



Révision partielle de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire

Rapport explicatif

Octobre 2012



I. Partie générale

1. Contexte

- a. *Transport de l'énergie thermique produite dans des entreprises agricoles vers les zones à bâtir (art. 34a)*

Selon la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) actuellement en vigueur, les constructions et installations nécessaires à la production d'énergie à partir de biomasse sont, à certaines conditions, conformes à l'affectation de la zone agricole (art. 16a al. 1^{bis} LAT). Cette disposition a été introduite lors de la modification de la LAT du 23 mars 2007 dans le but premier de rendre admissibles dans des entreprises agricoles les installations de biogaz nécessitant une certaine quantité de biomasse non agricole en plus du lisier.

Le message du Conseil fédéral du 2 décembre 2005 relatif à cette révision exposait ce qui suit¹:

« L'utilisation énergétique la plus importante et la plus ancienne de la biomasse est celle du bois de chauffage. En l'état actuel des connaissances, il n'est pas nécessaire de légiférer dans ce domaine. Les installations correspondantes sont déjà conformes à la zone si elles se trouvent près d'une exploitation agricole et que des raisons objectives et importantes exigent leur implantation à cet endroit. En effet, le bois n'a pas besoin de longs processus de transformation pour servir de combustible noble et facile à utiliser. Cependant, il est juste d'inscrire dans la loi une disposition applicable à toute forme de la biomasse, y compris le bois. Si des raisons objectives devaient exiger une réglementation différenciée, celle-ci pourrait, le cas échéant, être précisée dans l'ordonnance d'application »².

Le but de cette révision était donc de pouvoir autoriser la transformation d'énergie tirée de la biomasse en une forme d'énergie plus noble et facile à valoriser³. Le texte de la loi, les documents ou les travaux législatifs préparatoires ne contenaient aucune référence au fait que la transformation de la biomasse en chaleur utilisable puisse être également considérée comme un processus de production d'énergie à partir de biomasse au sens de l'article 16a alinéa 1^{bis} LAT.

Lors de la révision partielle de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1) du 4 juillet 2007, l'article 34a a été introduit dans l'OAT en tant que disposition d'application de l'article 16a alinéa 1^{bis} LAT. Dans le droit fil de la genèse de cette disposition de la loi, la disposition d'exécution de l'ordonnance était initialement axée sur les installations de biogaz dans l'agriculture. Pour répondre aux souhaits exprimés dans le cadre de la consultation, une interprétation large de la base légale a permis d'ajouter une lettre c à l'article 34a alinéa 1 OAT qui – dans des cas spéciaux – autorise la création de centrales de chauffage à partir de biomasse. Les autorisations ont été notamment soumises à la condition que les constructions et installations nécessaires soient situées dans les bâtiments centraux de l'exploitation agricole et que la chaleur soit destinée à des constructions et

¹ FF 2005 6629, p. 6641.

² Il va de soi que dans une exploitation agricole, la production d'énergie à partir du bois nécessite des zones d'apport de substrats à traiter moins étendues que pour les substrats traités dans les installations de biogaz. Jusqu'à présent, le Conseil fédéral a renoncé à édicter une réglementation spéciale sur les installations de production d'énergie à partir du bois car, dans la pratique, aucun problème lié à ces questions n'a été soulevé et il ne convient pas d'édicter des textes de loi (restrictifs) à l'avance.

³ Les explications relatives à la révision de l'OAT du 4 juillet 2007 publiées par l'ARE (document téléchargeable sous: www.aren.admin.ch/horszone) précisent à la page 1 s.: « La production d'énergie au sens de l'art. 16a alinéa 1^{bis} LAT peut être considérée comme un processus de transformation de l'énergie tirée de la biomasse en une forme d'énergie plus facilement disponible, transportable, stockable et/ou plus noble (ces qualités sont désignées ci-après par le terme de valorisation). » La notion « d'énergie noble » est même explicitée dans une note de bas de page: « Une énergie est considérée comme noble selon son rapport entre l'exergie (ou énergie utilisable) et l'énergie totale (cf. <http://fr.wikipedia.org/wiki/Exergie>); l'électricité est un exemple classique d'énergie noble ».



installations qui forment un ensemble avec le groupe de bâtiments centraux de l'exploitation (art. 34a al. 1 let. c OAT). Conformément au principe de la concentration en aménagement du territoire, cette clause garantit un lien étroit entre la centrale de chauffage et les bâtiments approvisionnés dans la zone à bâtir, impliquant de facto qu'une telle installation fonctionne avec la même efficacité que si elle était implantée à l'intérieur de la zone à bâtir.

Le 13 mars 2008, le conseiller aux Etats Werner Luginbühl a déposé une motion dont la teneur est la suivante: « *Le Conseil fédéral est chargé d'adapter au plus vite les dispositions légales pertinentes afin que l'énergie thermique produite dans une exploitation agricole puisse être transportée vers les zones à bâtir, aussi sur de grandes distances, par le biais d'un réseau de chaleur à distance.* » Selon l'argumentation de la motion, la formulation utilisée à l'article 34a, alinéa 1, lettre c OAT: « qui forment un ensemble avec le groupe de bâtiments centraux de l'exploitation agricole » est très restrictive. Il s'agit d'une restriction inopportune au détriment du monde agricole, entravant les possibilités de production d'énergie décentralisée et écologiquement judicieuse en dehors des zones à bâtir. Par ailleurs, il était relevé qu'il devait être possible de transporter l'énergie produite à partir d'une centrale en montage-bloc sur de grandes distances vers les zones à bâtir.

Dans sa réponse à cette motion en date du 21 mai 2008, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à rechercher des possibilités allant plus loin que l'article 34a alinéa 1 lettre c OAT pour assouplir les dispositions relatives à la construction en dehors de la zone à bâtir, dans la mesure qui semblerait nécessaire et raisonnable pour atteindre l'objectif visé sans contradiction avec le principe de séparation entre territoire constructible et non constructible. Il a envisagé de procéder à cet assouplissement par voie d'ordonnance et proposé d'accepter la motion. Celle-ci a été acceptée par le Conseil des Etats le 12 juin 2008 et par le Conseil national le 28 avril 2009, étant ainsi transmise au Conseil fédéral.

b. Adaptation de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire à la révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 23 décembre 2011 (art. 39 – 43a)

Le 23 décembre 2011, les Chambres fédérales ont adopté une révision partielle de la LAT mettant en œuvre une initiative cantonale du canton de Saint-Gall (08.314). Elles ont ainsi répondu à une préoccupation importante de nombreux cantons qui demandaient que tous les bâtiments d'habitation édifés sous le droit antérieur⁴ bénéficient d'une égalité de traitement, que leur utilisation en 1972⁵ ait été de nature agricole ou non agricole. Cette révision présentait un caractère urgent aux yeux du parlement. Un projet distinct a donc été rédigé bien qu'un réexamen complet des dispositions sur les constructions hors de la zone à bâtir dans le cadre de la deuxième étape de la révision de la LAT soit déjà bien avancé. Conscient du fait que la révision soulevait certains problèmes qui ne pouvaient pas être résolus dans le texte de loi, le Parlement a chargé le Conseil fédéral de fixer au besoin les limites précises à appliquer⁶. De plus, il a souligné que le réexamen complet des dispositions offrirait la possibilité d'une intégration plus harmonieuse de ces dispositions révisées dans la réglementation d'ensemble. Le délai référendaire a expiré le 13 avril 2012 sans avoir été utilisé.

⁴ Sont considérées comme des constructions et installations édifées selon le droit antérieur au sens de l'article 41 alinéa 1 les constructions et installations édifées ou transformées légalement avant l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible au sens du droit fédéral.

⁵ La loi fédérale du 6 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1972. Elle a ancré pour la première fois dans le droit fédéral le principe de la séparation entre territoires constructibles (terrains situés dans le périmètre du plan directeur des égouts) et non constructibles (terrains en dehors du périmètre du plan directeur des égouts). Dès son entrée en vigueur, les terrains situés en dehors du périmètre du plan directeur des égouts ont été considérés comme non constructibles au sens du droit fédéral (cf. note de bas de page 4 et art. 41, al.1).

⁶ article 24c alinéa 3, 2^{ème} phrase LAT; rapport du 22 août 2011 de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (FF 2011 6533, p. 6539).



2. Résultats de la procédure de consultation

Le 22 février 2012, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) de lancer une procédure de consultation invitant les cantons, les partis politiques, les associations nationales faîtières des communes, des villes, des régions de montagne et du monde économique ainsi que les milieux intéressés à se prononcer sur une révision partielle de l'OAT; le délai de consultation a été fixé au 1^{er} juin 2012. Les textes mis en consultation ont été adressés à tous les cantons, à la Conférence des directeurs cantonaux, aux partis représentés aux Chambres fédérales (13), aux associations nationales faîtières des communes, villes et régions de montagne (3), aux associations économiques faîtières (8) ainsi qu'à 40 autres organisations intéressées. Tous les cantons, quatre partis, les associations faîtières des villes et des régions de montagne, trois associations faîtières de l'économie et 38 organisations et particuliers intéressés ont répondu à la consultation. Des informations détaillées sont disponibles dans le rapport d'évaluation d'août 2012.

3. Consultation des Commissions de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) et du Conseil des Etats (CEATE-E)

La CEATE-N a été consultée sur le projet lors de sa séance du 26 juin 2012. Le 4 juillet 2012, elle a adressé à la cheffe du DETEC une lettre faisant part de ses réflexions et de ses propositions de modification concernant les articles 34a, 39, 41, 42 et 43a.

La CEATE-E a été consultée lors de sa séance du 13 août 2012. Elle a renoncé à transmettre des recommandations.

4. Grandes lignes de la réglementation proposée

a. *Transport de l'énergie thermique produite dans des exploitations agricoles vers les zones à bâtir*

La nouvelle réglementation proposée pour l'article 34a OAT vise à remplacer l'actuel critère du « groupe de bâtiments ». Celui-ci n'est cependant pas remplacé (comme proposé dans le projet mis en consultation) par des critères de haute efficacité énergétique correspondant aux limites strictes fixées pour le subventionnement d'installations du même type en zone à bâtir. Les exigences d'efficacité énergétique ont été revues à la baisse (par rapport au projet mis en consultation). Afin de garantir la compatibilité avec les principes légaux régissant la construction hors zone à bâtir, il est en revanche précisé que les installations nécessaires doivent être placées dans des bâtiments centraux existant à l'intérieur de l'exploitation et qui ne sont plus utilisés pour l'agriculture. Si cette condition est respectée et que les critères d'efficacité (assouplis par rapport au projet mis en consultation) peuvent aussi l'être, le centre de l'exploitation agricole et ses installations de production de chaleur ne devront plus nécessairement jouxter la zone à bâtir à alimenter.

La transposition de l'actuel alinéa 1 lettre c dans un nouvel alinéa 1^{bis} distinct devrait contribuer à éviter les malentendus observés avec le droit en vigueur. Le commentaire détaillé de l'article 34a donne des informations plus précises (voir p. 5).

Si même ces nouvelles exigences en matière de production et de distribution de chaleur à partir de biomasse ligneuse sont néanmoins impossibles à remplir (p. ex. parce que les bâtiments centraux de l'exploitation agricole ne présentent pas de parties adéquates), des possibilités de revenu dans ce domaine restent ouvertes aux agriculteurs innovants. Même si la centrale est située en zone à bâtir, un agriculteur peut offrir de prendre en charge la planification d'une installation et de reprendre par



des contrats à long terme la fourniture du bois et l'exploitation de l'installation. Il n'est pas indispensable que la centrale de chauffage soit à l'intérieur de l'exploitation agricole.

b. Adaptation de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire à la révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 23 décembre 2011

La présente révision permet d'une part de concrétiser dans le texte de l'ordonnance les modifications découlant directement et automatiquement de la modification de la loi. Il s'agit d'autre part d'ancrer dans l'ordonnance les conditions exigées par le nouvel article 24c, alinéa 3, 2^{ème} phrase LAT et proposées par le parlement. Enfin, le respect de la systématique législative donne l'occasion de procéder à une certaine harmonisation des conditions générales d'octroi de dérogations hors de la zone à bâtir. Ainsi, les critères énoncés dans le nouvel article 43a lettres a à d, qui ne valaient jusqu'ici explicitement que pour les autorisations au sens des articles 24d LAT et 39 OAT, sont déclarés désormais également applicables aux autorisations au sens des articles 24b, 24c et 37a LAT. Il s'agit précisément des critères suivants: disparition de l'utilisation initiale ou maintien de celle-ci (art. 43a let. a), éviter les constructions de remplacement (let. b), vérifier que les équipements existants sont suffisants (let. c) et garantir l'exploitation agricole des parcelles environnantes (let. d). Une grande partie de ces critères vise la protection de l'agriculture expressément requise à l'article 24c, alinéa 3, 2^{ème} phrase LAT.

Le nouvel article 42, alinéa 3, lettre c a pour but de dissiper les craintes selon lesquelles la révision législative du 23 décembre 2011 pourrait déboucher sur une perte d'identité des constructions occupées initialement de façon temporaire et transformées en habitations occupées à l'année, impliquant une augmentation des exigences de leurs habitants⁷. Etant donné que les travaux de transformation sont plus faciles à évaluer au niveau de l'exécution que l'extension de l'utilisation (qui progresse souvent de façon larvée et peut prendre une ampleur considérable au fil des années), une attention particulière est accordée à ces travaux de transformation: lorsqu'ils permettent une modification importante de l'utilisation, l'identité de la construction ou de l'installation n'est pas respectée et par conséquent les conditions d'autorisation au sens de l'article 24c LAT ne sont pas réunies.

II. Commentaire des dispositions

1. Article 34a alinéa 1^{bis}

Généralités et préambule

Les réseaux de chaleur à distance alimentés par la chaleur générée par des installations de couplage chaleur-force fonctionnant avec de la biomasse d'origine agricole sont déjà traités par le droit actuellement en vigueur, plus précisément à l'alinéa 1, lettres b et d de l'article 34a. La lettre c de l'ordonnance en vigueur traite des exceptions où il n'y a pas de transformation en énergie noble. Cela n'a pas toujours été compris – notamment en raison de la systématique législative – et la procédure de consultation a confirmé cette observation. Afin d'améliorer la compréhension de la systématique, cette disposition a été transposée dans un nouvel alinéa 1^{bis}.

Cette transposition permet de limiter expressément le champ d'application du nouvel alinéa aux installations concernées par cette disposition, à savoir les constructions et installations directement nécessaires pour la production de chaleur à partir de *biomasse ligneuse*. Comme auparavant, la distribution

⁷ Pour plus de précisions à ce sujet, voir le commentaire de l'article 42 alinéa 3 lettre c OAT page 10.



en zone à bâtir de chaleur produite dans des installations de couplage chaleur-force et celle de biogaz sont traitées à l'alinéa 1.

De même que la disposition de l'ancien alinéa 1, lettre c, ce nouvel alinéa est conçu pour les installations servant à approvisionner des constructions et installations situées en zone à bâtir. En vertu de l'article 16a LAT et de l'article 34 OAT, les constructions agricoles pourraient déjà être raccordées à une installation énergétiquement performante. Le nouvel alinéa 1^{bis} n'implique donc pratiquement aucun changement pour ce type d'installation. La situation se présente de manière analogue dans les rares cas de constructions imposées par la destination pour lesquelles un tel approvisionnement pourrait être envisagé. Pour les constructions existantes qui ne sont ni conformes à l'affectation de la zone ni imposées par la destination, la question d'un tel raccordement est plus délicate. Dans ces cas, un raccordement n'entrera qu'exceptionnellement en ligne de compte car l'article 43a, lettre c fixe des limites étroites. De plus, il est au préalable nécessaire que le bâtiment soit déjà pourvu d'un chauffage légalement autorisé (cas d'application des art. 24c, 24d, al.1 et 37a LAT) ou que la nouvelle affectation susceptible d'être autorisée nécessite un chauffage (cas d'application des art. 24b et 24d, al. 2 LAT) et que ce type de chauffage s'avère le plus judicieux du point de vue des buts et principes de la LAT, sans oublier, par ailleurs, la nécessité de remplir les autres critères (art. 34a, al.1^{bis} à 4).

En raison de la nouvelle systématique, la mention des conduites à l'alinéa 1 lettre d n'est plus applicable au nouvel alinéa. Les installations de distribution de chaleur sont donc expressément mentionnées dans la phrase introductive de l'alinéa 1^{bis}.

La base légale que constitue l'article 16a alinéa 1^{bis} LAT concerne uniquement les constructions et installations nécessaires à la production d'énergie à *partir de la biomasse*. Par conséquent, les installations brûlant des énergies *fossiles* n'entrent de toute évidence pas dans le champ d'application de cette disposition. S'il est nécessaire d'installer un système complémentaire pour faire face à des pics de la demande, celui-ci doit soit utiliser également de la biomasse, soit être installé en zone à bâtir.

A la différence du projet mis en consultation, l'alinéa 1^{bis} ne contient plus de critère d'autorisation fixant des exigences très élevées concernant l'ensemble du réseau de chaleur ou l'installation de chauffage. La lettre b garantit toutefois que les parties constitutives de ces installations répondent aux normes de haute efficacité énergétique, supérieure à la moyenne usuelle. Par ailleurs, les installations qui présentent un degré d'efficacité trop faible ne peuvent pas être autorisées car elles contreviendraient à l'article 34a alinéa 3 qui continue à s'appliquer. La limite à fixer devra toutefois être moins élevée que selon les bases de planification et les valeurs cibles servant de référence pour les conditions d'encouragement des systèmes de production de chaleur à l'intérieur des zones à bâtir⁸.

Lettre a

La teneur de la lettre a correspond en grande partie à celle de l'article 43a lettre a. Cette mention parallèle est nécessaire car l'article 34a n'appartient pas à la même section que l'article 43a et que ce dernier ne s'applique donc pas au premier. La formulation est ici adaptée à la situation spécifique réglée par l'article 34a. Le but de cette disposition est d'empêcher que l'alimentation de zones à bâtir en chaleur produite dans une exploitation agricole puisse, directement ou indirectement, entraîner une augmentation du volume bâti. Les installations concernées par cette disposition sont notamment la

⁸ Le management de qualité Chauffages au bois® (QM Chauffages au bois®, avec notamment un guide QM et un Manuel de planification; www.qmholzheizwerke.ch) est dans ce domaine le standard de référence pour la planification et la réalisation d'installations de chauffage au bois avec ou sans réseau de chaleur. Quelques cantons exigent le respect de ces standards QM pour l'obtention d'un encouragement cantonal. Selon le modèle d'encouragement harmonisé des cantons (ModEnHa 2007), le respect de ces critères de qualité et/ou la planification dans les règles de l'art d'une installation sur cette base font partie des conditions d'encouragement des installations de chauffage au bois.



chaudière elle-même, la centrale de chauffage et les locaux nécessaires au stockage du combustible, par exemple des silos à copeaux. De par leur nature même, les conduites enterrées en zone à bâtir ne sont pas concernées par cette disposition.

De plus, la lettre a ne présuppose pas non plus que l'ensemble du bâtiment où sont placées de telles installations ne soit plus utilisé pour l'agriculture.

En bref,

1. les installations (à l'exception des conduites enterrées) doivent être placées dans les volumes bâtis existants ;

2. en cas de dépôt ultérieur d'une demande d'autorisation de construire pour augmenter le volume bâti, le requérant sera traité comme si la partie de l'installation supplémentaire aménagée pour l'alimentation en chaleur de la zone à bâtir n'existait pas et que le volume bâti correspondant était toujours disponible pour une utilisation agricole.

Lettre b

Pour la mise en œuvre de la lettre b, il est possible actuellement de s'appuyer sur le modèle de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC). Il est également possible de se référer à la norme suisse 565 384/1 de la SIA « Installations de chauffage central », plus détaillée, datant de 1991. La catégorie de rendement énergétique la plus élevée sera exigée pour tous les appareils pour lesquels des catégories d'efficacité énergétique ont été mises au point.

2. Article 39 alinéa 3

Une grande partie des conditions d'autorisation prévues à l'article 39 alinéa 3 OAT a été reprise dans le nouvel article 43a. L'article 39 alinéa 3 ne contient plus que le critère de la préservation de l'aspect extérieur et de la structure architecturale de la construction. En liaison avec l'article 43a, il ne donne lieu à aucune modification matérielle des conditions d'autorisation prévues à l'article 39 alinéa 1 et 2 OAT. Cette simplification va dans le sens des demandes, essentiellement cantonales, présentées lors de la procédure de consultation: les cantons souhaitent limiter ces modifications ponctuelles à l'essentiel et préconisent le réexamen complet des dispositions de l'OAT sur les constructions hors zone à bâtir dans le cadre de la mise en œuvre de la deuxième étape de la révision de la LAT.

La présente révision autorise également la démolition-reconstruction de bâtiments d'habitation agricoles érigés selon le droit antérieur, ce qui atténue un problème soulevé jusqu'à présent par plusieurs cantons: les bâtiments d'habitation érigés selon le droit antérieur peuvent dorénavant être au besoin démolis et reconstruits, même s'ils sont situés dans des territoires à habitat traditionnellement dispersé. Il n'est par ailleurs pas possible d'entrer en matière dans le cadre de la présente révision sur une demande formulée par quelques cantons qui préconisaient d'élargir les possibilités d'autorisations prévues à l'article 39 alinéa 1 OAT et de procéder à une révision matérielle de l'article 39 alinéa 3 pour les démolitions-reconstructions dans les territoires à habitat traditionnellement dispersé. Compte tenu du fait que l'alinéa 3 porte sur deux types de conditions d'autorisation (à l'alinéa 1: constructions dans les territoires à habitat traditionnellement dispersé et à l'alinéa 2: constructions protégées en tant qu'éléments caractéristiques du paysage), toute modification matérielle de cet alinéa devrait être mûrement réfléchie. La portée à donner à l'article 39 alinéa 1 OAT devra être examinée dans le cadre des travaux de révision de l'ensemble des dispositions sur les constructions hors zone à bâtir lors de la deuxième étape de révision de la LAT.



3. Article 41

L'extension du champ d'application de l'article 24c LAT implique l'adaptation de l'article 41 OAT. Jusqu'à la révision de la LAT, l'article 24c LAT ne s'appliquait qu'aux bâtiments *non agricoles* érigés selon le droit antérieur, car ils étaient les seuls à pouvoir devenir contraires à l'affectation de la zone à la suite d'une modification de la législation ou des plans d'aménagement. Dès lors que la modification du 23 décembre 2011 a étendu le champ d'application de l'article 24c LAT aux *bâtiments d'habitation agricoles*, l'article 41 OAT doit être adapté en conséquence. Cela signifie que, de façon générale, les bâtiments édités sous le droit antérieur sont régis par l'article 24c LAT, sauf s'il s'agit de constructions et installations agricoles isolées non habitées (al. 2). Lorsqu'un bâtiment d'exploitation agricole est contigu à un bâtiment d'habitation, l'ensemble est considéré comme un seul bâtiment au sens de l'article 24c LAT et par conséquent comme un bâtiment (partiellement) habité. Pour éviter tout malentendu à ce sujet, l'alinéa 2 a été modifié après la procédure de consultation pour préciser quelles constructions étaient exclues du champ d'application de la disposition.

Le champ d'application de l'article 24c LAT englobe, d'une part, toutes les constructions et installations qui entraient déjà dans le champ d'application du droit jusqu'à présent en vigueur et, d'autre part, les bâtiments d'habitation agricoles (y compris leurs dépendances) érigés selon le droit antérieur, régis jusqu'ici par l'article 24d alinéa 1 LAT.

Les craintes de plusieurs cantons quant aux possibilités de cumuler les conditions d'autorisation au sens de l'article 24c LAT avec celles de l'article 16a LAT sont à prendre au sérieux. La volonté du législateur est de ne plus désavantager les agriculteurs actifs par rapport à ceux qui ont abandonné leur exploitation et qui ont, par conséquent, pu bénéficier des possibilités d'agrandissement au sens de l'article 24d alinéa 1 LAT. Compte tenu du fait que les agriculteurs actifs peuvent déjà tirer parti des possibilités prévues à l'article 24c LAT, les volumes bâtis ne devraient pas être plus importants lors d'un abandon ultérieur éventuel de l'exploitation que dans l'autre cas. Cela correspond au principe appliqué dans le domaine des constructions hors zone à bâtir, principe interdisant le cumul des autorisations selon différents types de conditions d'autorisation. Cela signifie concrètement qu'une personne autorisée à construire une surface d'habitation plus grande au sens de l'article 24c LAT que ce qui correspond aux besoins agricoles au sens de l'article 16a LAT et de l'article 34 alinéa 3 OAT ne peut pas être autorisée à construire ou agrandir un volume d'habitation supplémentaire au sens de l'article 34 alinéa 3 OAT. Les chambres d'hôtes à la ferme au sens de l'article 40 alinéa 3 OAT doivent, par exemple, être aménagées dans les volumes d'habitation existants érigés en application de l'article 24c LAT car, sinon, les limites prévues aux articles 16a et 24b LAT seraient dépassées. Les agrandissements de volumes d'habitation ou les installations agritouristiques autorisés après le 1^{er} juillet 1972 parce qu'ils ont été considérés comme indispensables à l'agriculture (art.34 al.3 OAT) ou comme des activités accessoires non agricoles sont imputés aux possibilités d'agrandissement au sens de l'article 42 alinéa 3 OAT. Tout agriculteur qui utilise les possibilités d'agrandissement prévues à l'article 24 c LAT et à l'article 42 alinéa 3 lettre a OAT déclare officiellement n'avoir définitivement plus besoin du volume bâti concerné et ne peut plus faire valoir par la suite de prétention à agrandir, du moins dans la même mesure, son bâtiment pour des besoins agricoles. Les agriculteurs actifs ne sont pas autorisés, du moins en ce qui concerne les bâtiments d'habitation et d'exploitation agricoles contigus, à procéder à des agrandissements au sens de l'article 42, alinéa 3 lettre b OAT car cela reviendrait à créer davantage de volume bâti que dans le cas d'un abandon d'exploitation pour lequel un agrandissement pourrait être autorisé à l'intérieur du volume bâti existant.

Aucune modification de fond n'est visée par la simplification de la terminologie utilisée (le droit en vigueur parle de constructions «érigées ou transformées conformément au droit matériel en vigueur à l'époque»). La conformité au droit matériel reste déterminante.

Comme la notion de « constructions et installations érigées selon le droit antérieur » est utilisée dans les dispositions qui suivent, elle est introduite par une indication entre parenthèses à la fin de l'alinéa 1.



4. Article 42

Il convient en premier lieu de relever que des recommandations détaillées ont été publiées en 2001 concernant la mise en œuvre de l'article 24c LAT, et donc de l'article 42 OAT (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, registre V, « Autorisations 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]). Les explications relatives à l'article 42a OAT de 2004 ainsi que le rapport explicatif de la révision de l'OAT du 4 juillet 2007 mettent en évidence les conséquences de ces révisions antérieures. Le présent document attire également l'attention sur les éléments nouveaux introduits par la nouvelle révision. La mise à jour complète de la publication « Autorisations au sens de l'article 24c LAT » s'imposera au plus tard avec la deuxième étape de la révision de la LAT.

La modification du titre n'est qu'une simple adaptation rédactionnelle à la révision de la loi. La notion de « constructions et installations érigées selon le droit antérieur » introduite à l'article 41 alinéa 1 doit contribuer à améliorer la compréhension.

Les alinéas 1 à 3 précisent dans quelles conditions une transformation est considérée comme partielle et un agrandissement est considéré comme mesuré (art. 24c al. 2 LAT). Ils ne traitent pas du nouvel alinéa 4 de l'article 24c LAT. La reformulation de la première phrase de l'alinéa 1 met cela en évidence.

A l'alinéa 2, il a été effectué une simple adaptation rédactionnelle à la formulation utilisée à l'article 24c alinéa 3 LAT.

Les lettres a et b de l'alinéa 3 continuent de régler par des critères mesurables la limite maximale des agrandissements qui peuvent être réalisés exclusivement à l'intérieur du volume bâti existant (let. a), respectivement en partie ou entièrement à l'extérieur du volume bâti (let. b). Si cette limite est dépassée, l'autorisation doit être refusée d'emblée, sans investigations supplémentaires, car le critère du respect de l'identité n'est pas respecté.

La lettre a n'avait pas été intégrée aux documents mis en consultation car elle n'était pas touchée par la révision et ne devait donc pas être modifiée. Cette absence a créé une certaine confusion. Cette disposition doit rester applicable, et il faut continuer à maintenir un traitement privilégié pour les bâtiments dont l'agrandissement se limite strictement au volume bâti existant. Dans un cas de figure toutefois, il apparaît injuste que ce privilège soit perdu : il s'agit de la situation où le volume bâti existant est dépassé uniquement en raison de la pose d'une isolation extérieure.

Le libellé de la lettre b découle de la révision de la loi. Plusieurs révisions de la LAT et de l'OAT sont allées dans la direction de faciliter les agrandissements à l'intérieur du volume bâti existant et de décourager les projets à l'extérieur du dit volume. La révision partielle du 23 décembre 2011 a fait un pas de plus dans cette direction: selon l'article 24c alinéa 4 LAT, les modifications apportées à l'aspect extérieur du bâtiment doivent être nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles ou à un assainissement énergétique ou encore viser à une meilleure intégration dans le paysage. Dans de nombreux projets d'agrandissement en dehors du volume bâti existant, aucun de ces trois critères ne sera respecté. A la suite de la consultation, a été biffé le critère du droit actuel selon lequel un agrandissement n'est pas possible ou ne peut pas être exigé à l'intérieur du volume bâti existant. Il n'a en pratique plus de signification propre à côté des conditions de l'article 24c alinéa 4 LAT.



Etant donné que les bâtiments d'habitation agricoles entrent désormais dans le champ d'application de cette disposition, il n'est plus possible de parler de « surface utilisée pour un usage non conforme à l'affectation de la zone ». L'adaptation du libellé de cette disposition permet de fixer dans l'ordonnance des limites chiffrées (30 pour-cent et 100 m²) correspondant à la pratique nécessitant la référence à deux sortes de méthodes de mesure⁹. Cela étant, il est judicieux d'ancrer expressément ces modes de calcul dans l'OAT. Pour de plus amples informations, on peut se référer à la publication «Autorisations de construire au sens de l'article 24c LAT » citée précédemment (op. cit. chiffre 3.3).

La lettre c est complètement nouvelle. Le projet mis en consultation a déjà souligné l'importance particulière de cette disposition sur les bâtiments initialement habités ou habitables en été. Dans son rapport du 22 août 2011¹⁰, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national avait déjà relevé le problème de ces bâtiments habités de manière temporaire pour les besoins de l'agriculture. L'importance de cette thématique a également été soulignée au cours des débats parlementaires¹¹. En tant que rapporteur de la Commission, le conseiller aux Etats Bischofberger a expressément rappelé qu'il était indispensable de garantir que les bâtiments habités de manière temporaire, entrant dans le champ d'application de l'article 24c de la loi sur l'aménagement du territoire, ne puissent pas être transformés en habitations permanentes¹². Il est tenu compte de cette exigence par l'ajout à la lettre c d'un nouveau critère précisant que les travaux de transformation entraînant une modification importante de l'utilisation ne permettent pas de respecter l'identité de la construction. Cette formulation générale doit permettre aux autorités chargées des autorisations de développer avec l'expérience une pratique appropriée. Compte tenu des résultats de la consultation, le champ d'application de la lettre c est expressément limité aux bâtiments habités initialement de manière temporaire. Les maisons d'habitation habitées en permanence érigées selon le droit antérieur ne sont ainsi pas régies par cette disposition. Les résidences secondaires érigées selon le droit antérieur et initialement habitées également en hiver et qui, par conséquent, n'étaient pas habitées en permanence, ne sont pas expressément exclues du champ d'application. Le standing déjà élevé des constructions antérieures à 1972 bénéficiant de la garantie de la situation acquise peut être maintenu et même – dans une certaine mesure – amélioré dans le cadre du respect de l'identité du bâtiment.

En règle générale, la *démolition-reconstruction* d'un bâtiment initialement habité seulement de manière temporaire devrait conduire à des modifications importantes de l'utilisation. Il en va de même lorsqu'il s'agit d'installer un chauffage dans un bâtiment principalement non chauffé. De même le raccordement d'un bâtiment à l'origine non raccordé *au réseau électrique* implique des possibilités quasiment illimitées de nouvelles utilisations qui en règle générale ne seraient plus compatibles avec le critère prévu à la lettre c.

5. Article 42a

Les bâtiments d'habitation agricoles *érigés selon le droit antérieur* entrent désormais dans le champ d'application de l'article 24c LAT. Il y a donc lieu de supprimer les dispositions de l'article 42a OAT qui se rapportent à ces bâtiments. Cela concerne surtout l'alinéa 2. Seules sont maintenues les disposi-

⁹ Un calcul par rapport à la surface brute de plancher imputable (qui est déjà mentionnée dans le droit en vigueur à l'art. 42 al. 3 let. a; il s'agit de la surface d'utilisation principale et, pour les bâtiments d'habitation, des espaces habitables) et un autre calcul par rapport à la surface totale (addition de la surface brute de plancher imputable et des surfaces brutes annexes telles que les garages, les chaufferies et autres surfaces de ce type).

Ce mode de calcul a été proposé par l'ARE (Autorisations au sens de l'article 24c LAT) et conforté par le Tribunal fédéral (ATF 1A.290/2004 du 7 avril 2005, consid. 2.3.3).

¹⁰ FF 2011 6533, p. 6539.

¹¹ Intervention de la Conseillère fédérale Doris Leuthard, BO 2011 N 1811.

¹² BO 2011 E 1162.



tions relatives aux bâtiments d'habitation agricoles *érigés selon le nouveau droit*. Leur rédaction doit être adaptée à la situation nouvelle. Il en va de même du titre de l'article.

6. Article 42b alinéa 2

La référence figurant à l'article 42b alinéa 2 doit être adaptée aux modifications du champ d'application de l'article 24c LAT ainsi qu'à la suppression correspondante de l'article 42a alinéa 2 OAT. Il n'en résulte aucune modification du contenu.

7. Article 43

Les trois lettres d à f de la liste des conditions énumérées à l'article 43 alinéa 1 OAT peuvent être supprimées car elles sont introduites dans les dispositions communes du nouvel article 43a : les lettres d et e sont intégrées à l'article 43a lettre c. La lettre f correspond au nouvel article 43a lettre e qui exige également une pesée complète des intérêts en présence. Enfin, la notion de «(constructions et installations) érigées selon le droit antérieur» est introduite dans le titre de l'article pour faciliter la compréhension.

8. Article 43a

Selon le droit en vigueur, les travaux de transformation de bâtiments d'habitation agricole en habitations sans rapport avec l'agriculture doivent respecter une série de conditions, qui sont énoncées à l'article 24d alinéa 3 LAT. Comme les bâtiments d'habitation agricoles sont désormais régis par l'article 24c LAT, ces conditions d'autorisation ne sont plus applicables pour des raisons de systématique législative. L'intention déclarée du législateur n'était toutefois pas de renoncer entièrement aux restrictions qui protègent en particulier l'agriculture. Bien au contraire, le législateur a, pour des raisons de technique législative, laissé au Conseil fédéral le soin de fixer des limites précises dans l'ordonnance. Seul le critère énoncé à l'article 24d alinéa 3 lettre b LAT relatif au respect de l'aspect extérieur et de la structure architecturale du bâtiment, qui exclut l'admissibilité d'une démolition-reconstruction, a été sorti du champ d'application de cette disposition.

Les critères de l'article 24d alinéa 3 LAT, qui doivent désormais aussi valoir pour les articles 39 à 43 OAT, sont en grande partie identiques aux critères énoncés à l'article 39 alinéa 3 OAT pour les autorisations concernant des constructions dans les territoires à habitat traditionnellement dispersé et les constructions caractéristiques du paysage. Il s'agit de principes qui concrétisent la pesée générale des intérêts en présence. Il est plus simple et plus facile à comprendre de tous les rassembler dans un article distinct plutôt que de les répéter dans différents articles.

L'article 24a LAT n'est pas concrétisé dans une disposition d'application de l'OAT; par conséquent, l'article 43a n'est pas applicable aux autorisations selon cette disposition. Cette situation est due à la systématique législative et ne constitue par un traitement volontairement privilégié de l'article 24a LAT. Elle n'a pas non plus d'incidence négative: la lettre c de l'article 43a concerne des travaux de construction qui ne sont de toute façon pas admissibles selon l'article 24a LAT. Là où les lettres a, b ou d devraient être appliquées préventivement à d'autres cas d'autorisation, la condition résolutoire de l'article 24a LAT est applicable en cas de problème de cette nature. La pesée des intérêts en présence prévue à l'article 43a lettre e figure déjà à l'article 24a alinéa 1 lettre a LAT.

Comme évoqué précédemment, ne font pas partie des conditions d'autorisation communes: l'article 24d alinéa 3 lettre b LAT, mais aussi le critère de l'aptitude énoncé à l'article 24d alinéa 3 lettre a LAT, lequel n'a délibérément pas été repris dans la liste des conditions de l'article 39 alinéa 3 OAT.



La formulation de la lettre a est d'une part adaptée au fait que non seulement les bâtiments conformes à l'affectation de la zone (et parmi ceux-ci en particulier les bâtiments agricoles) mais aussi les constructions imposées par leur destination doivent pouvoir garder leur utilisation initiale. Cette disposition règle d'autre part les cas où l'usage agricole du bâtiment répond encore à un besoin, mais que la construction entre tout de même dans le champ d'application de l'article 24c LAT. Dans de tels cas, il faut s'assurer que la construction pourra conserver son usage agricole. En particulier, l'octroi d'une autorisation au sens de l'article 24c LAT ne doit plus automatiquement entraîner une autorisation de morcellement au sens de l'article 60 alinéa 1 lettre a de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR; RS 211.412.11).

L'ancrage de ces principes à l'article 43a entraîne forcément une extension du champ d'application de ces principes aux articles 24b et 24c LAT. S'agissant de la portée de ces critères, le droit en vigueur (art. 24d al. 3 LAT et art. 39 al. 3 OAT) reste la référence principale. La nouvelle systématique retenue implique quelques légères adaptations rédactionnelles.