

96.040

Message
relatif à une révision partielle de la loi fédérale sur
l'aménagement du territoire (LAT)

du 22 mai 1996

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet de révision de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (RS 700) et vous proposons de l'adopter.

Nous vous recommandons simultanément de classer les interventions parlementaires suivantes:

1991 M 90.780 Révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire
(S 12.3.91, Zimmerli; N 11.12.91)

1993 P 93.3279 Ordonnance sur l'aménagement du territoire, complément ou
révision (N 8.10.93, Pini)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

22 mai 1996

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Delamuraz
Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

L'agriculture doit de plus en plus faire face à de nouveaux défis. Dans les conditions générales actuelles, il faut s'attendre à ce que les mutations structurelles dans le secteur économique se poursuivent. De nombreuses exploitations agricoles subiront donc des changements; l'abandon de certaines d'entre elles sera même inéluctable. Dans ce contexte, les Chambres fédérales ont transmis le 11 décembre 1991 la motion de M. Zimmerli, député au Conseil des Etats, par laquelle le Conseil fédéral a été chargé de présenter une révision partielle du droit de l'aménagement du territoire afin de permettre aux milieux agricoles de répondre plus facilement aux nouveaux défis – que ce soit par la construction de nouveaux bâtiments indispensables ou par une réaffectation des bâtiments existants qui soit judicieuse et qui respecte l'aménagement du territoire et la protection du paysage.

Le projet de révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire comprend deux volets: d'une part, il donne une nouvelle définition de la conformité des constructions et installations à l'affectation de la zone agricole, zone multifonctionnelle; d'autre part, il permet d'affecter à un usage non agricole (changement complet d'affectation), à des conditions très strictes, des bâtiments qui ne sont plus nécessaires à leur usage initial en raison des mutations structurelles.

La principale nouveauté introduite dans la définition de la conformité à l'affectation de la zone est l'abandon de la distinction entre exploitation tributaire du sol et exploitation non tributaire du sol et, par conséquent, l'abandon de la référence à la production au profit de la référence aux produits. Désormais, toutes les constructions ayant un lien direct avec la production agricole ou horticole pourront être autorisées en vertu de l'article 22 LAT. En outre, les cantons devront tenir davantage compte, dans leurs plans d'aménagement, des diverses fonctions de la zone agricole.

En ce qui concerne la possibilité qu'offre le projet de révision de permettre le changement d'affectation de bâtiments agricoles abandonnés, il convient d'apporter les précisions suivantes: le droit cantonal pourra prévoir le droit d'habiter dans des bâtiments d'habitation agricoles bien conservés sans que cet usage ait un lien direct avec l'agriculture («un logement reste un logement»). Cependant, l'autorisation d'exercer des activités artisanales ou commerciales en zone agricole ne pourra être accordée que de façon très restrictive. Elle sera accordée essentiellement pour permettre d'affecter des bâtiments existants à un usage artisanal ou commercial proche de l'exploitation si ce changement d'affectation permet d'assurer la viabilité d'un domaine exploité principalement à des fins agricoles ou horticoles. L'exploitation principale et l'activité accessoire non agricole restent une unité intégralement soumise au droit foncier rural.

L'ouverture de la zone agricole à des utilisations non agricoles reste délicate. Dans le projet de révision, on a donc veillé tout particulièrement à éviter des évolutions indésirables du point de vue tant de l'aménagement du territoire que de la protection du paysage. Cet assouplissement n'est possible que si l'on fixe des limites strictes à cette ouverture.

Message

1 Partie générale

11 Point de la situation

111 Autorisations de construire hors des zones à bâtir dans le droit en vigueur

Les autorisations de construire hors des zones à bâtir ont toujours constitué un des thèmes majeurs des débats sur l'aménagement du territoire. La séparation entre terrains constructibles et terrains non constructibles étant l'un des principes fondamentaux de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), les dispositions légales sur les possibilités de construire en zone agricole revêtent une importance particulière.

111.1 Constructions liées à l'exploitation tributaire – de façon prépondérante – du sol

Aux termes de l'article 22 LAT, seules les constructions et installations conformes à l'affectation de la zone peuvent être autorisées. La question de savoir si des constructions et installations sont conformes à la zone agricole dépend de la destination de celles-ci. Selon l'article 16 LAT, les zones agricoles comprennent les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole ou horticole et les terrains qui, dans l'intérêt général, doivent être utilisés par l'agriculture. Dans sa jurisprudence, le Tribunal fédéral a toujours considéré que seules les constructions et installations dont la destination correspond à la vocation agricole du sol sont conformes à l'affectation de la zone; le sol doit être un facteur de production indispensable. Les produits agricoles provenant de l'exploitation non tributaire du sol ne constituent pas une utilisation agricole au sens de l'article 16 LAT (voir notamment ATF 117 Ib 279 ss et ATF 120 Ib 266 ss). L'actuelle législation sur l'aménagement du territoire contient une définition de la notion d'utilisation agricole qui est basée non pas sur la production, mais sur le mode de production, et sur le mode de production exclusivement.

Les critères généraux déterminant la conformité à l'affectation de la zone sont aujourd'hui définis au cas par cas en fonction de la nature de la construction projetée:

- Les bâtiments d'exploitation agricoles – par exemple les étables, les granges, les hangars ou les silos – sont considérés comme conformes à l'affectation de la zone si leur implantation à l'endroit choisi est indispensable à l'exploitation rationnelle du sol et s'ils ne sont pas surdimensionnés (voir ATF 118 Ib 335 ss).
- Les constructions et installations destinées à la détention et à l'élevage d'animaux ne sont considérées comme conformes à l'affectation de la zone agricole que si l'exploitation produit une base fourragère suffisante pour nourrir ceux-ci. Si l'exploitant doit acheter la

majeure partie du fourrage, la conformité de ces constructions et installations ne peut pas être reconnue du fait que cette activité agricole n'est pas tributaire du sol de façon prépondérante.

- Les constructions et installations horticoles ne sont conformes à l'affectation de la zone agricole que si elles servent à une exploitation ayant une production tributaire du sol de façon prépondérante. Tel est notamment le cas lorsque les serres ne servent qu'à faire démarrer de jeunes pousses qui sont ensuite transplantées dans des cultures en plein air et poussent dans des conditions naturelles. Les bâtiments d'exploitation ainsi que les serres doivent avoir uniquement une fonction d'appoint pour la culture du sol; sinon elles ne peuvent pas être considérées comme conformes à l'affectation de la zone (voir notamment ATF 120 Ib 266 ss et ATF 116 Ib 131 ss en ce qui concerne l'horticulture).
- En zone agricole, les bâtiments à usage d'habitation ne sont conformes à l'affectation de la zone agricole que s'ils sont indispensables à une exploitation tributaire du sol (voir notamment ATF 121 II 67 ss). La nécessité d'habiter en zone agricole est examinée exclusivement en fonction de critères objectifs. Un logement ne peut être autorisé que si la présence permanente de la famille de l'exploitant et, le cas échéant, de ses employés est indispensable pour assurer une exploitation rationnelle du sol. En outre, une construction nouvelle à usage d'habitation ne peut être autorisée en zone agricole que s'il est établi que les bâtiments existants ne permettent pas de répondre aux besoins de logement et qu'il n'est pas raisonnable d'envisager l'exploitation du domaine depuis une habitation située dans une zone à bâtir proche. De plus, la construction de logements en zone agricole n'est considérée comme conforme à l'affectation de la zone que si le revenu tiré de l'activité agricole ou horticole constitue une part importante des moyens d'existence. Le fait que l'exploitation exige au moins la moitié des forces de travail d'une famille paysanne (au moins 2 100 heures de travail par an) pour être reconnue comme une entreprise agricole au sens de l'article 7 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR; RS 211.412.11) n'est à lui seul pas pertinent pour admettre la conformité d'un logement à l'affectation de la zone. Ce principe a été clairement rappelé – et à juste titre – par le Tribunal fédéral dans un arrêt récent (voir ATF 121 II 307 ss). Selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, le droit d'habiter hors de la zone à bâtir est réservé à une catégorie de personnes relativement limitée, notamment aux exploitants ou à la main d'oeuvre agricole, à leur famille et, naturellement, à la génération qui prend sa retraite après avoir travaillé toute sa vie dans l'agriculture.

Les constructions et installations qui n'ont pas de lien fonctionnel direct avec une exploitation agricole ou horticole tributaire du sol de façon prépondérante ne sont en principe pas autorisées en zone agricole. La possibilité d'autoriser des constructions et installations non conformes à l'affectation de la zone agricole est appréciée à la lumière de l'article 24 LAT.

111.2 Constructions et installations non conformes à l'affectation de la zone

Le droit fédéral soumet l'octroi d'une dérogation au sens de l'article 24 LAT à des conditions strictes. De telles autorisations ne sont délivrées que si l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination (art. 24, 1er al., let. a, LAT) et si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (art. 24, 1er al., let. b, LAT). Ces deux conditions sont cumulatives.

Selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, l'implantation d'un ouvrage non conforme à l'affectation de la zone est considérée comme imposée par sa destination lorsque la construction doit être implantée hors de la zone à bâtir, pour des raisons techniques, pour des raisons d'exploitation ou à cause des propriétés du terrain (critère positif). Il en va de même lorsqu'un projet ne peut être implanté en zone à bâtir en raison des nuisances qu'il produit (critère négatif).

Selon le droit en vigueur, le Tribunal fédéral examine également les cas de «développement interne» («innere Aufstockung») à la lumière de l'article 24 LAT. Il y a «développement interne» lorsqu'un secteur de production agricole non tributaire du sol est adjoint à une exploitation tributaire de façon prépondérante du sol afin que la viabilité de l'exploitation soit assurée; il faut toutefois que le secteur non tributaire du sol soit moins important que le secteur tributaire du sol. Dans sa jurisprudence, le Tribunal fédéral a toujours considéré, jusqu'à présent, que l'implantation de constructions telles que les bâtiments destinés à l'engraissement de volaille et de porcs était imposée par la rentabilité de l'exploitation (voir notamment ATF 117 Ib 270 ss; 379 ss; 502 ss; 118 Ib 17 ss en ce qui concerne ces «développements internes»).

La possibilité d'autoriser un projet non conforme à l'affectation de la zone en vertu de l'article 24, 1er alinéa, LAT a ses limites lorsqu'une construction a des conséquences si importantes sur le régime d'affectation existant que l'octroi d'une autorisation nécessite au préalable une modification du plan d'affectation, selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral. Récemment, le Tribunal fédéral a admis l'existence d'une obligation d'établir des plans d'aménagement au sens de l'article 2 LAT, notamment pour les projets d'extraction de matériaux et de décharge, pour la création de terrains de golf et pour l'aménagement d'installations de tir d'une certaine importance (voir notamment ATF 120 Ib 207 ss et les arrêts cités en ce qui concerne l'obligation d'établir des plans).

111.3 Travaux autorisés sur des constructions et installations bénéficiant de la garantie des situations acquises

Les constructions et installations qui ont été édifiées légalement, mais qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone en raison d'une modification du droit peuvent bénéficier d'une dérogation facilitée, procédant du principe de la garantie des situations acquises, en vertu de l'article 24, 2e alinéa, LAT. Ce type de construction peut – si le législateur

cantonal a prévu les dispositions d'application nécessaires – être rénové, partiellement transformé ou reconstruit. Il faut néanmoins que ces travaux soient compatibles avec les exigences majeures de l'aménagement du territoire. La «rénovation», la «transformation partielle» et la «reconstruction» sont des notions de droit fédéral que le législateur cantonal ne peut élargir. Parmi ces trois cas, c'est la transformation partielle qui revêt la plus grande importance dans la pratique.

La notion de transformation partielle désigne aussi bien les agrandissements mineurs que les changements d'aménagement intérieur et les changements d'affectation. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les travaux de ce type ne sont autorisés que s'ils préservent dans leurs caractéristiques essentielles le volume, l'aspect et la destination du bâtiment existant. En outre, les modifications envisagées ne doivent pas avoir d'incidence foncièrement nouvelle sur le régime des affectations, sur l'équipement du terrain, ni sur l'environnement (voir notamment ATF 118 Ib 497 ss). Dans sa jurisprudence récente, le Tribunal fédéral a apprécié l'existence d'une transformation partielle sur la base d'une vision d'ensemble tenant compte de tous les facteurs déterminants. Il ne s'est donc pas fondé uniquement sur des critères quantitatifs.

111.4 Possibilités de changements d'affectation relevant des articles 23 et 24 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire

Les articles 23 et 24 de l'ordonnance du 2 octobre 1989 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1) sont entièrement consacrés aux constructions hors de la zone à bâtir. Ces deux dispositions visent à assurer le maintien de petites entités urbanisées et à faciliter la transformation de bâtiments existants ayant perdu leur vocation agricole en raison des mutations structurelles; elles offrent aujourd'hui déjà des possibilités assez larges en ce qui concerne les changements d'affectation. A certaines conditions, il est ainsi possible, en application des articles 23 et 24, 2e alinéa, OAT d'affecter des bâtiments d'exploitation agricoles au logement.

Cependant, les possibilités offertes par les articles 23 et 24 OAT ne portent pas sur l'ensemble du territoire. Elles sont applicables uniquement aux sites spécifiés dans ces deux dispositions et sont subordonnées à l'adoption de mesures de planification.

112 L'agriculture face à de nouveaux défis

L'agriculture est de plus en plus confrontée à de nouveaux défis. La pression exercée en vue de la réduction de l'aide liée aux produits et des subventions à l'exportation augmentera forcément la concurrence, ce qui exigera une plus grande flexibilité de l'agriculture et une réorientation de la politique agricole de l'Etat. Conformément au Septième rapport du 27 janvier 1992 sur la situation de l'agriculture suisse et la politique agricole de la Confédération (FF 1992 II 140 ss), la Confédération a d'ores et déjà procédé, dans une première étape,

aux modifications législatives qui s'imposaient: séparation de la politique des prix et de la politique des revenus; dans une deuxième étape (Politique agricole 2002), elle vise notamment la régénération de l'économie de marché afin que l'agriculture devienne compétitive, s'oriente vers une production durable, et trouve ainsi sa place dans une société d'industrie et de services moderne. La nouvelle politique agricole devra donc créer des conditions optimales pour que l'agriculture puisse affronter des marchés de plus en plus ouverts.

Dans la situation actuelle, il faut s'attendre à ce que les mutations structurelles qui affectent l'agriculture se poursuivent. Leurs effets concrets dépendront de nombreux facteurs, notamment de la politique des revenus (prix, quantités et paiements directs), du développement économique dans les autres secteurs et de l'évolution internationale (GATT et intégration européenne notamment). En tout cas, il faut s'attendre à ce que des exploitations agricoles soient abandonnées ces prochaines décennies et à ce qu'il reste des terres disponibles pour l'extension de celles qui seront maintenues. Nombre de bâtiments perdront ainsi inévitablement leur affectation d'origine.

Face à cette situation, il convient de se demander dans quelle mesure l'aménagement du territoire peut aider une agriculture en proie à de profondes mutations structurelles à relever les défis futurs.

113 La motion Zimmerli à l'origine de la révision de la loi

Afin d'être en mesure de répondre aux nouveaux défis et de s'adapter, du moins en partie, aux mutations structurelles du secteur agricole, les Chambres fédérales ont accepté, le 11 décembre 1991, une motion de M. Zimmerli, député au Conseil des Etats; elles ont ainsi déclenché les travaux de révision partielle du droit de l'aménagement du territoire.

Les Chambres fédérales ont chargé le Conseil fédéral de redéfinir les utilisations autorisées en zone agricole afin qu'elles répondent mieux aux exigences actuelles et d'assouplir le régime de dérogation auquel sont soumises une partie des constructions et installations situées hors des zones à bâtir. Le but de cette démarche était de permettre aux cantons de mieux répondre aux besoins en logements et en activités commerciales ou artisanales complémentaires de l'agriculture, besoins qui varient selon les régions.

Les agriculteurs doivent ainsi avoir la possibilité de trouver de nouvelles sources de revenus complémentaires ou plus rémunératrices et être en mesure de réagir plus facilement aux mutations structurelles.

114 Le droit en vigueur offre quelques possibilités, mais celles-ci ne suffisent pas

Le droit en vigueur autorise certaines constructions hors de la zone à bâtir (voir ch. 111 ci-avant). Dans sa jurisprudence très nuancée, le Tribunal fédéral a en outre précisé les possibilités réelles qu'offrait le droit en vigueur. A cet égard, il convient notamment de mentionner la jurisprudence relative aux «développements internes» (voir ch. 111.2 ci-avant). La jurisprudence a également précisé la notion de transformation partielle au sens de l'article 24, 2e alinéa, LAT. Ainsi, le critère quantitatif a progressivement perdu de son importance pour les transformations ou les agrandissements projetés à l'intérieur du volume bâti; le souci de tirer un meilleur parti des constructions existantes et l'utilisation mesurée du sol ont gagné en importance.

Selon le droit en vigueur et la jurisprudence actuelle, la réaffectation de constructions et installations ayant perdu leur usage initial à la suite de mutations structurelles n'est cependant possible qu'à certaines conditions. Ainsi, exception faite du champ d'application des articles 23 et 24 OAT, nul ne sait par exemple de façon sûre et précise si l'affectation de bâtiments d'habitation à des logements sans rapport avec l'agriculture peut être autorisée, et, dans l'affirmative, à quelles conditions. En outre, la réaffectation à des fins artisanales ou commerciales de constructions abandonnées est soumise à des conditions strictes, même lorsqu'une activité commerciale ou artisanale complémentaire serait nécessaire pour assurer la viabilité d'une exploitation agricole ou horticole. Dans sa jurisprudence récente, le Tribunal fédéral a été très clair à ce sujet: on ne saurait considérer comme imposée par sa destination n'importe quelle activité complémentaire permettant à un agriculteur d'assurer ses moyens d'existence. Une menuiserie complémentaire à une exploitation agricole ne peut être autorisée en vertu de l'article 24 LAT, même si le bois provient en partie de la forêt appartenant à ce même agriculteur.

Au vu des mutations structurelles qui affectent l'agriculture, la définition actuelle de la conformité à la destination de la zone se révèle elle aussi trop étroite (voir ch. 111.1 ci-avant et ch. 202 et 204.1 ci-après). Le critère de la dépendance à l'égard du sol ne permet pas aux agriculteurs de s'adapter facilement aux changements de situation et constitue un obstacle à leur compétitivité. Il serait donc utile de redéfinir la conformité à l'affectation de la zone agricole de façon à permettre de nouvelles possibilités de développement.

Afin d'offrir aux agriculteurs la possibilité de répondre aux exigences de demain et de rechercher, en dehors du champ d'application des articles 23 et 24 OAT, une solution qui permette de transformer les constructions et installations ayant perdu leur vocation agricole en raison des mutations structurelles, il paraît indispensable de procéder à une révision des normes en vigueur. Cette modification ne doit toutefois pas se limiter à une retranscription dans la loi de la jurisprudence du Tribunal fédéral.

12 Résultats de la procédure préliminaire

Le Département fédéral de justice et police a institué, le 12 mai 1992, une commission d'experts (ci-après: commission) dont la présidence a été confiée à M. Adalbert Durrer (OW), Conseiller d'Etat à l'époque. Celle-ci se composait de représentants des offices fédéraux concernés, des cantons et des milieux intéressés.

La commission a reçu le mandat de formuler des propositions permettant de mettre en pratique les objectifs contenus dans la motion Zimmerli et de présenter «des lignes directrices, des propositions et des arguments pour la présentation de réglementations envisageables en vue d'une révision partielle du droit de l'aménagement du territoire». Les lignes directrices et les propositions devaient s'insérer dans le contexte plus général de la protection de la nature et du paysage.

La commission a présenté ses conclusions le 25 mars 1994. Elle a publié ses lignes directrices pour la révision partielle du droit de l'aménagement du territoire dans les domaines de l'agriculture et du paysage sous le titre: «Extension des possibilités d'utilisation en zone agricole» (Berne, 1994; ci-après: rapport de la commission). Cette publication (disponible auprès de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire) peut être consultée pour plus de détails. Les propositions ont atteint un tel degré d'élaboration qu'elles ont été largement reprises dans le projet mis en consultation.

Le Tribunal fédéral, la totalité des cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale et 63 organisations ont été invités à donner leur avis dans le cadre de procédure de consultation qui s'est déroulée du 29 juin au 15 novembre 1994. L'évaluation des réponses tient compte de tous les avis transmis avant la fin de l'année 1994.

Le projet mis en consultation a suscité des réactions très diverses. On trouvera de plus amples détails dans le rapport de synthèse rendant compte des résultats de la consultation (ci-après: rapport de synthèse). Ce rapport, paru en mai 1995, peut être obtenu à l'Office fédéral de l'aménagement du territoire. Il convient toutefois de rappeler ici les appréciations d'ensemble qui ont été données: alors que la majorité des associations faîtières et des milieux agricoles ainsi que toutes les organisations du secteur de la construction et des représentants des propriétaires ont accueilli plutôt favorablement le projet, une majorité de cantons, toutes les organisations à vocation environnementale et pratiquement toutes les organisations oeuvrant dans les domaines de l'aménagement du territoire et du droit foncier ont fait part de leur scepticisme vis-à-vis du projet; pour ce qui est des partis politiques, les avis positifs et négatifs sont à peu près équilibrés. Malgré cet accueil dans l'ensemble négatif (voir rapport de synthèse, p. 10 ss), la majorité des milieux consultés ont reconnu la nécessité de modifier la réglementation dans les domaines de révision envisagés. Plusieurs ont proposé que l'on renonce à une révision de la loi et que l'on se contente d'une révision de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire en la complétant, le cas échéant, par des textes destinés à en faciliter l'application.

Les points qui ont suscité de profonds désaccords et sur lesquels il paraît difficile de dégager un consensus sont les suivants:

- la proposition d'admettre comme conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations destinées à des utilisations non tributaires du sol;

- la proposition d’admettre des changements complets d’affectation pour n’importe quel usage artisanal ou commercial.

Le dépouillement des réponses a clairement révélé qu’un grand nombre de milieux consultés continuent à accorder une grande importance au critère de la dépendance à l’égard du sol, dont l’assouplissement, pour beaucoup d’entre eux, ne semble pas opportun. Plusieurs milieux ont fait valoir que les secteurs non tributaires du sol ne devaient être considérés comme conformes à l’affectation de la zone agricole que s’ils servaient au secteur d’exploitation dépendant du sol et s’ils avaient une importance secondaire par rapport à ce dernier (voir ch. 202.2 ci-après).

Un consensus paraît cependant possible sur les points suivants:

- mention et spécification du caractère multifonctionnel de l’aire rurale;
- précisions concernant l’obligation d’établir des plans en ce qui concerne les projets ayant une incidence importante sur l’organisation du territoire et sur l’environnement (voir ch. 212 ci-après);
- élargissement des possibilités de réaffectation de bâtiments agricoles à des fins d’habitation.

Il n’est pas possible d’accéder à la requête des divers milieux qui ont demandé que l’on renonce à une révision de la loi et proposé que l’on procède à une adaptation de l’ordonnance. Les deux éléments essentiels de la motion transmise par les Chambres fédérales, à savoir la définition d’une conformité à l’affectation de la zone qui réponde mieux aux exigences actuelles et l’assouplissement du régime de dérogation en zone agricole, soulèvent des questions fondamentales dont la responsabilité doit être laissée au législateur.

Les résultats de la consultation seront rappelés, au besoin, dans le commentaire article par article du projet de révision.

13 Classement des interventions parlementaires

La redéfinition de la conformité à l’affectation de la zone agricole et l’assouplissement du régime de dérogation hors de la zone à bâtir proposés dans le projet répondent aux objectifs de la motion Zimmerli du 3 octobre 1990.

La proposition de modification de l’article 24 LAT permet également de trouver une solution à la problématique soulevée dans le postulat Pini du 8 juin 1993 concernant le changement d’affectation de constructions situées hors de la zone à bâtir qui ont perdu leur usage initial.

Ces deux interventions parlementaires peuvent donc être classées.

2 Partie spéciale: commentaire article par article

201 Remarques générales concernant le projet de révision

Le projet de révision prévoit, d'une part, une définition mieux adaptée aux exigences actuelles de la conformité des constructions et installations de la zone agricole à l'affectation de cette zone et, d'autre part, une ouverture contrôlée de la zone agricole aux utilisations sans rapport avec l'agriculture. Il importe de fixer clairement les limites de cette ouverture. Celles-ci ne doivent pas être trop rigides ni entraver les possibilités de développement d'une agriculture en pleine mutation. Elles doivent toutefois être suffisamment efficaces pour contrer des évolutions indésirables. La zone agricole ne peut être ouverte à de nouvelles utilisations que si cette ouverture est acceptable, notamment du point de vue de l'aménagement du territoire et de la protection du paysage. Les limites permettant de garder le contrôle de cette ouverture de la zone agricole font ci-après l'objet d'un commentaire relativement détaillé.

202 Remarques préliminaires concernant les articles 16 et 16a

202.1 Définition de la notion d'exploitation agricole ou horticole

Selon le droit en vigueur, seules les activités pour lesquelles le sol est un facteur de production indispensable (modèle «production») sont considérées comme «agricoles». La zone agricole est ainsi exclusivement réservée aux modes traditionnels d'exploitation exploitant directement les ressources du sol dans des conditions principalement naturelles; la culture des champs et la production de lait et de viande en sont des exemples. Selon la jurisprudence constante, le caractère agricole, au sens de l'article 16 de l'actuelle loi sur l'aménagement du territoire, d'une activité n'est pas admis si les produits obtenus proviennent d'un mode d'exploitation non tributaire du sol (voir notamment ATF 117 Ib 270 ss et 120 Ib 266 ss).

Eu égard à la nécessité d'une adaptation de l'agriculture aux mutations structurelles en cours, cette interprétation restrictive de la notion d'exploitation agricole ou horticole ne semble pas répondre aux exigences actuelles. Les raisons appelant une définition plus large de la notion d'exploitation agricole ou horticole sont les suivantes:

A l'heure actuelle, l'agriculture est en plein bouleversement et nul ne peut dire avec certitude quelles en seront les conséquences. Dans ces circonstances, il ne peut et il ne saurait être du ressort de l'aménagement du territoire de définir de façon précise la notion d'exploitation agricole ou horticole. Les autorités chargées de l'aménagement du territoire ont bien davantage pour tâche de veiller, en utilisant les instruments à leur disposition, à assurer une utilisation mesurée du sol et à coordonner au mieux les différentes activités dans l'espace rural. L'aménagement du territoire étant conçu sur le long terme, il ne serait pas judicieux d'admettre uniquement un mode déterminé d'exploitation agricole ou horticole – à savoir l'exploitation tributaire du sol – à cause de la définition qui est donnée de la conformité des constructions et installations conformes à l'affectation de la zone agricole, et cela d'autant

moins que la réalité agricole actuelle appelle une définition se fondant non pas sur le mode de production mais sur le produit lui-même. Seule une interprétation plus large de la notion d'exploitation agricole ou horticole laisse suffisamment de marge d'action face à l'avenir. Il semble donc légitime de passer du modèle «production» au modèle «produits» et d'autoriser désormais les constructions et installations destinées à l'exploitation non tributaire du sol (pour une définition de la notion d'agriculture, voir également Eduard Hofer, *Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991*, Brugg 1995, *Vorbemerkungen zu den Artikeln 6–10*, N. 29 ff.).

L'interprétation plus large de la notion d'exploitation agricole ou horticole n'est nullement en contradiction avec les objectifs et les tendances actuelles de la politique agricole, comme on pourrait en avoir l'impression à première vue. Les résultats négatifs de la votation populaire de mars 1995 doivent être considérés comme un appel à procéder en priorité à des réformes favorisant l'ouverture des marchés et l'écologie. Tel est également le sens de la présente révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. La proposition d'autoriser en zone agricole les constructions et installations destinées à la production non tributaire du sol vise à renforcer la compétitivité, compétitivité qu'il ne serait guère possible de garantir si ces bâtiments devaient être implantés en zone industrielle ou en zone artisanale. Le fait d'autoriser la production non tributaire du sol n'est pas non plus incompatible avec le nouvel article constitutionnel sur l'agriculture (art. 31^{octies} *est.*) proposé par les Chambres fédérales comme contre-projet à l'initiative populaire «Paysans et consommateurs – pour une agriculture proche de la nature». La production non tributaire du sol contribue également à assurer à long terme l'approvisionnement du pays tout en permettant une plus grande facilité d'adaptation aux exigences du marché. Enfin, il importe de souligner qu'une interprétation plus large de la notion d'exploitation agricole ou horticole va sensiblement dans le même sens que la réforme de la politique agricole en cours (Politique agricole 2002).

L'extension de cette notion n'est pas non plus en contradiction avec la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR; RS 211.412.11). Celle-ci, de même que la loi fédérale du 4 octobre 1985 sur le bail à ferme agricole (LBFA; RS 221.213.2), ne contient aucune définition de la notion d'agriculture; cette dernière fait partie des principes généraux de la législation sur l'agriculture (voir FF 1982 I 281 [message relatif à la loi fédérale sur le bail à ferme agricole]). La LDFR, en tant que loi spéciale, règle uniquement les transactions portant sur les entreprises et les immeubles agricoles et codifie les normes de droit public et de droit privé y relatives (voir FF 1988 III 903 et 909 [message concernant la LDFR]).

202.2 Appréciation des conséquences d'une définition plus large

La réglementation dont les Chambres fédérales ont demandé le réexamen est extrêmement complexe. L'incidence de chacune des dispositions ne peut être évaluée avec certitude que si celle-ci est étudiée dans un contexte global. Les critiques exprimées dans le cadre de la procédure de consultation au sujet de l'assouplissement du critère de la dépendance à

l'égard du sol (voir ch. 12 ci-avant) doivent être analysées en relation avec l'ensemble des dispositions présentées dans l'avant-projet mis en consultation. L'extension assez large des possibilités de changement d'affectation prévues dans cet avant-projet revêt dans ce contexte une importance particulière. Le projet actuel est cependant sur plusieurs points essentiels très différent de l'avant-projet. Il convient donc d'analyser en toute impartialité si les critiques émises restent fondées après le remaniement de l'avant-projet. A cet égard, il importe de tenir compte non seulement des dispositions du droit de l'aménagement du territoire, mais également des réalités et de l'environnement juridique et d'autres secteurs, notamment de l'agriculture et de la protection de l'environnement.

L'exploitation tribulaire du sol restera la règle même si la notion d'exploitation agricole ou horticole est désormais interprétée dans un sens plus large. En effet, le potentiel de développement des activités non tributaires du sol – notamment des élevages intensifs d'animaux et des cultures en serre – est limité pour diverses raisons. Il convient d'apporter à cet égard les précisions suivantes:

- L'expansion de l'élevage porcin est limité à la fois par les dispositions strictes de la législation sur la protection des eaux et par l'engagement de la Suisse vis-à-vis de l'OMC de faire passer de 98 % à 95 % au maximum son degré d'auto-provisionnement.
- La situation se présente différemment pour l'élevage de poules pondeuses et l'engraissement de volaille, qui posent des problèmes moins délicats que l'élevage porcin au regard de législation de la protection des eaux. Malgré le taux d'auto-provisionnement relativement bas (environ 50%) dans ces domaines, un développement incontrôlé des constructions et installations n'est pas à craindre. L'augmentation éventuelle de la consommation pourrait susciter une certaine expansion dans ce secteur, mais celle-ci devrait être limitée en raison du respect des accords de l'OMC, qui fixent, pour la fin de la période de transition, un quota d'importation de 54 000 tonnes de «viande blanche» (viande de porc et volaille) (importations en 1994: 47 605 t; estimation provisoire pour 1995: 47 376 t). La situation est identique en ce qui concerne la production hors-sol en serre. Mais, là encore, il ne faut pas s'attendre à un développement incontrôlé des constructions et installations destinées à ces activités en raison des difficultés d'écoulement. Il convient par ailleurs de souligner qu'il n'y a pas de différences notables, du point de vue de l'aménagement du territoire, entre les serres classiques et les sites de production hors-sol. La production sous serre dans des systèmes fermés présente au demeurant moins de danger pour l'environnement que la production en serre conventionnelle, car le risque d'infiltration des engrais et des produits phytosanitaires dans le sol et les eaux souterraines est moins élevé. En outre, elle exige moins de terrain puisqu'elle peut être intensifiée sur des surfaces plus petites. La reconversion vers la production hors-sol a donc plutôt tendance à diminuer la surface totale mise sous serre.
- A l'heure actuelle, la politique agricole – exception faite des mesures de protection douanière – encourage pour ainsi dire exclusivement la production tribulaire du sol. Ainsi, l'article 31a et surtout l'article 31b de la loi fédérale du 3 octobre 1951 sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne (loi sur l'agriculture [L'Agri]; RS 910.1) prévoient l'octroi de paiements directs complémentaires et de contributions pour des prestations écologiques particulières calculés non pas en fonction de la production, mais en fonction de la surface utilisée.

- L'agriculture devra à l'avenir adapter davantage sa production aux besoins du marché. Plus l'agriculture se rapprochera de la demande, plus les investissements consentis pour les constructions et installations destinées à la production devront être adaptés au marché.

En outre, les modifications apportées à l'avant-projet en fonction des avis recueillis lors de la consultation ont été conçues principalement pour empêcher un développement incontrôlé des constructions hors des zones à bâtir. Deux points doivent être soulignés à cet égard:

- Le nouvel article 16, 4^e alinéa, du projet révisé oblige expressément les cantons à tenir compte de façon adéquate, dans leurs plans d'aménagement, des différentes fonctions de la zone agricole. Les cantons et les communes doivent donc déterminer, selon un processus démocratique et conformément à leurs attributions en matière d'aménagement du territoire, les zones dans lesquelles les constructions et installations destinées à une production non tributaire du sol ne sont pas autorisées (voir ch. 203.3 et 211 ci-après). De plus, les constructions et installations ayant une incidence importante sur l'organisation du territoire et sur l'environnement seront soumises, comme par le passé, à l'obligation d'établir des plans imposée par l'article 2 LAT. Les détails seront cependant réglés non pas dans la loi – l'article 18a de l'avant-projet mis en consultation a été supprimé –, mais dans l'ordonnance (voir ch. 212 ci-après).
- Les modifications apportées au régime de dérogation applicable aux constructions et installations hors de la zone à bâtir (voir ch. 204.3 ci-après) en fonction des avis émis lors de la consultation réduisent considérablement les risques qu'une construction destinée à une production non tributaire du sol ne soit érigée dans le seul but de changer son affectation par la suite.

Pour ces différentes raisons, une définition plus large de la notion d'exploitation agricole ou horticole ne déclenchera pas une nouvelle vague de constructions hors de la zone à bâtir; le nombre de constructions nouvelles destinées à la production non tributaire du sol devrait, selon une estimation réaliste tenant compte de tous les facteurs déterminants, rester faible.

L'interprétation plus large de la notion d'exploitation agricole ou horticole a également pour conséquence de permettre que tous les bâtiments directement liés à la production agricole ou horticole puissent faire l'objet d'une autorisation fondée sur l'article 22 LAT; tel n'est pas le cas à l'heure actuelle (voir ch. 111.2 ci-avant et ch. 204.1 ci-après).

203 Remarques concernant l'article 16

203.1 Définition des zones agricoles (art. 16, 1^{er} et 2^e al.)

De par sa structure et son libellé, le premier alinéa reprend largement la réglementation actuelle. Il définit de façon générale les surfaces affectées à la zone agricole dans le cadre de la planification.

La notion d'utilisation du sol qui apparaissait dans le texte allemand de cet alinéa – le texte français comprenait parlait déjà d'«exploitation agricole ou horticole» – s'est révélée trop

étroite, notamment parce qu'elle n'englobait pas les mesures de protection et d'entretien liées à la protection de la nature. La lettre a du 1er alinéa a donc subi une modification rédactionnelle en allemand: elle intègre désormais le terme «exploitation» («Bewirtschaftung»).

Les zones agricoles doivent comprendre tous les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole ou horticole. Le projet de révision étant basé sur le modèle «produits» (voir ch. 202.1 ci-avant), le mode d'exploitation n'est plus un critère pertinent pour l'affectation d'un terrain à la zone agricole. Il n'en demeure pas moins que le terrain doit de toute façon se prêter au mode d'exploitation envisagé et être nécessaire à celui-ci pour que la zone agricole remplisse les diverses fonctions qui lui sont assignées (voir ch. 203.2 ci-après). Mais cette adéquation ne doit pas être reconnue uniquement lorsque le sol est un facteur de production indispensable. Les surfaces qui sont nécessaires et qui se prêtent à la production agricole ou horticole non tributaire du sol doivent ainsi pouvoir être classées en zone agricole même si elles ne se prêtent pas – cas très rare – à l'exploitation traditionnelle du sol. A l'avenir également, les surfaces agricoles continueront pour la plupart à faire l'objet d'une exploitation agricole tributaire du sol (voir ch. 202.2 ci-avant).

Le 1er alinéa, lettre b, traite des surfaces qui, dans l'intérêt général, doivent être exploitées pour l'agriculture; il ne comporte qu'une modification rédactionnelle («exploitées» remplaçant «utilisées») n'impliquant aucun changement de fond.

Le 2e alinéa, qui dispose qu'«il importe, dans la mesure du possible, de délimiter des surfaces cohérentes d'une certaine étendue», a été repris tel quel de la loi en vigueur.

203.2 Multifonctionnalité de la zone agricole (art. 16, 3e al.)

La zone agricole joue, on le sait, un rôle multiple puisque les objectifs qui lui sont assignés touchent à la fois à la politique agricole, à la politique foncière, à l'urbanisation et à l'environnement; la protection du paysage s'inscrit également dans les objectifs de la politique de l'environnement (voir DFJP/OFAT, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Berne 1981, p. 206 ss et rapport de la commission d'experts, p. 9). Il importe, afin de maintenir cette multiplicité de fonctions, que l'ouverture préconisée quant aux possibilités de construire en zone agricole soit limitée (voir également ch. 204.1 ci-après). La séparation entre zones constructibles et zones non constructibles imposée par la constitution (voir art. 22^{quater} cst.) contribue de manière déterminante au maintien de la multiplicité des fonctions du sol, du paysage et de l'espace. Le 3e alinéa énumère les diverses fonctions assignées à la zone agricole. La loi mentionne donc désormais expressément les tâches principales de l'agriculture telles qu'elles sont énoncées dans le Septième rapport sur l'agriculture (voir FF 1992 II 479 ss).

L'approvisionnement de la population en produits de qualité à des prix aussi avantageux que possible demeure l'une des tâches primordiales de l'agriculture. Elle suppose que les meilleures terres agricoles soient soustraites à la pression de la construction afin qu'une base d'approvisionnement suffisante soit assurée à long terme. Les surfaces d'assolement

fondées sur l'article 19 LAgr et, implicitement, sur la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (voir art. 1er, 3, 6 et 16 LAT) acquièrent ainsi une importance particulière: la mention de la fonction que doit assurer la zone agricole en ce qui concerne l'approvisionnement du pays permet de fixer également dans la loi sur l'aménagement du territoire une base légale explicite pour ces surfaces d'assolement.

La procédure de consultation a permis de mettre en évidence des craintes, maintes fois réitérées, quant à un élargissement de la définition des fonctions de la zone agricole – surtout en ce qui concerne la «sauvegarde du paysage et des espaces de délasserment». Plusieurs milieux ont fait valoir que cet élargissement risquait de faire augmenter le prix des terrains en zone agricole, notamment en rapport avec la création d'installations sportives et récréatives. Ces craintes ne sont pas fondées. En zone agricole, la construction doit être limitée au strict nécessaire. Il découle de l'article 16a du projet de révision que seules les constructions et installations directement liées à l'exploitation agricole ou horticole pourront être considérées comme conformes à l'affectation de la zone (voir ch. 204 ci-après). On ne peut sauvegarder le paysage et les espaces de délasserment – par exemple par des modes d'exploitation extensifs ou par des mesures de protection et d'entretien de la nature – et prévoir des espaces de compensation écologique que si les surfaces nécessaires sont soustraites à la construction. Les projets de construction destinés aux activités sportives et récréatives – s'ils ne sont pas soumis à l'obligation d'établir un plan – doivent être examinés à la lumière de l'article 24, 1er alinéa, LAT, lequel n'a subi aucune modification.

Le 3e alinéa appelle encore la précision suivante: en règle générale, les diverses fonctions de la zone agricole ne sont pas faciles à différencier les unes des autres car elles se superposent dans de nombreux cas. Les différentes fonctions de la zone agricole restent toutefois distinctes et ne doivent pas être considérées comme des conditions cumulatives pour l'affectation d'un terrain à la zone agricole.

203.3 Planification différenciée pour la zone agricole (art. 16, 4e al.)

La réglementation fixée au 4e alinéa est directement liée à la multiplicité des fonctions de la zone agricole telle qu'elle est définie au 3e alinéa. Elle constitue une règle de principe relevant du droit fédéral et, à ce titre, oblige expressément les cantons à différencier de façon plus précise l'affectation des territoires non constructibles.

La législation actuelle permet déjà une différenciation de la zone agricole. A cet égard, il convient d'abord de mentionner les buts et principes régissant l'aménagement du territoire (art. 1er et 3 LAT). Ainsi, les mesures d'aménagement doivent soutenir les efforts entrepris notamment aux fins de protéger les bases naturelles de la vie (art. 1er, 2e al., let. a, LAT) et de garantir des sources d'approvisionnement suffisantes dans le pays (art. 1er, 2e al., let. d, LAT). Il faut également réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables et conserver les sites naturels et les territoires servant au délasserment afin de préserver le paysage (art. 3, 2e al., let. a et d, LAT).

Selon la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, qui a été conçue comme une loi fixant des principes, les cantons délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger (art. 14, 2e al., LAT). Compte tenu de leurs nombreuses tâches d'aménagement, ils peuvent néanmoins différencier d'avantage encore les affectations. Cela peut se faire à l'intérieur des zones précitées ou par la détermination de zones d'affectation supplémentaires (voir art. 18 LAT). Pour les projets d'extraction de matériaux et de décharge, par exemple, on recourt régulièrement à cette dernière solution. Les cantons pourraient donc déjà différencier l'affectation des territoires non constructibles en fonction des constructions admises. Seuls quelques cantons ont fait usage de cette possibilité – et dans ce cas, en superposant des zones à protéger (l'art. 17 LAT) à la zone agricole. Il semble donc souhaitable d'obliger les cantons, par une règle de principe relevant du droit fédéral, à tenir compte de façon adéquate des diverses fonctions de la zone agricole dans leurs plans d'aménagement. Cela répond par ailleurs à une requête formulée de manière réitérée lors de la consultation.

Le renforcement des mesures de planification proposé au 4e alinéa est, pour les cantons, l'occasion d'adapter davantage le développement des espaces hors de la zone à bâtir aux spécificités locales et régionales et revêt donc une dimension fédéraliste. La différenciation demandée pour la zone agricole ne doit en aucun cas déclencher une vague de nouveaux plans. Il serait en effet absurde de différencier les modes d'utilisation de la zone agricole de manière aussi détaillée que dans les zones à bâtir; il faut en effet éviter de morceler la zone agricole. Compte tenu de la multiplicité des fonctions assignées à la zone agricole et de la diversité des niveaux de sensibilité du paysage, la différenciation opérée par les plans doit donner des indications sur les constructions admises, mais en aucun cas sur les différents produits agricoles ou horticoles admis.

La sauvegarde du paysage, des espaces de délasserment et de l'équilibre écologique est un objectif qui ne pourra être atteint que par la limitation des constructions sur ces territoires. Il peut être judicieux de désigner dans les plans les territoires dans lesquels la conservation et la revalorisation de milieux naturels, le respect des liens entre espaces vitaux ou la protection de la beauté des paysages sont prioritaires.

Il peut être également judicieux d'indiquer dans les plans, selon les spécificités locales et le développement souhaité pour ces territoires, les zones dans lesquelles l'exploitation traditionnelle peut être complétée par des secteurs de production non tributaires du sol – que ce soit dans des constructions existantes ou dans des constructions nouvelles («développement interne»). Une telle solution peut être envisagée là où l'incidence de ces modes de production semble compatible avec la protection du paysage et répond à d'autres conditions – par exemple en ce qui concerne l'équipement des terrains–; ces possibilités devraient être de préférence réservées aux territoires situés à proximité du milieu bâti.

Le recours à des mesures de planification est particulièrement important dans les territoires où les constructions et installations destinées à une production qui n'est pas tributaire du sol de façon prépondérante seront autorisées. Il semble à cet égard primordial que ces territoires puissent être désignés dans le cadre d'un processus démocratique d'élaboration des plans et après une pesée complète de tous les intérêts en jeu; à cet égard, les aspects liés à la protection du paysage mériteront la plus grande attention.

La réglementation fixée au 4e alinéa oblige les cantons à prendre en compte les diverses fonctions des territoires situés hors des zones à bâtir. Quel doit être le degré de différenciation de la zone agricole? Cette question n'a pas de réponse générale et uniforme; seuls les cantons sont en mesure d'y répondre en fonction de leurs particularités.

Il convient d'ajouter une dernière remarque: la différenciation des fonctions de la zone agricole au moyen des mesures de planification ne nécessite pas la création de nouveaux instruments de planification. La disposition considérée peut être mise en oeuvre par le recours au plan directeur cantonal (art. 6 et 8 LAT) et aux plans d'affectation communaux par exemple; les instruments nécessaires à cet effet existent donc déjà. Dans les paysages sensibles où il faut bannir ou, du moins, limiter les constructions indésirables, il est également possible de tenir compte «de façon adéquate» des diverses fonctions de la zone agricole en superposant des zones à protéger à la zone agricole; nombre de cantons ont déjà fait usage de cette possibilité.

204 Remarques concernant l'article 16a

204.1 Elargissement de la notion de conformité à l'affectation de la zone agricole

L'article 16a porte exclusivement sur les constructions nouvelles en zone agricole et décrit les conditions générales de conformité à l'affectation de celle-ci. Il est loisible aux cantons de restreindre cette notion, mais en aucun cas de l'élargir.

L'élément fondamental introduit dans cette disposition est l'abandon de la distinction entre exploitation tributaire et exploitation non tributaire du sol que le projet mis en consultation contenait encore. Comme la majorité de la commission d'experts l'a fait remarquer, le critère de la dépendance à l'égard du sol s'est avéré dans l'ensemble difficile à appliquer. Avec la multiplication des méthodes nouvelles de production, il devenait de plus en plus délicat de différencier les exploitations tributaires (de façon prépondérante) du sol de celles qui ne le sont pas. Compte tenu des mutations en cours, qui obligent l'agriculture à faire face à une concurrence considérable et à adapter ses méthodes de production au marché, le critère de la dépendance à l'égard du sol ne peut plus être maintenu (voir ch. 202.1 ci-avant).

Les principes qui présideront à l'examen d'une demande d'autorisation de construire en zone agricole doivent être les mêmes pour tous les projets, que ceux-ci soient liés à une production tributaire du sol ou non. La formulation proposée au premier alinéa a été choisie de telle sorte que l'on puisse examiner à la lumière de l'article 16a aussi bien les nouvelles exploitations – il s'agira avant tout d'exploitations issues de fusions de domaines – et les constructions et installations qu'elles nécessitent, que la construction d'annexes complétant une exploitation existante. Dans le souci d'une harmonisation avec la législation sur l'agriculture et le droit foncier rural, on a délibérément renoncé à la distinction entre domaine exploité à titre principal et domaine exploité à titre accessoire.

La conformité à l'affectation de la zone agricole ne pourra toutefois être admise que si le projet de construction présenté est réellement indispensable à l'exploitation agricole ou hor-

ticole. Les nouvelles constructions en zone agricole seront ainsi limitées au strict nécessaire afin de garantir que la zone agricole demeure une zone non constructible. Les autorités compétentes ne pourront donc admettre la nécessité de nouvelles constructions et installations que si l'exploitant concerné envisage le maintien à long terme – 15 à 25 ans environ – de son exploitation agricole ou horticole; cette condition est la seule qui puisse justifier de nouveaux investissements, même d'un point de vue strictement économique. L'autorisation de construire devra être refusée s'il semble incertain, au terme d'un examen de la situation réelle et de tous les facteurs en présence, que ladite exploitation puisse être viable à long terme ou s'il est déjà manifeste qu'elle n'est plus viable. Il serait effectivement absurde et contraire aux buts et aux principes régissant l'aménagement du territoire d'autoriser des constructions qui ne tarderaient pas à être inutilisées en raison de l'abandon de l'exploitation. La nécessité de nouvelles constructions et installations doit donc être établie en fonction de critères très stricts. La possibilité de construire de nouveaux bâtiments doit être réservée aux domaines agricoles ou horticoles – peu importe que ceux-ci soient exploités à titre principal ou à titre accessoire – dont le maintien semble assuré à long terme d'après le concept de gestion présenté.

L'élargissement de la notion d'exploitation agricole ou horticole entraînera une augmentation des types de construction et installation dorénavant considérés comme conformes à l'affectation de la zone agricole. Ainsi, les bâtiments destinés à une production qui n'est pas, ou seulement dans une mesure très modeste, tributaire du sol seront à l'avenir admis; il en ira de même – pour autant toutefois que les dispositions très strictes de la législation sur la protection des eaux le permettent – des bâtiments pour lesquels le Tribunal fédéral considérerait qu'il y avait un «développement interne» imposé par la rentabilité de l'exploitation et qui pouvaient faire l'objet d'une autorisation en vertu de l'article 24, 1er alinéa, LAT (voir ch. 111.2 ci-avant). Les demandes d'adjonction de secteurs d'activités artisanaux ou commerciaux complémentaires doivent être examinées non pas à la lumière de l'article 16a, mais à la lumière de l'article 24, 2e alinéa (voir ch. 207.1 ci-après).

204. 2 Constructions et installations conformes à l'affectation de la zone agricole

Une loi qui fixe des principes doit, comme c'est le cas à l'article 16a, se limiter à une définition générale de la conformité à l'affectation de la zone. Il importe toutefois de préciser la notion plus élargie de conformité à l'affectation de la zone afin que les personnes concernées sachent quelles constructions et installations destinées à l'exploitation agricole ou horticole pourront à l'avenir être autorisées en vertu de l'article 22 LAT. Ces indications seront introduites dans l'ordonnance sur l'aménagement du territoire. D'ores et déjà, nous pouvons apporter les précisions suivantes:

- Pour autant qu'elles respectent les conditions strictes de l'article 16a (voir ch. 204.1 ci-avant), les constructions et installations destinées à la détention et à l'élevage d'animaux de rente continueront à être considérées comme conformes à l'affectation de la zone. Il convient toutefois de rappeler à cet égard que les constructions nouvelles devront être

limitées à ce qui est strictement nécessaire pour ce type d'activité agricole. Dans le cas d'un élevage de chevaux, par exemple, il ne sera pas possible d'autoriser la construction d'un manège, qui n'est pas une installation indispensable à la pratique de l'élevage.

- Compte tenu du fait que l'horticulture relève expressément du champ d'application de l'article 16, les constructions et installations destinées exclusivement ou essentiellement à la culture hors-sol de plantes utiles et de plantes d'ornement seront dorénavant conformes à la zone agricole pour autant qu'elles respectent les conditions fixées à l'article 16a.
- Les constructions et installations destinées à la préparation, au stockage et à la vente de produits agricoles et horticoles pourront être autorisées dans les limites définies à l'article 16a. Cependant, la conformité de celles-ci à l'affectation de la zone agricole ne sera admise que si plus de la moitié des produits proviennent de l'exploitation concernée. La limitation aux produits fabriqués exclusivement dans l'exploitation empêcherait la mise en place d'une coopération entre exploitations agricoles, coopération favorable à une utilisation judicieuse du sol. Une telle évolution doit être évitée car il semble légitime que les agriculteurs commercialisent ensemble leur production et concentrent l'infrastructure nécessaire à cet effet sur une seule exploitation au lieu de multiplier les installations. La coopération entre exploitations agricoles, qui s'est renforcée ces dernières années et prendra vraisemblablement encore de l'importance, crée les conditions favorables à une limitation des constructions et installations strictement nécessaires à la préparation, au stockage et à la vente de produits agricoles ou horticoles. En revanche, la conformité à l'affectation de la zone agricole des constructions et installations destinées à la préparation, au stockage ou à la vente de produits ne provenant pas en majorité du domaine ne sera pas admise. Ainsi, selon l'article 16a, une personne qui ne cultive pas de vigne ne pourra pas obtenir l'autorisation de construire un pressoir. Il en ira de même pour les exploitations qui souhaitent vendre du fromage sans produire de lait. En revanche, la conformité des constructions et installations destinées à la transformation en fromage du lait produit essentiellement sur le domaine ou la transformation en vin du raisin récolté essentiellement sur place sera admise. Ces conditions devraient empêcher la création en zone agricole de véritables entreprises artisanales ou commerciales ou d'entrepôts.
- Les constructions et installations destinées à couvrir les besoins en logement de la population paysanne continueront, à être considérées comme conformes à l'affectation de la zone. Cependant, il convient de tenir compte de l'extension de la notion de conformité à l'affectation de la zone (voir ch. 204.1 ci-avant). Les critères stricts développés par le Tribunal fédéral dans sa jurisprudence concernant la conformité de locaux d'habitation à l'affectation de la zone agricole doivent continuer de guider l'appréciation de projets concrets (voir ch. 111.1 ci-avant). Toutefois, le facteur déterminant ne sera plus de savoir si les locaux d'habitation supplémentaires ont un lien fonctionnel direct avec une exploitation agricole ou horticole tributaire du sol de façon prépondérante. La nécessité de créer un nouveau logement pour une exploitation conforme à l'affectation de la zone – peu importe que celle-ci soit tributaire du sol ou non – deviendra le seul critère décisif. De même qu'aujourd'hui, la plus grande réserve s'imposera pour l'octroi d'autorisations concernant de nouvelles constructions à usage d'habitation.

204.3 L'élargissement de la notion de conformité à l'affectation de la zone agricole va-t-il accroître le nombre de nouvelles constructions dans cette zone?

Lors de la consultation, l'interprétation plus large de la notion de conformité à l'affectation de la zone a souvent suscité des réticences ou reçu un accueil nettement défavorable. Ces objections sont principalement dues à la crainte que l'élargissement de ladite notion – conjugué à l'assouplissement des dérogations (proposé dans le projet mis en consultation) pour les changements d'affectation – ne provoque une relance indésirable de la construction en zone agricole. Les réticences provenaient essentiellement du fait que l'utilisation agricole ou horticole pourrait n'être souvent qu'un simple prétexte pour construire de nouveaux bâtiments dans le but de les transformer par la suite à des fins plus lucratives – principalement artisanales ou commerciales. L'article 24a, 2e alinéa, lettre a, du projet mis en consultation, qui laissait aux cantons la compétence d'autoriser des changements complets d'affectation pour des activités commerciales ou artisanales mal précisées a suscité les critiques les plus fortes. Ces objections étaient justifiées; elles ont été retenues et largement prises en considération lors du remaniement du projet.

Grâce aux modifications apportées au régime de dérogation hors de la zone à bâtir en fonction des résultats de la consultation, le risque que de nouvelles constructions ne soient érigées dans la seule perspective d'un futur changement d'affectation est minime. Certes, quelques abus isolés ne peuvent être totalement exclus. La possibilité offerte désormais par l'article 24, 2e alinéa, d'autoriser le changement d'affectation de bâtiments existants pour l'exercice d'activités artisanales ou commerciales proches de l'exploitation présuppose le maintien de l'exploitation agricole ou horticole et vise uniquement à assurer à ladite entreprise une source de revenu complémentaire garantissant sa viabilité (voir ch. 207.1 ci-après). La question de savoir si le projet de révision n'encourage pas les changements d'affectation ne peut donc être examinée qu'en relation avec l'article 24a. Voici quelques remarques à ce sujet:

- Si l'on adopte une pratique restrictive en matière d'autorisation de bâtiments d'habitation hors de la zone à bâtir et que l'on s'assure que la construction envisagée répond à un réel besoin de l'exploitation agricole (voir ch. 204.2 ci-après), on peut empêcher efficacement la construction de bâtiments dans le seul but de changer rapidement leur affectation à des fins d'habitation non agricoles en vertu de l'article 24a, 2e alinéa (voir chiff 208.2 ci-après).
- L'article 24a, 2e alinéa, indique clairement que les bâtiments d'exploitation agricoles ne peuvent être transformés à des fins d'habitation.
- La possibilité de changer l'affectation de nouveaux bâtiments autorisés en vertu de l'article 16a en vue de l'exercice de n'importe quelle activité artisanale ou commerciale a été supprimée au cours du remaniement de l'article 24a, 2e alinéa.
- L'article 24a, 3e alinéa permettant un changement d'affectation uniquement si la construction a été mise sous protection (voir ch. 208.3 ci-après) ne sera guère applicable à des constructions nouvelles – qu'il s'agisse d'habitations ou de bâtiments d'exploitation agricoles.

- En vertu de l'article 24a, 4e alinéa, l'autorisation de changement d'affectation est soumise à des conditions strictes (voir ch. 208.4 ci-après).

Ces considérations montrent que les craintes exprimées lors de la consultation n'ont plus leur raison d'être d'après le présent projet de loi, d'autant plus que la plus grande retenue est de rigueur pour l'autorisation de nouveaux bâtiments en zone agricole (voir ch. 204.1 ci-avant).

Le fait que les articles 23 et 24 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire offrent des possibilités, parfois plus larges, de changer l'affectation de bâtiments existants (voir ch. 111.4 ci-avant) ne relativise pas les considérations émises ci-dessus. Les dispositions proposées au niveau de la loi fixent le cadre général de ce qui sera admissible dans l'ensemble du pays. Compte tenu des multiples fonctions en concurrence dans l'espace rural, une certaine retenue est nécessaire, les avis émis lors de la consultation l'ont montré. Les dispositions de l'ordonnance ne sont applicables qu'à des sites bien définis; il est donc logique que les possibilités de changement d'affectation qu'elles offrent soient plus larges que si elles s'appliquaient à l'ensemble du pays. Ces dispositions permettent en outre aux cantons de tenir compte de façon adéquate des particularités et des besoins régionaux.

205 Remarques concernant l'article 16b

205.1 Conséquences de l'abandon de l'exploitation agricole ou horticole

L'article 16b est consacré aux constructions et installations ayant perdu leur vocation agricole ou horticole. Le risque qu'après l'entrée en vigueur de la révision de la loi de nombreuses constructions soient érigées en prévision d'un futur changement d'affectation à des fins non agricoles a été pour ainsi dire éliminé dans le nouveau projet de révision (voir ch. 204.3 ci-avant). Dans ces conditions, il serait difficile d'exclure en vertu du droit fédéral toute possibilité de changer l'affectation des nouvelles constructions autorisées après l'entrée en vigueur de la révision de la loi. Il est néanmoins loisible aux autorités compétentes de lier une autorisation à une interdiction de changement d'affectation ou à une condition résolutoire; le droit fédéral n'entend cependant pas rendre obligatoires de telles exigences.

Après l'abandon de l'exploitation agricole ou horticole, il convient – lorsqu'une demande est présentée – d'examiner à la lumière de l'article 24 ou 24a, les possibilités de réaffectation des bâtiments. Si un tel changement d'affectation n'entre pas en ligne de compte, il serait souhaitable, du seul point de vue de l'aménagement du territoire, de démolir ces constructions. Il semble toutefois délicat de détruire des bâtiments qui, en principe, se prêtent à une utilisation conforme à l'affectation de la zone, mais qui, à un moment donné, ne trouvent pas de preneur à même de les utiliser pour un usage conforme à la zone agricole. Par conséquent, les bâtiments qui ont perdu leur usage antérieur et ne peuvent faire l'objet d'un changement d'affectation seront simplement frappés d'une interdiction d'utilisation relevant du droit fédéral. Cela permet de maintenir des bâtiments qui pourront retrouver par la

suite un usage conforme à l'affectation de la zone. De plus, cette réglementation peut contribuer, dans l'intérêt d'une utilisation mesurée du sol, à satisfaire les besoins de l'agriculture par une meilleure utilisation des bâtiments existants. Dans l'idéal, il faudrait refuser toute nouvelle construction agricole ou horticole aussi longtemps que des bâtiments se prêtant à une utilisation conforme à l'affectation de la zone restent inutilisés dans le voisinage. Il va de soi que l'interdiction d'utilisation doit être levée dès que les bâtiments concernés retrouvent un usage conforme à l'affectation de la zone.

205.2 Encouragement de la réutilisation de bâtiments existants

La réglementation proposée à l'article 16*b* ne pourra avoir l'effet escompté que si les bâtiments agricoles qui ne sont plus nécessaires à l'exploitation d'un immeuble agricole ou d'une entreprise agricole peuvent être acquis par un tiers souhaitant les réutiliser pour des activités conformes à l'affectation de la zone. Dans le cas contraire, cette personne serait obligée d'ériger une nouvelle construction, alors que des bâtiments répondant à ses besoins existent déjà. Le nombre de constructions en zone agricole s'en trouverait inutilement augmenté.

Cependant, la loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR) limite considérablement les transactions portant sur les entreprises et les immeubles agricoles. De lege lata, le transfert d'un bâtiment agricole non utilisé à un nouveau propriétaire pourrait échouer en raison de l'interdiction de partage matériel et de morcellement (voir art. 58 LDFR). Cette dernière disposition empêcherait ainsi la réalisation d'une solution qui paraît judicieuse du point de vue tant de l'aménagement du territoire que de l'agriculture. Afin d'éviter ce risque, il convient de compléter l'article 60 LDFR, qui prévoit des exceptions aux interdictions de partage matériel et de morcellement, par une clause d'exception supplémentaire. Cette exception ne pourra toutefois être consentie que si elle permet d'éviter la construction d'un nouveau bâtiment qui aurait dû faire l'objet d'une autorisation au sens de l'article 16*a* LAT. Seule la modification de l'article 60 LDFR offre à un tiers la possibilité d'acquérir librement, à des fins d'exploitation agricole ou horticole, des bâtiments qui ne sont plus utilisés conformément à l'affectation de la zone.

L'adjonction d'une autre clause d'exception à l'article 60 LDFR ne sera cependant d'aucune utilité dans les cas où le propriétaire se refuse à vendre les bâtiments qu'il n'utilise plus à un tiers désireux de les utiliser pour des activités conformes à l'affectation de la zone. Le législateur cantonal peut remédier à une telle situation en accordant un droit d'expropriation au tiers qui désirerait utiliser ces bâtiments pour un usage conforme à l'affectation de la zone mais qui n'est pas en mesure de les acheter. Lorsque des bâtiments frappés d'une interdiction d'utilisation tombent dans un état de délabrement constituant un danger potentiel pour la salubrité et la sécurité publique, leur démolition doit, le cas échéant, être ordonnée.

206 Remarques préliminaires concernant les articles 24 et 24a

Les modifications proposées aux articles 24 et 24a touchent exclusivement les constructions et installations existantes qui ont perdu leur usage initial en raison des mutations structurelles en cours. Ces modifications visent, lorsque cela est compatible avec les exigences de l'aménagement du territoire, à éviter le délabrement progressif de bâtiments désaffectés. Les dispositions en question autorisent, pour des constructions situées hors de la zone à bâtir, des utilisations qui, sous réserve des possibilités de réaffectation prévues aux articles 23 et 24 OAT, ne sont pas admises actuellement. Ainsi une nouvelle dimension ayant trait aux constructions et installations désaffectées sera attribuée au régime de dérogation.

Mais une remarque s'impose d'ores et déjà: il serait inadmissible et peu souhaitable au regard de l'aménagement du territoire et de la protection du paysage de permettre l'agrandissement de constructions dont l'usage non conforme à l'affectation de la zone a été autorisé. Par conséquent, il est primordial que la nouvelle utilisation soit limitée au volume construit existant au moment de l'octroi de l'autorisation, toute possibilité ultérieure d'agrandissement étant exclue. La révision vise à permettre une réutilisation de bâtiments désaffectés qui soit judicieuse et aussi respectueuse que possible du paysage et de l'aménagement du territoire; il ne s'agit en aucun cas d'encourager la construction hors de la zone à bâtir. La limitation au volume construit est par conséquent extrêmement importante. Cette restriction permet de limiter les incidences sur l'aménagement du territoire des assouplissements concédées par les articles 24 et 24a.

207 Remarques concernant l'article 24

La réglementation du 1er alinéa a été reprise telle quelle de la législation en vigueur. Cette disposition fait l'objet d'une jurisprudence abondante; elle n'appelle donc pas de commentaire particulier.

207.1 Changements complets d'affectation à des fins artisanales ou commerciales proches de l'entreprise (art. 24, 2e al.)

La réglementation proposée au 2e alinéa reprend en substance les lignes directrices formulées par la commission d'experts. Cette disposition concerne les domaines qui, en raison des changements économiques, ne tirent plus de leurs activités liées à l'exploitation agricole ou horticole un revenu leur permettant de rester viables, mais qui maintiennent à titre principal leur exploitation agricole ou horticole. La possibilité de changer l'affectation des bâtiments ou parties de bâtiment inutilisés de ces exploitations agricoles doit être facilitée. La réglementation proposée au 2e alinéa n'implique toutefois pas la possibilité, pour ceux qui ne disposent pas de bâtiments vides, d'édifier de nouvelles constructions en vertu de l'article

24, 1er alinéa. Cela serait contraire aux objectifs de la présente révision ainsi qu'au principe de la séparation entre terrains constructibles et terrains non constructibles.

Un changement complet de l'affectation de constructions et installations existantes n'est considéré comme imposé par sa destination qu'à certaines conditions bien déterminées. La formulation du 2e alinéa indique que l'activité commerciale ou artisanale ne doit avoir qu'une importance secondaire. En effet, le revenu provenant de cette activité commerciale ou artisanale ne doit constituer qu'un complément. Cette activité complémentaire non agricole ne doit donc en aucun cas devenir la source principale de revenu pour ladite exploitation. Elle doit s'intégrer économiquement dans l'ensemble de l'exploitation et ne doit pas être conçue pour – ni destinée à – être exercée à titre indépendant. Cette activité commerciale ou artisanale ne peut donc être exercée que par l'exploitant (propriétaire, exploitant à titre personnel ou fermier). Par conséquent, la jouissance de constructions dont le changement d'affectation a été autorisé en vertu du 2e alinéa ne peut être transférée à un tiers ni en vertu des droits réels (par ex. servitudes) ni en vertu du droit des obligations (par ex. contrat).

Eu égard au maintien de l'exploitation agricole ou horticole, le revenu provenant de l'activité commerciale ou artisanale a cependant un rôle important en ce sens qu'il doit contribuer à assurer à l'exploitant ses moyens d'existence. Selon la formulation proposée pour cette disposition, le revenu complémentaire doit en effet être «nécessaire au maintien à long terme de l'exploitation agricole ou horticole». L'exigence relative à la pérennité de l'exploitation est considérée comme satisfaite lorsqu'il se révèle, au terme d'une évaluation d'ensemble, que la poursuite de l'exploitation pendant environ une génération, c'est-à-dire 15 à 25 ans, est vraisemblable.

En outre, l'exploitation agricole ou horticole ne peut pas s'assurer des moyens d'existence suffisants par la création de n'importe quelle activité artisanale ou commerciale. Ne sont autorisées que les activités artisanales ou commerciales «proches de l'exploitation». Cette notion implique par exemple la possibilité d'exploiter une petite scierie ne transformant pas seulement le bois provenant de la forêt du domaine, ou encore un petit atelier pour la réparation de machines agricoles. Elle englobe également les aménagements nécessaires à l'organisation de vacances à la ferme, par exemple la création d'un appartement supplémentaire qui ne pourra cependant être loué à l'année. Pour ces aménagements, l'utilisation des bâtiments d'exploitation agricoles est possible – ces cas sont à distinguer de ceux qui relèvent de l'article 24a, 2e alinéa (voir ch. 208.2 ci-après). On pourrait également admettre l'existence d'une activité commerciale ou artisanale proche de l'exploitation, lorsqu'un agriculteur utilise conjointement avec d'autres agriculteurs l'infrastructure déjà existante sur son domaine pour préparer, stocker ou vendre des produits agricoles ou horticoles provenant de leurs exploitations, sans produire lui-même plus de la moitié du total de la production commune (voir ch. 204.2 ci-avant).

Le terme «proche de l'exploitation » implique en premier lieu une certaine proximité quant à la nature de l'activité. Ensuite, il est nécessaire que les bâtiments ou installations destinés, d'une part, à l'exploitation agricole ou horticole et, d'autre part, à l'exploitation commerciale ou artisanale soient relativement proches les uns des autres afin d'assurer le bon déroulement de la gestion de l'entreprise justifiant l'octroi d'une dérogation.

Si ces conditions sont réunies, le changement complet d'affectation peut être autorisé sur la base du seul critère de l'implantation imposée par sa destination. Une dérogation ne peut toutefois être accordée en vertu de cette disposition que si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose. Lorsqu'on pèse les intérêts en présence, il faut accorder une importance particulière aux aspects liés à la protection du paysage.

L'adjonction d'une activité accessoire artisanale ou commerciale proche de l'exploitation ne modifie pas le caractère agricole du domaine dans son ensemble. Même si le changement complet de l'affectation d'un bâtiment à des fins commerciales ou artisanales proches de l'exploitation nécessite, sur le plan formel, une dérogation au sens de l'article 24 LAT, on ne saurait considérer que l'affectation de l'exploitation agricole dans son ensemble a été modifiée à des fins non agricoles. L'activité commerciale ou artisanale n'a qu'un caractère complémentaire. Elle assure la survie d'une exploitation agricole ou horticole. Dans ces circonstances, le changement d'affectation de bâtiments existants pour un usage commercial ou artisanal proche de l'exploitation ne constitue pas une désaffectation au sens de l'article 29, 1er alinéa, lettre d, LDFR et ne fait donc pas naître le droit des cohéritiers au gain.

Il importe, afin de préciser clairement qu'il s'agit ici d'une exploitation agricole au sens large et, partant, d'une exploitation à titre personnel, de compléter l'article 64, 1er alinéa, lettre b, LDFR, qui renvoie à l'article 24 LAT. Cet article ne concerne que les utilisations non agricoles au sens de l'article 24, 1er alinéa, LAT. Une modification rédactionnelle permettra de clarifier cette réglementation.

207.2 L'exploitation principale et l'activité accessoire sont indissociables (art. 24, 3e al.)

L'autorisation d'une activité commerciale ou artisanale accessoire prévue par le 2e alinéa dépend notamment de la nécessité d'un revenu complémentaire pour assurer le maintien à long terme de l'exploitation agricole ou horticole. Il convient, par conséquent, de veiller à ce que ces deux secteurs d'activité restent indissociables. Si le changement complet, à des fins commerciales ou artisanales proches de l'exploitation, de l'affectation de constructions et installations existantes est autorisé en vertu de l'article 24 LAT, il importe de s'assurer que ces activités accessoires ne pourront pas être soustraites au champ d'application du droit foncier rural. Il faut éviter que l'activité accessoire puisse être détachée et aliénée en tant qu'immeuble indépendant. La proposition contenue au 3e alinéa vise à assurer que l'activité complémentaire et l'exploitation agricole ou horticole principale continuent toutes deux à être régies par le droit foncier rural et que l'interdiction de partage matériel et de morcellement au sens de l'article 58 LDFR soit pleinement appliquée. L'interdiction de partage matériel n'étant pas applicable aux entreprises accessoires non agricoles étroitement liées à une entreprise agricole et déjà existantes (art. 3, 2e al., LDFR), les effets juridiques des nouvelles possibilités d'autorisation, en vertu de l'article 24, 2e alinéa, d'activités commerciales ou artisanales proches de l'entreprise doivent faire l'objet d'une mention au registre foncier. Ces effets juridiques sont, d'une part, l'interdiction de partage matériel et

de morcellement et, d'autre part, l'interdiction d'utilisation par des tiers (usage réservé uniquement à l'exploitant).

207.3 Etablissement de dispositions d'exécution (art. 24, 4e al.)

Selon le 4e alinéa, il incombe au Conseil fédéral d'édicter les dispositions d'application de l'article 24. Il importera notamment de préciser au niveau de l'ordonnance la notion d'«activités artisanales ou commerciales proches de l'exploitation agricole». Cette clarification peut se faire soit sous la forme d'exemples, soit par l'énumération des conditions auxquelles doivent satisfaire les activités artisanales ou commerciales au sens de l'article 24, 2e alinéa. Le cas échéant, l'ordonnance devra également définir la notion de «maintien à long terme» de l'exploitation. Ces différentes définitions devront se fonder en principe sur les considérations qui précèdent (voir ch. 207.1 ci-avant).

208 Remarques concernant l'article 24a

208.1 Remarques préliminaires

La réglementation fixée au premier alinéa reprend le libellé de l'article 24, 2e alinéa, de la loi en vigueur. Cette disposition ayant déjà été largement discutée dans la doctrine et la jurisprudence, des explications complémentaires ne s'imposent pas.

Signalons que l'article 24a offre aux cantons la possibilité d'autoriser, à certaines conditions, le changement complet d'affectation de constructions et installations existantes. Ces autorisations de changement d'affectation ne pourront cependant pas être accordées directement en application des nouvelles dispositions fédérales. La nouvelle réglementation se borne en effet à attribuer aux cantons la compétence de légiférer dans ce domaine; des dispositions cantonales d'exécution sont donc nécessaires. Il est ainsi loisible aux cantons de décider, en fonction de leurs besoins spécifiques, s'ils souhaitent tirer parti de la possibilité que leur offre le droit fédéral et, dans l'affirmative, de quelle manière. L'article 24a laisse ainsi une très grande flexibilité aux cantons.

208.2 «Un logement reste un logement» (art. 24a, 2e al.)

La réglementation proposée au 2e alinéa est très éloignée du projet mis en consultation, car la possibilité d'autoriser le changement complet d'affectation de constructions et installations existantes pour n'importe quel usage artisanal ou commercial a été supprimée.

Désormais, le 2e alinéa se borne à poser de façon explicite le principe selon lequel «un logement reste un logement», sans que le droit fédéral en limite le champ d'application.

Ainsi, les logements agricoles pourront – si les conditions prévues au 4^e alinéa sont réunies (voir ch. 208.4 ci-après) – être occupés par des personnes qui ne travaillent pas ou plus dans l’agriculture (usage d’habitation sans rapport avec l’agriculture). Cette disposition est notamment applicable aux familles paysannes qui, en raison des mutations structurelles, ont été contraintes d’abandonner leur activité agricole ou horticole et qui pourront ainsi conserver leur domicile. La transformation d’un logement agricole en une habitation sans rapport avec l’agriculture est à considérer comme un changement complet d’affectation dont l’admissibilité est controversée selon le droit en vigueur. La nouvelle réglementation proposée crée ainsi les conditions d’une utilisation judicieuse de logements existants, même après la disparition de leur vocation agricole ou horticole.

Selon le libellé sans équivoque du 2^e alinéa, seules les constructions qui étaient déjà utilisées à des fins d’habitation (en rapport avec l’agriculture) pourront être réaffectées au logement sans rapport avec l’agriculture. Cette disposition ne permet pas d’autoriser la transformation de bâtiments d’exploitation agricoles en bâtiments à usage d’habitation. De même, un bâtiment d’exploitation accolé à une maison d’habitation ne peut être transformé en logement. Sont réservées les possibilités de changement d’affectation au sens du 3^e alinéa (voir ch. 208.3 ci-après) ou des articles 23 et 24 OAT.

Etant donné que la présente révision vise uniquement à favoriser la réaffectation judicieuse et respectueuse de l’organisation du territoire et du paysage de bâtiments existants, il va de soi que les constructions dont le changement complet d’affectation a été autorisé ne peuvent plus être agrandies. Ces constructions ne peuvent faire l’objet d’un agrandissement ni à la faveur de leur changement complet d’affectation, ni par la suite, par exemple en vertu de l’article 24a, 1^{er} alinéa. Demeurent naturellement réservées les transformations légères liées au changement complet d’affectation, notamment l’amélioration des installations sanitaires ou la création et l’amélioration des accès aux étages supérieurs. Même si ces changements nécessitent des travaux, ceux-ci n’entraîneront guère de modification importante de l’aspect extérieur. Dans la plupart des cas, ces travaux seront conformes à l’article 24a, 4^e alinéa, lettre b, selon lequel un changement d’affectation ne peut être autorisé que si l’aspect extérieur du bâtiment reste, pour l’essentiel, inchangé.

Seuls les bâtiments d’habitation «en bon état» peuvent faire l’objet d’un changement complet d’affectation. Cette condition est considérée comme remplie lorsque les éléments statiques tels que les fondations, les sols, les parois portantes et les toitures sont en bon état ou ne nécessitent qu’une légère rénovation. Par contre, s’il faut démolir des parties entières du bâtiment, le changement d’affectation doit être refusé.

208.3 Changements d’affectation de constructions et installations placées sous protection (art. 24a, 3^e al.)

La réglementation proposée au 3^e alinéa offre aux cantons la possibilité de prévoir, dans des cas déterminés, des changements complets d’affectation autres que ceux qui sont visés au 2^e alinéa. Seules les constructions et installations répondant à des exigences spécifiques

peuvent bénéficier de ces autres possibilités. De plus, il appartient à chaque canton de décider, compte tenu de ses particularités, s'il souhaite en faire usage.

Le 3e alinéa est applicable uniquement aux constructions et installations placées sous protection par l'autorité compétente en vertu du droit cantonal (il peut s'agir d'une autorité aussi bien communale que cantonale). Toutefois, il ne suffit pas que la construction bénéficie formellement d'un statut de protection. Il importe également de vérifier, au stade de la procédure d'autorisation de construire, si la protection se justifie matériellement. La phrase d'introduction du 3e alinéa précise en effet qu'il doit s'agir de constructions et installations «dignes d'être protégées».

La mise sous protection de constructions et installations peut s'imposer si elle contribue de façon déterminante à préserver l'aspect du paysage. Dans ces cas, la mise sous protection relèvera principalement de la protection du paysage. Il va de soi que d'autres bâtiments remarquables du point de vue de la protection des monuments historiques peuvent également être protégés. Il ne suffit pas que la construction ou l'installation bénéficie d'un statut de protection pour qu'une autorisation de changement d'affectation soit délivrée; il faut également démontrer que la conservation à long terme de ces bâtiments protégés ne peut être assurée que par un changement d'affectation.

Si ces conditions sont remplies, les bâtiments d'exploitation peuvent, dans certaines circonstances, être transformés à des fins d'habitation. De plus, les bâtiments existants peuvent également être réaffectés pour un usage artisanal ou commercial. Il est très peu probable que cette disposition déclenche un développement incontrôlé de la construction hors de la zone à bâtir, et cela pour deux raisons; premièrement, les constructions et installations répondant aux exigences du 3e alinéa ne sont pas très nombreuses; deuxièmement, un changement complet d'affectation ne peut être autorisé que si les autres conditions strictes fixées au 4e alinéa sont également remplies (voir ch. 208.4 ci-après).

208.4 Le changement complet d'affectation est soumis à des conditions très strictes (art. 24a, 4e al.)

Les changements complets d'affectation au sens des 2e et 3e alinéas ne peuvent être autorisés que si toutes les conditions énoncées au 4e alinéa sont réunies. La séparation entre terrains constructibles et terrains non constructibles étant imposée par la constitution, les autorités compétentes sont tenues d'appliquer rigoureusement ces critères. Il importera donc d'examiner avec soins dans chaque cas si ces conditions sont réellement remplies.

208.41 La construction n'est plus nécessaire à son usage antérieur et se prête à l'utilisation envisagée (art. 24a, 4e al., let. a)

Les changements complets d'affectation ne seront autorisés que pour les constructions et installations ayant perdu leur vocation agricole à la suite de changements structurels. Tout changement d'affectation exige au préalable que l'on démontre que ladite construction ou installation n'est plus nécessaire à son usage antérieur. La réaffectation de bâtiments existants ne peut être autorisée que s'il est prouvé que les locaux restants répondent aux besoins actuels et à venir de l'exploitation agricole ou horticole, faute de quoi l'exploitation agricole ou horticole risquerait d'exiger des bâtiments supplémentaires peu de temps après l'autorisation de changement d'affectation. Cela serait contraire aux objectifs de la révision, qui vise à éviter les nouvelles constructions hors de la zone à bâtir en favorisant une réaffectation judicieuse des bâtiments existants.

La question de savoir si les constructions et installations ne sont plus nécessaires à leur usage antérieur ne peut pas être examinée uniquement sur la base des explications données par le requérant. Un changement complet d'affectation ne peut être admis que s'il est constaté que les besoins de l'agriculture dans le territoire concerné continueront d'être satisfaits même si la construction en question est soustraite à son usage agricole. S'il apparaît, après un examen objectif, que tel n'est pas le cas, l'autorisation doit être refusée.

Selon la lettre a, une autorisation de changement d'affectation exige non seulement que ladite construction ne soit plus nécessaire à son usage antérieur, mais aussi qu'elle se prête à l'utilisation envisagée, ce deuxième paramètre devant être apprécié selon des critères très stricts.

Dans les cas de changements complets d'affectation au sens du 2e alinéa, cette adéquation devrait généralement pouvoir être établie: une construction ayant à ce jour servi d'habitation à des agriculteurs se prêtera également à un usage d'habitation sans rapport avec l'agriculture, sous réserve de quelques aménagements nécessaires (modernisation des installations sanitaires, par exemple).

Le critère d'adéquation à l'utilisation envisagée a une portée beaucoup plus grande en ce qui concerne les changements complets d'affectation au sens du 3e alinéa (voir ch. 208.3 ci-avant). La typologie des bâtiments joue à cet égard un rôle déterminant: ainsi, une étable, qui est en général un bâtiment ventilé, froid en hiver et sombre ne se prêtera guère à une transformation en bureaux. Il faudrait en effet installer des fenêtres, des sols, un chauffage et effectuer des travaux d'isolation. Par contre, une étable pourrait convenir à une transformation en entrepôt ou en bâtiment à usage similaire.

Par ailleurs, l'adéquation à l'utilisation envisagée ne peut être reconnue que si tous les besoins en locaux liés à cette nouvelle utilisation peuvent être satisfaits à l'intérieur du volume bâti. Ce critère implique également que l'emplacement du bâtiment soit examiné. Un bâtiment situé dans un endroit reculé ou difficilement accessible ne se prêtera par exemple pas à un usage commercial ou artisanal engendrant un trafic important.

208.42 Aspect extérieur et structure architecturale (art. 24a, 4e al., let. b)

Le critère précité est étroitement lié aux conditions énoncées à la lettre b, qui subordonnent l'octroi d'une autorisation de changement complet d'affectation à la conservation de l'aspect extérieur et de la structure architecturale des bâtiments. La nouvelle affectation peut toutefois être visible. Les petites modifications (voir ch. 208.2) – notamment celles qui apportent des améliorations esthétiques – sont autorisées si elles n'altèrent pas les caractéristiques du bâtiment. En revanche, l'aspect extérieur d'un bâtiment ne resterait plus fondamentalement inchangé, si le changement complet d'affectation impliquait l'aménagement d'annexes ou de superstructures.

La question de savoir si l'aspect extérieur demeurera pour l'essentiel inchangé malgré le changement complet d'affectation envisagé, doit être examinée non seulement en fonction des caractéristiques du bâtiment lui-même mais également en fonction de son aire environnante (végétation notamment). Si celle-ci est totalement modifiée en raison du changement d'affectation, force sera alors de considérer que l'exigence selon laquelle l'aspect extérieur du bâtiment doit rester pour l'essentiel inchangé n'est plus remplie.

On entend par «structure architecturale» les éléments statiques importants du bâtiment. Ainsi, on ne pourra guère envisager de transformer à des fins de logement une grange n'ayant jamais été conçue pour être habitée. En effet, même si l'on pouvait conserver tel quel son aspect extérieur, la nouvelle utilisation entraînerait une transformation si importante de la structure architecturale que ces travaux ne seraient plus conformes aux exigences prévues à la lettre b. Par contre, on considérera de façon générale qu'une réorganisation des pièces, plus adaptée à la nouvelle utilisation envisagée, ne bouleverse pas fondamentalement la structure architecturale.

Cependant, si l'on prévoit de ne conserver que la façade et le toit d'un bâtiment dont on aurait vidé le volume intérieur qui serait remplacé, pour ainsi dire, par une nouvelle construction, les prescriptions de la lettre b seraient violées aussi bien sous l'angle de l'aspect extérieur du bâtiment que sous l'angle de sa structure architecturale.

Etant donné que les changements complets d'affectation au sens du 3e alinéa ne sont autorisés que pour des bâtiments placés sous protection (voir ch. 208.3 ci-avant), il va de soi que la lettre b doit être interprétée de façon plus restrictive que pour un changement d'affectation au sens du 2e alinéa.

208.43 Equipements et répercussion des coûts (art. 24a, 4e al., let. c)

L'octroi d'une autorisation de changement d'affectation suppose l'existence d'équipements généralement adaptés aux besoins de l'agriculture. Le fait que les aménagements apportés aux équipements doivent être limités à une «extension légère» exclut tant la construction de nouvelles dessertes que la création d'un réseau de canalisations. Si la nouvelle affectation

nécessite de tels travaux, l'autorisation doit être refusée. Cependant, il serait illusoire de demander que les équipements existants correspondent parfaitement à la nouvelle affectation envisagée. Il semble par conséquent justifié de permettre une légère extension des équipements existants, par exemple le raccordement au réseau de canalisation ou un système d'assainissement des eaux usées conforme la législation sur la protection des eaux. Il importe néanmoins de souligner que la notion d'extension légère doit être interprétée de manière restrictive.

La lettre c subordonne en outre l'octroi d'une autorisation de changement d'affectation à la condition expresse que les coûts supplémentaires d'infrastructure occasionnés par cette transformation soient à la charge du propriétaire. Cette obligation de droit fédéral montre clairement qu'il faut éviter à tout prix de subventionner les logements sans rapport avec l'agriculture situés hors de la zone à bâtir.

208.44 Pesée complète des intérêts en présence (art. 24a, 4e al., let. d)

Enfin, une autorisation de changement d'affectation ne peut être délivrée que si aucun intérêt prépondérant, public ou privé, ne s'y oppose. A cet égard, on accordera une importance particulière aux aspects liés à la protection du paysage.

209 Remarques concernant l'article 25, 2e alinéa

Il peut s'avérer difficile, en raison de l'assouplissement du régime de conformité à l'affectation de la zone agricole des constructions et installations (voir ch. 202 et ch. 204.1 ci avant), de décider si un projet déterminé est conforme à l'affectation de la zone. Les petites communes risquent d'être confrontées à la nécessité d'entreprendre des études complexes dépassant leurs possibilités. Cette question doit donc être examinée par une autorité cantonale, cela également dans le souci d'une application uniforme du droit. Cette disposition n'est pas nouvelle. Aujourd'hui déjà, l'autorité cantonale compétente se prononce sur tous les projets de construction hors de la zone à bâtir. Aux termes de l'article 25, 1er alinéa, OAT, elle examine, lors de chaque projet de construction hors de la zone à bâtir, si une dérogation est nécessaire. Cet examen inclut celui de la conformité à l'affectation de la zone de ladite construction. Cette question revêt une importance telle que l'obligation incombant à l'autorité cantonale doit être inscrite dans une loi formelle et non plus seulement dans une ordonnance.

Si la conformité à l'affectation de la zone n'est pas admise, la décision concernant la dérogation requise doit pouvoir être prise, comme c'est le cas actuellement, par l'autorité cantonale compétente ou, du moins, avec l'approbation de celle-ci. Il importe cependant de souligner qu'une construction hors de la zone à bâtir ne peut de toute manière être réalisée que si l'autorité cantonale compétente a été saisie du dossier et a constaté la conformité du projet

à l'affectation de la zone ou a accordé à une dérogation. Dans le cas contraire, les autorisations communales concernant des projets hors de la zone à bâtir ne déploient pas d'effets. A cet égard, il convient de rappeler qu'une décision constatant l'existence ou l'inexistence de la conformité à l'affectation de la zone est une décision au sens de l'article 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA; RS 172.021; voir ATF 115 Ib 400 ss).

La formulation proposée accorde une grande importance à la question de la conformité à l'affectation de la zone et aux conditions dans lesquelles une dérogation peut être octroyée, sans toutefois obliger les cantons à étudier tous les détails relevant du droit cantonal et du droit communal.

210 Remarques concernant l'article 34, 1er alinéa

Selon le droit en vigueur, le recours de droit administratif au Tribunal fédéral est recevable contre les décisions prises par l'autorité cantonale de dernière instance sur des demandes de dérogation au sens de l'article 24. Les dispositions régissant les exceptions consenties pour les bâtiments et installations situés hors de la zone à bâtir seront désormais réparties entre les articles 24 et 24a; il importe donc que l'article 34, 1er alinéa mentionne également l'article 24a.

Le recours au Tribunal fédéral contre les décisions prises par l'autorité cantonale de dernière instance sur des demandes de réalisation ou de transformation de constructions et installations hors de la zone à bâtir est recevable déjà aujourd'hui si l'on fait valoir que cette autorité a appliqué à tort l'article 24 LAT. La question de savoir si un projet concret est conforme à l'affectation de la zone, est examinée par le Tribunal fédéral dans le cadre de la procédure de recours de droit administratif. En effet, cette question est indissolublement liée à celle de la nécessité d'obtenir in concreto une dérogation (voir ATF 118 Ib 337 s.). Pour que la réglementation des compétences soit transparente, il faut mentionner expressément à l'article 34, 1er alinéa, le critère de la conformité à l'affectation de la zone.

211 Remarques concernant l'article 36, alinéa 2^{bis}

L'article 16a du projet de révision (voir ch. 204.1 ci-avant) élargissant la notion de conformité à l'affectation de la zone (voir ch. 204.1 ci-avant), les constructions et installations destinées à la production agricole non tributaire du sol seront autorisées dès l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions. Il est cependant possible que l'implantation de ce type de bâtiments soit, du point de vue de l'aménagement du territoire et notamment en raison de la protection du paysage, indésirable dans certaines parties de la zone agricole. Selon la réglementation proposée dans le nouvel alinéa 2^{bis}, les gouvernements cantonaux sont tenus de déterminer le plus rapidement possible les territoires dans lesquels les constructions et installations destinées à la production non tributaire du sol seront interdites. Cette manière de procéder permet d'éviter des évolutions indésirables dans des zones particulièrement

sensibles. La délimitation de ces territoires restera valable jusqu'à l'adoption de mesures de planification différenciées tenant compte des diverses fonctions de la zone agricole (voir ch. 203.3 ci-avant). Elle ne sera donc pas définitive. Elle ne devrait pas poser de difficultés majeures en raison des études de base déjà existantes (plan directeur cantonal notamment). Les projets ayant une incidence importante sur l'aménagement du territoire et sur l'environnement, en particulier sur les sites marécageux, les zones alluviales et les zones de protection du paysage mentionnées dans le plan directeur cantonal, ou sur d'autres zones à protéger seront, en règle générale, considérés comme indésirables.

212 Précisions à apporter dans l'ordonnance

La loi en vigueur contient déjà une disposition prévoyant l'obligation générale, pour la Confédération, les cantons et les communes, d'établir des plans pour celles de leurs tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire (art. 2 LAT). Ajouter dans cette même loi, dans le cadre de la présente révision, une autre disposition assez proche de celle de l'article 2 pourrait donner lieu à de délicats problèmes de délimitation du champ d'application. Les précisions qui semblent s'imposer concernant les modalités de cette obligation pour les projets ayant une incidence importante sur l'organisation du territoire et l'environnement doivent par conséquent être apportées dans l'ordonnance – en application de l'article 2 LAT. Ainsi, le nouvel article 18a, tel qu'il était prévu dans le projet mis en consultation, a été supprimé.

Pour l'essentiel, ces dispositions de détail doivent être fondées sur la jurisprudence du Tribunal fédéral. L'établissement d'un plan est indispensable dès qu'un projet risque d'avoir une incidence si importante sur le régime des affectations, les équipements ou l'environnement qu'il doit faire l'objet d'une procédure démocratique de planification. L'obligation d'établir des plans dans un cas d'espèce doit être appréciée principalement en fonction des buts et principes régissant l'aménagement du territoire (art. 1er et 3 LAT), du plan directeur cantonal et de l'importance à accorder au projet d'après les règles de procédure fixées dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (art. 4 et art. 33 LAT). Est-il effectivement pertinent de prévoir une obligation d'établir des plans à partir d'une certaine surface d'emprise au sol, comme le suggérait la commission d'experts? Cette question sera réexaminée à l'occasion de l'élaboration des dispositions d'exécution. Cependant, il convient d'ores et déjà de souligner que toute limite quantitative comporte une part d'arbitraire pouvant aboutir à des solutions parfois peu équitables.

D'autres précisions au niveau de l'ordonnance seront nécessaires, notamment dans les domaines où l'avant-projet mis en consultation prévoyait des dispositions trop détaillées qui ont été supprimées lors du remaniement ou encore lorsqu'il convient de spécifier des notions juridiques indéterminées. L'orientation générale des dispositions de détails à fixer a été évoquée à plusieurs reprises dans le présent commentaire (voir ch. 204.2 ci-avant, concernant l'art. 16a, et ch. 207.1 concernant l'art. 24, 2e alinéa), ce qui permet d'assurer d'ores et déjà une transparence aussi étendue que possible.

Il convient d'ajouter que l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, notamment les 2e et 3e alinéas de l'article 24, dont la matière est partiellement traitée dans le projet de révision (art. 24a), devra de toute manière être revue en fonction des débats parlementaires et des modifications de la loi qui auront été décidées. Quant à la détermination du champ d'application des articles 23 et 24 OAT, la référence au plan directeur cantonal conservera son importance, mais elle sera adaptée aux questions soulevées.

213 Harmonisation avec le droit foncier rural

La concordance du projet de révision avec la loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR) doit être assurée à la fois par l'article 24, 3e alinéa, et par des modifications ponctuelles de ladite loi (art. 60 et art. 64, 1er al., let. b, LDFR). Les explications relatives à l'harmonisation de ces deux lois ont fait l'objet d'un commentaire détaillé à propos de chacune des dispositions du projet (voir ch. 205.2, 207.1 et 207.2 ci-avant).

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

31 Sur le plan de la Confédération

L'article 34, 1er alinéa, qui traite du recours de droit administratif au Tribunal fédéral, se borne à apporter une plus grande transparence à la réglementation existante; il n'a par conséquent aucun effet sur l'état du personnel et aucune incidence financière.

Si les cantons font usage de la possibilité que leur offre l'article 24a, il se peut que le nombre de recours au Tribunal fédéral augmente quelque peu. Il ne devrait toutefois pas en résulter une importante surcharge de travail. De même, l'Office fédéral de l'aménagement du territoire ne devrait pas faire face à un surcroît notable de travail en ce qui concerne l'examen des décisions cantonales de dernière instance contre lesquels il est habilité à recourir (voir art. 27, 3e al., OAT en relation avec l'art.103, let. b, OJ de la loi fédérale d'organisation judiciaire [Organisation judiciaire (OJ); RS 173.110]).

32 Sur le plan des cantons et des communes

Dans la mesure où ils souhaitent faire usage des possibilités qui leur sont offertes à l'article 24a, les cantons devront procéder à l'adaptation ou à la révision de leur législation d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (ch. 208.1 ci-avant).

Les exigences prévues dans le présent projet de loi concernant la planification cantonale et communale (voir ch. 203.3 ci-avant) pourront être remplies dans le cadre de l'adaptation périodique, par ailleurs obligatoire, des plans directeurs et des plans d'affectation. Elles

n'occasionnent donc pas un surcroît de travail. La désignation par les gouvernements cantonaux des zones où les constructions et installations destinées à la production non tributaire du sol sont interdites (art. 36, al. 2^{bis}, voir ch. 211 ci-avant) pourra être effectuée rapidement, sans surcharge importante de travail, compte tenu notamment, des études de base au sens de l'article 6 LAT.

Enfin, la réglementation prévue à l'article 25, 2^e alinéa, qui clarifie et résume le mode de procéder déjà en vigueur, n'a aucune incidence.

4 Programme de la législature

Le présent projet a été annoncé dans le Rapport du 18 mars 1996 sur le programme de la législature 1996–1999 (FF 1996 II 289, Annexe A2, p. 352, révision partielle de la LAT, domaines de l'agriculture et des paysages).

5 Relation avec le droit européen

Le rapport «Europe 2000+ Coopération pour l'aménagement du territoire européen» (COM [94] 0354-C4-0216/95; voir également la résolution du Parlement européen du 29 juin 1995 [JOCE n^o 183 du 17 juillet 1995, p. 39]) souligne la nécessité de dégager une ligne claire pour la coopération à différents niveaux et dans divers domaines de l'aménagement du territoire. Il reconnaît en outre l'urgence d'une définition d'une politique européenne d'organisation du territoire. Après la publication de ce rapport, les Etats membres de l'UE et la Commission ont chargé le Comité de développement spatial d'élaborer un schéma de développement de l'espace communautaire en vue d'une mise en oeuvre politique dudit rapport.

Les modifications proposées dans le projet de révision ne sont pas touchées par le droit européen. Dans ces domaines, les Etats membres conservent pleinement la compétence d'édicter des dispositions juridiques. La révision envisagée n'est donc pas incompatible avec le droit européen.

6 Constitutionnalité

L'article 22^{quater}, 1^{er} alinéa, de la constitution fédérale autorise la Confédération à édicter par la voie législative des principes applicables à l'aménagement du territoire. La Confédération ne peut donc régler les questions qui se posent dans toute leur profondeur. Par contre, un régime détaillé est admissible, et même dans certains cas nécessaire, lorsque des problèmes particulièrement importants doivent être réglés ou alors lorsque de claires délimitations doivent être effectuées au niveau fédéral (Jagmetti, commentaire de la Constitution fédérale,

ad art. 22^{quater}, n. 106). Selon l'avis général, les constructions hors de la zone à bâtir font partie de ces points centraux que le législateur fédéral peut réglementer en grande partie lui-même (cf. Jagmetti, commentaire de la Constitution fédérale, ad art. 22^{quater}, n. 116). Le législateur fédéral a d'ailleurs mis en place une réglementation détaillée concernant l'octroi de dérogations pour les constructions et installations non conformes à l'affectation de la zone ainsi que pour les changements complets d'affectation hors de la zone à bâtir (ch. 111.2 ci-avant); la constitutionnalité de ces dispositions n'a, pour autant que l'on sache, jamais été mise en doute jusqu'à présent. Dans ces conditions, la Confédération doit être autorisée à faire une claire distinction entre les cas qui peuvent faire l'objet d'une autorisation ordinaire et ceux qui nécessitent une dérogation. A cet effet, il importe de définir en termes généraux la conformité à l'affectation de la zone agricole des constructions et installations, comme le prévoit le projet de révision à l'article 16a. Les critiques selon lesquelles cette disposition, qui fixe des règles trop détaillées, ne saurait être admise dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire ne sont donc pas fondées.

Le principe de la séparation entre territoires constructibles et territoires non constructibles n'est pas remis en question par la révision proposée. La zone agricole doit, dans la mesure du possible, être soustraite au développement des constructions et installations; c'est le seul moyen de garantir la multiplicité de ses fonctions. Ainsi, seules les constructions et installations qui sont absolument nécessaires à l'exploitation agricole ou horticole seront considérées comme conformes à l'affectation de la zone. Même si, à l'avenir, les constructions et installations destinées à une production agricole non tributaire du sol sont conformes à l'affectation de la zone, il n'en résultera pas un boom de la construction en zone agricole; les bâtiments de ce type seront en effet peu nombreux (ch. 208.2 ci-avant). De plus, les possibilités de changer complètement l'affectation de constructions et installations existantes situées hors de la zone à bâtir ont été considérablement restreintes compte tenu des avis émis lors de la consultation. Ainsi, la possibilité d'autoriser des changements complets d'affectation à n'importe quelles fins commerciales ou artisanales a été supprimée. En outre, les changements complets d'affectation sont subordonnés au respect de conditions très strictes (voir art. 24a, 4e al., du projet de révision). Par ailleurs, la réaffectation de bâtiments dans le respect de l'aménagement du territoire et de la protection du paysage s'inscrit – et cela est à prendre en considération tout au long de l'analyse du projet de révision – dans l'application du principe constitutionnel d'une utilisation judicieuse du sol.

Dans le contexte de l'examen de la constitutionnalité du présent projet de révision, il convient enfin d'ajouter les remarques suivantes: le projet remanié tient compte des craintes, formulées à plusieurs reprises lors de la consultation, selon lesquelles l'avant-projet entraînerait des distorsions de la concurrence au détriment des commerçants et artisans installés dans les zones à bâtir et remettrait en question l'égalité de traitement découlant du principe de la liberté du commerce et de l'industrie (art. 31 cst). La compétence des cantons d'autoriser des changements complets d'affectation à n'importe quelles fins commerciales ou artisanales a donc été supprimée. Les possibilités prévues à l'article 24, 2e alinéa («à des fins commerciales ou artisanales proches de l'entreprise agricole»), et à l'article 24a, 3e alinéa (changements complets d'affectation de bâtiments placés sous protection), ne pourront pas conduire à des distorsions de la concurrence (voir ch. 207.1 et 208.3 ci-avant).

Le projet de révision est donc conforme au droit constitutionnel.

Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT)

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 22 mai 1996¹⁾,
arrête:

I

La loi fédérale du 22 juin 1979²⁾ sur l'aménagement du territoire est modifiée comme il suit:

Art. 16 Zones agricoles

¹ Les zones agricoles comprennent:

- a. Les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole ou horticole et sont nécessaires à ces fins, ou
- b. Les terrains qui, dans l'intérêt général, doivent être exploités par l'agriculture.

² Il importe, dans la mesure du possible, de délimiter des surfaces cohérentes d'une certaine étendue.

³ Les surfaces attribuées à la zone agricole servent à garantir la base d'approvisionnement du pays, à sauvegarder le paysage et les espaces de détente ou à assurer l'équilibre écologique.

⁴ Dans leurs plans d'aménagement, les cantons tiennent compte de façon adéquate des diverses fonctions de la zone agricole.

Art. 16a (nouveau) Constructions et installations conformes à l'affectation de la zone agricole

Sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions ou installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou horticole.

Art. 16b (nouveau) Interdiction d'utilisation

Les constructions et les installations qui, après l'abandon de leur utilisation à des fins agricoles ou horticoles, ne peuvent pas être affectées à un autre usage (art. 24 et 24a) doivent cesser d'être utilisées; cette interdiction d'utilisation est levée dès que ces constructions ou installations peuvent être réaffectées à un usage conforme à l'affectation de la zone.

¹⁾ FF 1996 ...

²⁾ RS 700

Art. 24 Exceptions prévues hors de la zone à bâtir par le droit fédéral

¹ En dérogation à l'article 22, 2e alinéa, lettre a, des autorisations peuvent être délivrées pour de nouvelles constructions ou installations ou pour tout changement d'affectation si:

- a. L'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination;
- b. Aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose.

² Sont en outre considérés comme imposés par leur destination les changements complets d'affectation de constructions ou installations existantes destinés à une activité commerciale ou artisanale proche de l'exploitation agricole ou horticole si le revenu complémentaire tiré de cette activité est nécessaire au maintien à long terme de ladite exploitation.

³ L'activité commerciale ou artisanale accessoire est soumise à l'interdiction de partage matériel et de morcellement au sens de l'article 58 de la loi fédérale du 4 octobre 1991¹⁾ sur le droit foncier rural et ne peut être exercée que par l'exploitant de l'exploitation agricole ou horticole. Cette restriction au droit de propriété doit être inscrite au registre foncier.

⁴ Le Conseil fédéral fixe les dispositions d'exécution nécessaires.

Art. 24a (nouveau) Exceptions prévues hors de la zone à bâtir par le droit cantonal

¹ Le droit cantonal peut autoriser la rénovation de constructions ou d'installations, leur transformation partielle ou leur reconstruction, pour autant que ces travaux soient compatibles avec les exigences majeures de l'aménagement du territoire.

² Le droit cantonal peut autoriser l'utilisation de bâtiments d'habitation agricoles en bon état à des fins d'habitation sans rapport avec l'agriculture.

³ En outre, le droit cantonal peut autoriser le changement complet d'affectation de constructions ou installations dignes d'être protégées si:

- a. celles-ci ont été placées sous protection par l'autorité compétente; et
- b. leur conservation à long terme ne peut être assurée d'une autre manière.

⁴ Les autorisations au sens des 2e et 3e alinéas ne peuvent être délivrées que si:

- a. la construction ou l'installation n'est plus nécessaire à son usage antérieur et se prête à l'utilisation envisagée;
- b. l'aspect extérieur et la structure architecturale du bâtiment demeurent pour l'essentiel inchangés;
- c. tout au plus une légère extension des équipements existants est nécessaire et que tous les coûts supplémentaires d'infrastructure occasionnés par le changement complet d'affectation de la construction ou de l'installation soient à la charge du propriétaire;
- d. aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose.

Art. 25, 2e al.

² Pour tous les projets de construction situés hors de la zone à bâtir, l'autorité cantonale compétente décide si ceux-ci sont conformes à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée.

¹⁾ RS 211.412.11

Art. 34, 1er al.

¹ Le recours de droit administratif au Tribunal fédéral est recevable contre les décisions prises par l'autorité cantonale de dernière instance sur des indemnisations résultant de restrictions apportées au droit de propriété (art. 5), sur la reconnaissance de la conformité à l'affectation de la zone de constructions ou installations sises hors de la zone à bâtir et sur des demandes de dérogation selon les articles 24 et 24a.

Art. 36, al. 2^{bis} (nouveau)

^{2 bis} Tant qu'aucun plan d'aménagement tenant compte de façon adéquate des diverses fonctions de la zone agricole n'a été établi, les gouvernements cantonaux sont tenus de désigner les territoires où sont interdites les constructions et installations destinées à une production qui n'est pas tributaire du sol de façon prépondérante.

II

Modification du droit en vigueur

La loi fédérale du 4 octobre 1991 ¹⁾ sur le droit foncier rural (LDFR) est modifiée comme il suit:

Art. 60 let. e (nouveau)

L'autorité cantonale compétente en matière d'autorisation permet des exceptions aux interdictions de partage matériel et de morcellement quand:

- e. un bâtiment agricole, y compris la surface attenante requise, qui n'est plus nécessaire à l'exploitation d'une entreprise ou d'un immeuble agricole, est transféré au propriétaire d'une entreprise ou d'un immeuble agricole voisin pour être affecté à un usage conforme à l'affectation de la zone et que ce transfert permet ainsi d'éviter la construction d'un bâtiment qui devrait faire l'objet d'une autorisation en vertu de l'article 16a de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire.

Art. 64, 1er al., let. b

Lorsque l'acquéreur n'exploite pas à titre personnel, l'autorisation lui est accordée s'il prouve qu'il y a un juste motif pour le faire; c'est notamment le cas lorsque:

- b. l'acquéreur dispose d'une autorisation définitive permettant, conformément à l'article 24, 1er alinéa, de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire ²⁾, de ne pas utiliser le sol pour l'agriculture;

¹⁾ RS 211.412.11

²⁾ RS 700

III

Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

Table des matières

Condensé	2	
1	Partie générale	3
11	Point de la situation	3
111	Autorisations de construire hors des zones à bâtir dans le droit en vigueur	3
111.1	Constructions liées à l'exploitation tributaire – de façon prépondérante – du sol	3
111.2	Constructions et installations non conformes à l'affectation de la zone	5
111.3	Travaux autorisés sur des constructions et installations bénéficiant de la garantie des situations acquises	5
111.4	Possibilités de changements d'affectation relevant des articles 23 et 24 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire	6
112	L'agriculture face à de nouveaux défis	6
113	La motion Zimmerli à l'origine de la révision de la loi	7
114	Le droit en vigueur offre quelques possibilités, mais celles-ci ne suffisent pas	8
12	Résultats de la procédure préliminaire	9
13	Classement des interventions parlementaires	10
2	Partie spéciale: commentaire article par article	11
201	Remarques générales concernant le projet de révision	11
202	Remarques préliminaires concernant les articles 16 et 16a	11
202.1	Définition de la notion d'exploitation agricole ou horticole	11
202.2	Appréciation des conséquences d'une définition plus large	12
203	Remarques concernant l'article 16	14
203.1	Définition des zones agricoles (art. 16, 1er et 2e al.)	14
203.2	Multifonctionnalité de la zone agricole (art. 16, 3e al.)	15
203.3	Planification différenciée pour la zone agricole (art. 16, 4e al.)	16
204	Remarques concernant l'article 16a	18
204.1	Elargissement de la notion de conformité à l'affectation de la zone agricole	18
204.2	Constructions et installations conformes à l'affectation de la zone agricole	19
204.3	L'élargissement de la notion de conformité à l'affectation de la zone agricole va-t-il accroître le nombre de nouvelles constructions dans cette zone?	21
205	Remarques concernant l'article 16b	22
205.1	Conséquences de l'abandon de l'exploitation agricole ou horticole	22
205.2	Encouragement de la réutilisation de bâtiments existants	23
206	Remarques préliminaires concernant les articles 24 et 24a	24
207	Remarques concernant l'article 24	24
207.1	Changements complets d'affectation à des fins artisanales ou commerciales proches de l'entreprise (art. 24, 2e al.)	24
207.2	L'exploitation principale et l'activité accessoire sont indissociables (art. 24, 3e al.)	26
207.3	Etablissement de dispositions d'exécution (art. 24, 4e al.)	27
208	Remarques concernant l'article 24a	27
208.1	Remarques préliminaires	27
208.2	«Un logement reste un logement» (art. 24a, 2e al.)	27
208.3	Changements d'affectation de constructions et installations placées sous protection (art. 24a, 3e al.)	28
208.4	Le changement complet d'affectation est soumis à des conditions très strictes (art. 24a, 4e al.)	29
208.41	La construction n'est plus nécessaire à son usage antérieur et se prête à l'utilisation envisagée (art. 24a, 4e al., let. a)	30

208.42	Aspect extérieur et structure architecturale (art. 24a, 4e al., let. b)	31
208.43	Equipements et répercussion des coûts (art. 24a, 4e al., let. c).....	31
208.44	Pesée complète des intérêts en présence (art. 24a, 4e al., let. d).....	32
209	Remarques concernant l'article 25, 2e alinéa	32
210	Remarques concernant l'article 34, 1er alinéa	33
211	Remarques concernant l'article 36, alinéa 2 ^{bis}	33
212	Précisions à apporter dans l'ordonnance	34
213	Harmonisation avec le droit foncier rural	35
3	Conséquences financières et effets sur l'état du personnel	35
31	Sur le plan de la Confédération	35
32	Sur le plan des cantons et des communes	35
4	Programme de la législature	36
5	Relation avec le droit européen	36
6	Constitutionnalité	36
	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) (Projet)	38