantes, plus intensives ou plus gênantes hors de la zone à bâtir. La méthode de planification et de compensation est à mettre en œuvre lors de la procédure d'octroi de l'autorisation de construire, durant laquelle il appartiendra au demandeur de démontrer qu'il compensera au moins l'équivalent de l'utilisation supplémentaire. La méthode de planification et de compensation ainsi conçue et mise en discussion dans le cadre de la consultation en cours tiendrait compte de la demande des auteurs de la motion. Le Conseil fédéral ne souhaite pas anticiper les travaux et discussions à venir.

1.3.4 Proposition du Conseil fédéral du 23 août 2017

Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

2 État de l'examen préalable

Le 26 septembre 2017, le Conseil des Etats a refusé à l'unanimité de donner suite aux deux initiatives cantonales (16.308 et 16.310). Il a approuvé par 28 voix contre 12 la motion de la CEATE-E (17.3358).

3 Proposition d'amendement de la commission

La commission propose par 12 voix contre 11 et 1 abstention de modifier la motion de la manière suivante :

Le Conseil fédéral est chargé de modifier le droit de l'aménagement du territoire de sorte que les cantons puissent autoriser la réaffectation de bâtiments agricoles inutilisés situés en dehors des zones à bâtir à des fins d'habitation dans la mesure où leur plan directeur en prévoit la réglementation, dans le respect des objectifs et des principes supérieurs de l'aménagement du territoire. *Les règles correspondantes reposeront sur une planification régionale et devront conduire à une amélioration de la situation générale s'agissant de la nature, de la culture, du paysage et de*



l'agriculture. Cette modification n'entraînera aucun coût ni obligation supplémentaire pour les pouvoirs publics.

4 Considérations de la commission

La législation actuelle permet de transformer des bâtiments agricoles inutilisés en habitations moyennant une mise sous protection, soit sous la forme d'objets protégés en tant que tels, soit sous la forme d'objets protégés en tant qu'éléments caractéristiques du paysage. Toutefois, ces dispositions sont strictes et ne peuvent guère s'appliquer aux bâtiments agricoles isolés qui n'ont jamais été habités. Or les propriétaires les laissent souvent à l'abandon parce qu'ils n'en ont pas l'emploi.

Le but des deux initiatives cantonales examinées par la commission (16.308 et 16.310) est de permettre la reconversion de tous les bâtiments agricoles désaffectés, soit potentiellement plus de 20'000 dans le seul canton des Grisons, la Suisse comptant plus de 400'000 bâtiments inhabités hors zone à bâtir, exploités ou non à titre agricole, auxquels s'ajoutent quelque 200'000 bâtiments habités. La commission considère qu'une telle ouverture serait contraire au principe de la séparation entre zones constructibles et zones non-constructibles et qu'elle représenterait un blanc-seing pour la transformation d'anciens bâtiments agricoles en logements.

Elle reconnaît toutefois qu'un certain nombre de mazots, raccards et granges représentent un précieux patrimoine culturel qui risque de disparaître. Elle approuve dans sa direction générale la motion de la CEATE-E demandant que les cantons puissent autoriser de telles transformations dans la mesure où leur planification le prévoit (17.3358) mais elle tient à s'assurer que la séparation entre zones constructibles et non-constructibles sera respectée et que les zones agricoles seront préservées. C'est pourquoi elle a décidé par 12 voix contre 11 et 1 abstention de préciser que la planification doit être régionale et qu'elle doit conduire à une amélioration de la nature, de la culture, du paysage et de l'agriculture. La motion sera mise en œuvre par le Conseil fédéral dans le cadre du second volet de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT2).

La minorité Röstli souhaite donner suite aux deux initiatives cantonales. Elle considère en effet qu'il appartient aux cantons et non à la Confédération de décider du sort des bâtiments agricoles existants. Elle est d'avis que ces initiatives ne violent pas le principe de la séparation des zones constructibles et non-constructibles car elles concernent des bâtiments qui existent déjà et elles exigent que leur identité soit préservée.

La minorité Ruppen souhaite maintenir la version initiale de la motion, telle qu'elle a été déposée par la CEATE-E et adoptée par le Conseil des Etats, afin de laisser la plus grande marge de manœuvre possible aux cantons.

Enfin, la minorité Genecand propose de rejeter la motion de la CEATE-E car elle estime qu'une transformation de bâtiments agricoles en habitations provoque inévitablement un développement des infrastructures de desserte.