



---

# Explications relatives à la révision de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) du 4 juillet 2007

Version 1.1 du 9 juillet 2007

---

## Généralités

La révision partielle de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1) qui fait l'objet des présentes explications résulte de la révision partielle du 23 mars 2007 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT). Pour une présentation du contexte et des éléments essentiels des domaines de révision, il convient de se référer au message du 2 décembre 2005 relatif à la révision partielle du droit de l'aménagement du territoire (LAT), FF 2005 6629 ss., (dénommé ci-après « message », avec indication des chiffres).

## Article 34a

L'article 34a énonce les dispositions d'exécution du nouvel article 16a, alinéa 1<sup>bis</sup> LAT qui introduit la possibilité d'autoriser des constructions et installations de production d'énergie à partir de biomasse, respectivement les installations de compost qui leur sont liées. A cet égard, il faut relever en particulier, outre les dispositions de l'OAT, la deuxième phrase de l'article 16a, alinéa 1<sup>bis</sup> LAT: les autorisations doivent être liées à la condition que ces constructions et installations ne serviront qu'à l'usage autorisé. Les installations doivent être démolies et l'état antérieur rétabli si les conditions de l'autorisation ne sont plus remplies (message, chiffre 2.1 al. 7). Ces dispositions sont applicables à des situations qui devront être examinées à partir de l'entrée en vigueur de la révision ; elles n'ont pas d'effet rétroactif sur des constructions et installations déjà existantes édifiées légalement.

Avant de commenter chaque alinéa précisément, il importe de rappeler que l'article 16a, alinéa 1<sup>bis</sup> LAT n'est pas la seule disposition portant sur les constructions et installations liées à la production d'énergie ou à la biomasse. Des installations de compostage, destinées à produire le compost nécessaire à la fumure d'une exploitation agricole, peuvent être conformes à l'affectation de la zone au sens de l'article 16a, alinéa 1 LAT, de même que les chauffages à bois ou les petits réseaux de chaleur à distance des chauffages à bois qui assurent le chauffage d'une exploitation agricole ou d'un groupe de bâtiments centraux de plusieurs exploitations agricoles. Les installations permettant l'utilisation d'autres énergies renouvelables peuvent être autorisées lorsqu'elles sont nécessaires à l'exploitation agricole (art. 16a, al.1 LAT), à une construction ou installation dont l'implantation hors de la zone à bâtir est imposée par la destination ou à une construction ou installation elle-même imposée par sa destination (art. 24 LAT). La révision de la LAT et de l'OAT ne touchant pas ces dispositions, ces questions ne sont pas traitées dans le cadre du présent rapport explicatif.

L'**alinéa 1** précise quelles constructions et installations sont admissibles en application de l'article 16a alinéa 1<sup>bis</sup> LAT. La production d'énergie au sens de l'article 16a alinéa 1<sup>bis</sup> LAT peut être considérée

comme un processus de transformation de l'énergie tirée de la biomasse en une forme d'énergie plus facilement disponible, transportable, stockable et /ou plus noble<sup>1</sup> (ces qualités sont désignées ci-après par le terme de valorisation).

L'objectif essentiel est de favoriser la production proprement dite de carburant et combustible (lettre a). La production de courant par couplage chaleur-force permet, par un système de récupération de chaleur, de produire du courant à partir du carburant ou du combustible généré par la biomasse (lettre b).

La combustion d'agents énergétiques pour produire de la chaleur n'est pas un processus qui entraîne une valorisation. La chaleur est une forme d'énergie de faible valeur; de plus, elle est moins facile à transporter et stocker que les carburants eux-mêmes. Une exception paraît toutefois encore compatible avec l'article 16a alinéa 1<sup>bis</sup> LAT lorsque la chaleur est produite à l'endroit où elle est nécessaire, là où il y a la consommation finale. Dans un tel cas, la combustion représente une transformation d'énergie dans la forme nécessaire à l'utilisation finale sur place. Les groupes de bâtiments qui débordent au-delà des limites de la zone, vers la zone à bâtir, et dont font partie les bâtiments centraux d'une exploitation agricole, doivent par conséquent pouvoir être alimentés en chaleur par l'exploitation agricole située en zone agricole si les carburants utilisés à cet effet remplissent les critères de l'article 16a alinéa 1<sup>bis</sup> LAT. Cette possibilité est prévue à la lettre c qui a été ajoutée après la procédure de consultation.

Sont admissibles, outre les constructions et installations qui servent directement à la transformation de l'énergie, les constructions et installations qui facilitent ces processus de transformation. Il est par conséquent également possible d'aménager des conduites pour que les carburants, les combustibles, le courant ou la chaleur produits puissent alimenter des réseaux plus importants ou être acheminés vers les utilisateurs adéquats (lettre d). Par ailleurs, il est permis d'aménager des conduites servant, par exemple, à l'acheminement du lisier produit par les exploitations agricoles voisines ou à l'évacuation des résidus de la production d'énergie car ce mode de transport est en général préférable au transport par la route. Enfin, certaines constructions et installations sont parfois indispensables au traitement préalable de la biomasse acheminée (par exemple: tri et broyage de déchets verts) ou au traitement des résidus de la production d'énergie (par exemple: les installations nécessaires au compostage de ces résidus). Selon la lettre e, ces constructions et installations sont également admises.

L'**alinéa 2** énonce comme première exigence le fait qu'une certaine quantité de la biomasse doit être d'origine agricole<sup>2</sup>. La réglementation porte au surplus sur les distances admissibles pour le transport de la biomasse utilisée.

La quantité de substances organiques par tonne de matière fraîche varie fortement selon les substrats. Par conséquent, l'OAT fixe la proportion minimale de substrats agricoles tant en termes de masse totale utilisée (matière fraîche) qu'en termes de valeur énergétique.

Il existe des tableaux de référence pour calculer la valeur énergétique<sup>3</sup>. De plus, les exploitations agricoles productrices d'énergie sont toujours tenues d'établir un bilan annuel de fumure pour répondre aux conditions d'octroi des compensations écologiques au sens de l'article 70, alinéa 2 de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (loi sur l'agriculture, LAgr; RS 910.1). Il est donc de toute façon nécessaire de fournir toutes les informations sur la provenance et la quantité de masse organique.

S'agissant de la quantité minimale de substrats qui doit provenir de l'exploitation agricole elle-même ou d'autres exploitations agricoles, la distance d'éloignement fixée est en principe de 15 km par la route ; pour les autres substrats, qui devraient être notamment des co-substrats non agricoles, cette distance a été fixée à 50 km en principe. En fait, la distance de 15 km est déjà appliquée car elle figure parmi les exigences imposées aux communautés d'exploitation et aux communautés partielles d'exploitation (cf. art. 10, al. 1 let. a et art. 12 al. 1 let. c de l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur la

<sup>1</sup> Une énergie est considérée comme noble selon son rapport entre l'exergie (ou énergie utilisable) et l'énergie totale (cf. <http://fr.wikipedia.org/wiki/Exergie>); l'électricité est un exemple classique d'énergie noble.

<sup>2</sup> Le bois issu des forêts de l'exploitation est aussi considéré comme d'origine agricole. Tant qu'il n'existe pas de technique concurrentielle pour les petites installations de production de courant par couplage chaleur-force à partir du bois, la préparation du bois sous des formes faciles à commercialiser ou, dans les cas spéciaux mentionnés à l'alinéa 1 lettre c, les réseaux de chaleur à distance sont les principales réalisations envisageables.

<sup>3</sup> Cf. l'aide-mémoire « Rendements en biogaz des engrais de ferme et des co-substrats » de la Genesys Biogas SA à Frauenfeld, téléchargeable sur le site: [http://www.genesys.ch/stuff\\_pdf/a6c320070403164149b502.pdf](http://www.genesys.ch/stuff_pdf/a6c320070403164149b502.pdf)

terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation [Ordonnance sur la terminologie agricole, OTerm; RS 910.91]).

Des distances de route plus longues peuvent être autorisées à titre exceptionnel. Une telle autorisation peut être délivrée par l'autorité compétente au moment de l'autorisation de construire initiale ou dès que la nécessité s'en fait sentir.

Les prescriptions de l'alinéa 2 visent principalement à empêcher des transports inutiles sur de grandes distances. L'examen des demandes de dérogation portera par conséquent sur l'analyse du trafic occasionné par ces transports qui doit rester dans une proportion convenable par rapport aux efforts de récupération d'énergie s'inscrivant dans les objectifs de la politique énergétique, environnementale et agricole. Quant à la question de savoir dans quelles conditions des dérogations peuvent être accordées, un examen d'ensemble sera effectué: moins il y aura de trafic effectivement généré (parce que le substrat présente une valeur énergétique élevée ou parce qu'on utilise des trajets qui, avant, se faisaient à vide), plus une exception sera justifiée. En même temps, on pourra tenir compte des avantages spéciaux qui peuvent en résulter sous l'angle de la politique énergétique ou environnementale (utilisation de substrats de potentiel énergétique élevé, rétablissement du cycle de la matière) s'ils ne peuvent être obtenus que moyennant des trajets plus longs. Une dérogation sera en principe exclue s'il est possible de valoriser la biomasse de la même manière dans une installation nettement plus proche.

On indiquera avec la plus grande précision possible les éléments sur lesquels porte la dérogation octroyée. Cette précaution sert la sécurité juridique et facilite l'exécution. Il est relativement simple d'effectuer un contrôle par échantillonnage, du moins pour les co-substrats non agricoles dont la valorisation est à l'heure actuelle effectuée contre rémunération; ce qui implique la tenue d'un registre des sources d'approvisionnement et des quantités livrées.

S'il arrivait qu'une exploitation assure *sans autorisation* un approvisionnement en biomasse sur des distances plus grandes que celles fixées à l'alinéa 2, on serait en présence d'une infraction pénale de droit cantonal et les gains illégaux provenant d'éventuelles taxes d'élimination et du rendement de la production énergétique devraient être confisqués, pour autant que le droit cantonal le prévoit.

Selon l'**alinéa 3**, seules les constructions et installations subordonnées à l'exploitation agricole et contribuant à une utilisation efficace des énergies renouvelables peuvent être autorisées comme étant conformes à l'affectation de la zone agricole.

Lorsqu'une installation nécessite la modification ou l'établissement d'un plan d'affectation en raison de son ampleur et de ses répercussions importantes sur le régime d'affectation, l'*obligation générale de planifier* au sens de l'article 2, alinéa 1 LAT restreint en outre les possibilités d'autoriser de tels projets par la voie de la procédure d'autorisation.

Ces deux critères visent des buts similaires, mais ne couvrent pas les mêmes situations: la subordination à une exploitation agricole (alinéa 3) sera reconnue plus facilement dans les grandes exploitations agricoles que dans les petites (critère relatif). En considérant l'ensemble de l'exploitation et les activités qui y sont exercées, on ne doit pas avoir l'impression que cette partie constitue un secteur ou une entreprise non agricole indépendante. Pour déterminer une obligation de planifier (art. 2 LAT), il faudra en revanche se référer à une valeur absolue.

Les dispositions générales de l'article 34 sont en principe également applicables aux constructions et installations de production d'énergie à partir de biomasse. Cependant, comme seul l'article 34, alinéa 4 a une portée pratique, l'**alinéa 4** y fait explicitement référence. Par conséquent, une autorisation ne peut être délivrée que *s'il est prévisible que l'exploitation agricole pourra subsister à long terme* (art. 34, al. 4 *let. c* OAT), et *après une pesée complète des intérêts en présence* (art. 34, al. 4 *let. b* OAT). Le fait que l'article 34, alinéa 4 *lettre a* soit également englobé dans la référence de l'alinéa 4 n'a pas de conséquence pratique car sa teneur correspond à l'exigence du besoin (« est nécessaire ») mentionnée dans la première partie de l'article 34a, alinéa 1.

Lors des délibérations des Chambres fédérales, la question des conditions de conformité à la zone agricole de constructions et installations destinées à la production de compost a suscité une controverse animée. Le libellé actuel de la loi clarifie cette question: les constructions et installations nécessaires à la réalisation d'une installation de compostage liée à la production d'énergie à partir de biomasse sont également conformes à la zone agricole. Pour les **aires de compostage « au bout du champ »**, rien n'a changé: les installations nécessaires à l'aménagement d'un compost au bout du champ peuvent être considérées comme conformes à la zone lorsqu'elles sont nécessaires à la valorisation de la biomasse générée par l'exploitation agricole *ou* lorsque le compost produit est nécessaire à l'exploitation pratiquée par l'exploitation agricole<sup>4</sup> (seul l'un de ces deux critères doit être rempli en sus des autres conditions de l'art. 34 OAT).

### Article 36

Pour l'édification de constructions et installations dans le domaine du développement interne d'une exploitation de garde d'animaux de rente selon un mode indépendant du sol, il n'est plus nécessaire que la survie de l'exploitation dépende d'un revenu complémentaire (art. 36, al. 1 OAT, phrase introductive). Pour le reste, cette disposition est inchangée.

Comme auparavant, une autorisation au sens de l'article 16a alinéa 2 LAT en relation avec l'article 36 OAT ne peut être délivrée que si les exigences de l'article 34 OAT sont réunies.

### Article 37

De même, pour l'édification de constructions et installations dans le domaine du développement interne d'exploitations de culture maraîchère et d'horticulture, il n'est plus nécessaire que la survie de l'exploitation dépende d'un revenu complémentaire (art. 37, al. 1 OAT). Pour le reste, cette disposition est inchangée sur le fond, les modifications étant purement rédactionnelles.

La limite supérieure de 5'000 m<sup>2</sup> a été maintenue. Même sans cette limite, les projets de plus de 5'000 m<sup>2</sup> seraient en principe soumis à l'obligation générale de planifier. Supprimer aujourd'hui cette indication conduirait à une situation juridique compliquée et difficile à mettre en œuvre (cf. message chiffre 1.2.4, al. 2). Cette question devra néanmoins être réexaminée et approfondie dans le cadre de la mise à jour de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire.

### Article 40

Dorénavant, une distinction est faite entre les activités accessoires ayant un lien étroit avec l'entreprise agricole et celles pour lesquelles ce lien fait défaut. La première catégorie d'activités accessoires sera privilégiée par rapport à la seconde de trois manières:

- Dans les cas de lien étroit avec l'entreprise agricole, le critère de la nécessité d'un revenu complémentaire pour la survie de l'entreprise agricole est supprimé.
- De plus, dans de telles entreprises agricoles, les agrandissements mesurés sont possibles lorsqu'il ne reste pas ou pas assez d'espace disponible pour exercer ces activités dans le volume bâti existant.
- Par ailleurs, l'engagement de personnel exclusivement occupé dans ce secteur d'activités accessoire est autorisé. Dans ce cas, le travail dans ce secteur doit toutefois être accompli de manière prépondérante par la famille exploitant le domaine.

Pour toutes les autres activités accessoires non agricoles, le droit en vigueur est en principe maintenu (message, chiffre 2.2, al. 1).

---

<sup>4</sup> Il ne faut pas exclure la possibilité d'une coopération entre plusieurs exploitations agricoles dans le cadre d'une communauté d'exploitation ou d'une communauté partielle d'exploitation (cf. art. 35 OAT).

Les activités accessoires privilégiées au sens de l'alinéa 1<sup>bis</sup> de l'article 24b LAT doivent également garder leur caractère accessoire et ne peuvent pas se transformer subitement en activité principale<sup>5</sup>.

Les alinéas 1 et 5 énoncent des principes généraux applicables aux deux catégories d'activités accessoires. Les alinéas 3 et 4 se réfèrent seulement aux activités privilégiées et l'alinéa 2 porte uniquement sur les autres activités accessoires.

L'**alinéa 1** a un contenu en grande partie identique à celui de l'ancien alinéa 2. La phrase introductive a été adaptée à la nouvelle systématique. La lettre d précise désormais expressément que l'activité accessoire non agricole est admissible également dans les entreprises agricoles au sens de l'article 5 de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR, RS 211.412.11), et non seulement dans celles de l'article 7 LDFR.

L'**alinéa 2** correspond, quant au fond, aux phrases 2 et 3 de l'ancien article 40, alinéa 1.

L'**alinéa 3** précise les conditions dans lesquelles une activité accessoire est suffisamment liée à l'agriculture pour que l'article 24b alinéa 1<sup>bis</sup> LAT lui soit applicable. Selon les exemples donnés, cette qualité peut être reconnue pour des prestations d'agritourisme et pour des prestations sociothérapeutiques et pédagogiques. Les lettres a et b précisent ce qu'il faut entendre par ces notions. Par contre, l'existence d'un lien étroit avec l'entreprise agricole ne sera pas reconnue pour les activités accessoires qui, même directement ou indirectement liées à l'agriculture, ne dépendent pas nécessairement de l'existence d'une entreprise agricole. Cela vaut par exemple pour les ateliers de réparation de machines agricoles ou les entreprises de travaux agricoles. Ce type d'activité n'est pas nécessairement lié à l'existence d'une entreprise agricole (message, chiffre 2.2, al. 4).

Comme le mentionne la phrase introductive de l'alinéa 3, les prestations agritouristiques (*lettre a*) doivent être étroitement liées à la production agricole de la ferme. Pour les repas à la ferme, l'aménagement des lieux, l'infrastructure et les services doivent tenir compte du fait que l'on se trouve dans une ferme. Les produits alimentaires produits sur place constitueront par exemple la majeure partie de l'offre. Pour les nuits, on s'inspirera du niveau de confort de la formule « bed and breakfast », laquelle est largement pratiquée depuis longtemps dans de nombreux pays. Dans les chambres d'hôtes, on renoncera en toute logique à l'aménagement de possibilités de faire la cuisine<sup>6</sup> afin d'éviter que les hôtes ne louent les chambres en permanence, ce qui serait contraire à l'esprit de la disposition. De façon générale, pour l'aménagement des chambres d'hôtes, on choisira un confort qui ne correspond pas à celui d'une unité d'habitation indépendante louée à l'année.

Dans le cadre des prestations sociothérapeutiques ou pédagogiques (*lettre b*), il est possible d'aménager des chambres pour des personnes qui doivent être suivies et qui participent aux travaux de la ferme dans la mesure de leurs possibilités. Cela peut concerner par exemple des retraités, des handicapés ou des personnes en traitement thérapeutique spécial, par exemple en cure de désintoxication, ou encore, dans le cadre d'offres de formation, des enfants voire des classes entières. Les installations de traitements thérapeutiques proprement dites, qui nécessitent plus que des soins quotidiens élémentaires, dépasseraient le cadre des autorisations prévues à l'article 24b LAT. Il en irait de même pour le logement du personnel d'encadrement ou de soins.

L'**alinéa 4** indique concrètement ce qu'il faut entendre par agrandissement mesuré. Il fixe l'ampleur maximale admissible d'agrandissements qui excèdent le volume bâti des constructions et installations existantes. De tels agrandissements ne sont admissibles que pour des activités accessoires étroitement liées à l'agriculture au sens de l'article 24b, alinéa 1<sup>bis</sup> LAT et doivent dans ce cas aussi demeurer exceptionnels. Dans tous les cas, la condition est que les activités en question ne puissent pas

---

<sup>5</sup> La question de savoir jusqu'à quel moment une entreprise garde un caractère accessoire devrait être examinée selon les mêmes critères que ceux que l'on utilise pour l'application de la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA; RS 836.1). Cf. Office fédéral des assurances sociales, Allocations familiales dans l'agriculture, commentaires et barèmes selon l'état au 1er janvier 2006; téléchargeable sur le site <http://www.bsv.admin.ch/themen/zulagen/00059/00587/>.

<sup>6</sup> Par possibilité de faire la cuisine, on entend une cuisine ou un coin cuisine avec des appareils fixes. Il n'est pas exclu de mettre à la disposition des hôtes une bouilloire, une plaque électrique, un four micro-ondes ou d'autres appareils amovibles de ce type.

trouver place, ou pas suffisamment, à l'intérieur du volume bâti existant. Il appartiendra à la pratique de déterminer, sur la base de critères objectifs, quand cette condition doit être considérée comme remplie.

L'autorité compétente doit aussi avoir la possibilité d'autoriser une annexe tout en restant en deçà du maximum de 100 m<sup>2</sup>. Si l'alternative n'était que d'autoriser soit 100 m<sup>2</sup> soit rien du tout, on encourrait forcément le risque de résultats arbitraires dans les cas limites : celui qui disposerait de juste assez de place dans les volumes bâtis existants ne pourrait construire aucune annexe, alors que celui qui, dans des conditions semblables, disposerait de quelques m<sup>2</sup> en moins dans les volumes bâtis existants se verrait autoriser une annexe de 100 m<sup>2</sup>.

Cela conduit à considérer la solution suivante comme la plus appropriée<sup>7</sup> : les agrandissements par des surfaces extérieures et, à raison de la moitié, des surfaces à l'intérieur du volume bâti existant qui n'est plus nécessaire à l'agriculture ne peuvent excéder un total de 100 m<sup>2</sup>. C'est ce qui correspondrait le mieux à la logique éprouvée de l'article 42 alinéa 3 OAT. Ce sera finalement à la pratique de trancher cette question.

La surface imputable des *constructions mobilières* est calculée comme pour les annexes<sup>8</sup>. Il s'agit par exemple de tipis, de tentes, de caravanes ou autres pavillons, tels que ceux qui avaient été installés pour Expo.02. Les constructions mobilières ont le grand avantage d'être facilement démontables lorsqu'elles ne répondent plus à un besoin et de pouvoir être déplacées en un autre lieu. Elles ne doivent pas nécessairement être attenantes à la façade d'une construction existante. Il est néanmoins important qu'elles s'intègrent bien à l'ensemble des constructions et au paysage.

Les possibilités d'agrandissement ne peuvent être utilisées qu'une seule fois. Certes, il n'est pas interdit d'échelonner les transformations effectuées en application de l'article 40, alinéa 4 OAT. Celles-ci ne devront toutefois pas excéder dans leur ensemble l'ampleur des travaux admissible en vertu de cette disposition.

La teneur de l'**alinéa 5** reste la même. Une portée plus grande lui est toutefois conférée par le fait que l'article 24b alinéa 1<sup>bis</sup> LAT autorise désormais les petites annexes. Celui qui envisage de gros investissements dans une telle activité accessoire a donc intérêt à faire au préalable une estimation du temps pendant lequel il pourra exercer cette activité accessoire sous cette forme et étudier s'il pourra amortir ses frais durant la période d'exercice évaluée.

L'OAT ne contient pas de dispositions d'exécution de l'**article 24b alinéa 1<sup>ter</sup> LAT**. Les quelques précisions suivantes suffisent:

- Une activité accessoire dans un centre d'exploitation temporaire ne peut être exercée que durant la période pendant laquelle cette exploitation saisonnière devient effectivement le centre de l'entreprise agricole. L'accueil d'hôtes dans le cadre d'une activité accessoire exercée sur un alpage n'est donc admissible que durant la période pendant laquelle les bêtes qui sont à l'alpage nécessitent des soins et une surveillance. En hiver, l'ouverture de telles possibilités d'hébergement ou de restauration à des touristes n'est pas autorisée, sauf si l'entreprise en question peut bénéficier d'une autorisation exceptionnelle du fait de sa situation imposée par sa destination (restaurant d'altitude par exemple).
- De telles restrictions d'utilisation constituent une part importante des motifs d'octroi d'une autorisation. Elles ne peuvent donc pas être contournées par le dépôt ultérieur d'une demande d'autorisation au sens de l'article 24a LAT.

<sup>7</sup> La limite supérieure de 100 m<sup>2</sup> pourrait toutefois aussi être interprétée notamment en ce sens que, dans tous les cas où 100 m<sup>2</sup> sont disponibles dans les volumes bâtis existants, il y a suffisamment de place pour une activité accessoire non agricole.

<sup>8</sup> Du fait que les constructions mobilières n'ont en général pas d'étage, la surface imputable correspondra à la surface qu'elles occupent au sol.

L'**article 24b alinéa 1<sup>quater</sup> LAT** relatif à la neutralité concurrentielle des activités accessoires non agricoles ne fait pas non plus l'objet de dispositions d'exécution. Il appelle néanmoins les quelques explications suivantes :

L'exigence de neutralité concurrentielle vaut pour toutes les activités accessoires, qu'elles aient un lien étroit avec l'agriculture (art. 24b, al. 1<sup>bis</sup> LAT) ou que ce lien fasse défaut (art. 24b, al. 1 LAT). La neutralité concurrentielle ne doit pas être entendue uniquement comme une condition d'autorisation, mais bien comme une exigence qui s'applique aussi indépendamment d'une procédure d'autorisation<sup>9</sup>. Un concurrent devrait-il se plaindre après coup d'une distorsion de concurrence qu'on ne saurait, compte tenu de l'article 40 alinéa 5, lui opposer que l'autorisation est entrée en force et que sa plainte est tardive.

La neutralité concurrentielle est assurée de diverses façons :

- L'ordre juridique est applicable partout de la même manière. L'égalité de traitement est donc en principe garantie. Il ne peut y avoir de distorsions de concurrence que si une législation prévoit une différenciation privilégiant expressément ou de facto les entreprises accessoires non agricoles. En particulier, la Confédération n'a aucune influence directe sur la législation cantonale, tant que celle-ci n'entraîne pas de violation du droit fédéral.
- La neutralité concurrentielle dans le domaine des exigences en matière de *construction* continuera d'être garantie dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire. Ne seront autorisés que les projets qui remplissent, en matière de construction, des exigences comparables à celles qui valent pour des entreprises concurrentes sises en zone à bâtir. Il faut en revanche veiller à ce qu'aucune construction ou installation occupant des surfaces inutiles ne soit érigée en dehors de la zone à bâtir. Un requérant ne peut par conséquent pas se référer à l'article 24b, alinéa 1<sup>quater</sup> LAT pour obtenir, par exemple, l'autorisation d'aménager des places de stationnement supplémentaires.
- S'il devait arriver que, dans le cadre déjà d'une procédure d'autorisation de construire, l'on puisse craindre légitimement des distorsions de concurrence en matière d'exigences d'*exploitation*, l'autorité compétente devrait alors, au besoin en concertation avec les autorités spécialisées concernées, examiner cette question, le cas échéant imposer des charges spécifiques ou - en dernier ressort en cas de distorsions de concurrence intolérables - refuser partiellement ou totalement l'autorisation. Dans le cas où des distorsions de concurrence en matière d'exigences d'exploitation ne se révéleraient qu'ultérieurement, les mesures nécessaires devraient alors pouvoir être ordonnées également après coup, comme exposé plus haut.
- En adoptant l'article 24b alinéa 1<sup>quater</sup> LAT, le parlement a souligné l'importance du principe de l'égalité de traitement en l'élevant au niveau de la loi. En mentionnant également les conditions cadres, cette disposition exprime clairement que le principe de la neutralité concurrentielle doit avoir une portée aussi générale que possible. Cette préoccupation doit guider les autorités chargées de l'application du droit tant au niveau de l'interprétation de notions juridiques indéterminées que dans le cadre de décisions fondées sur une marge d'appréciation ou de la réalisation d'actes administratifs concrets. Par exemple, il conviendra de prévoir une fréquence des contrôles des activités accessoires non agricoles comparable à celle qui est applicable en zone à bâtir.

Dans le domaine du *droit du travail* se pose la question de savoir si la loi sur le travail (LTr ; RS 822.11) est directement applicable<sup>10</sup>. L'article 2, alinéa 1, lettre d LTr précise que cette loi ne s'applique pas *aux entreprises agricoles ni aux services accessoires qui ont pour activité prépondérante de traiter ou d'utiliser les produits de l'exploitation principale, ni aux offices locaux collecteurs de lait, ni aux entreprises qui y sont rattachées et travaillent le lait*. Cette disposition a été introduite bien avant l'article 24b LAT: elle ne devrait donc pas avoir pour conséquence que les activités accessoires non agricoles régies par l'article 24b LAT soient exclues du champ d'application de la loi sur le travail. L'idée était plutôt de sortir du champ d'application de la loi sur le travail des activités telles que la préparation et le conditionnement à la vente de légumes sur place, à la ferme.

Lorsqu'une entreprise agricole propose par exemple un accueil d'hôtes, la loi sur le travail n'est pas applicable tant qu'il s'agit d'une activité modeste par rapport à l'entreprise principale et que celle-ci peut être exercée dans les locaux existants (cuisine, jardin, grenier, etc.) - ce qui ne nécessite en prin-

<sup>9</sup> Cela vaut de toute évidence aussi pour l'article 24b alinéa 2 LAT, en particulier pour ses 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> phrases.

<sup>10</sup> Dans le cas contraire, des exigences semblables devraient être prescrites par le biais de la charge prévue à l'alinéa 5.

cipe pas non plus d'autorisation relevant du droit de l'aménagement du territoire. Dès que la prestation prend de l'ampleur et qu'il faut la considérer comme une source de revenu indépendante de la production agricole, la loi sur le travail est applicable. Il se justifie donc d'admettre qu'une activité accessoire non agricole nécessitant une autorisation au sens de l'art. 24b LAT est en principe assujettie à la loi sur le travail.

Les *entreprises familiales* au sens de l'art. 4 de la loi sur le travail sont exclues du champ d'application de la loi sur le travail, et cela aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de la zone à bâtir. Il ne peut pas y avoir de distorsion de concurrence dans de tels cas.

## Article 42

La *phrase introductive* de l'**alinéa 3** n'a pas été modifiée dans sa teneur. Elle a simplement été reformulée pour introduire l'énumération qui la suit. Comme auparavant, une autorisation est exclue lorsque les règles fixées aux alinéas a et b ne sont pas respectées. Et lorsque ces limites sont respectées, un examen de l'ensemble des circonstances reste obligatoire pour estimer si l'identité de la construction ou de l'installation est préservée (cf. recommandations pour la mise en œuvre de l'art. 24c LAT<sup>11</sup>, chiffre 3.1). Par ailleurs, les explications données dans les recommandations pour la mise en œuvre<sup>11</sup> restent pertinentes, sauf pour ce qui est des limites chiffrées.

Il convient particulièrement de souligner que le nombre d'unités d'habitation réparties dans la surface d'habitation est un élément déterminant de l'appréciation du respect de l'identité du bâtiment. Le Conseil fédéral avait annoncé dans son message que le nombre de nouvelles unités d'habitation autorisées devait être limité (chiffre 1.2.4, fin du paragraphe). On a finalement renoncé à apporter cette précision car une limitation à une seule unité d'habitation supplémentaire aurait pu apparaître trop restrictive dans certaines situations et une limitation à deux nouvelles unités d'habitation serait une ouverture à une interprétation erronée qui laisserait entendre que la création de deux nouvelles unités d'habitation serait, dans la majorité des cas, compatible avec le critère de la préservation de l'identité.

Les restrictions énoncées aux actuelles lettres a et b sont considérablement assouplies dans les cas d'agrandissements effectués uniquement à l'intérieur du volume bâti existant: tant la limitation des surfaces annexes que la limitation à 100 m<sup>2</sup> maximum de l'agrandissement de la surface brute de plancher utile (SBPu<sup>12</sup>) tombent (*lettre a*). Pour les agrandissements effectués au moins en partie à l'extérieur du volume bâti existant, les limitations en vigueur sont maintenues, sauf que désormais, les agrandissements effectués à l'intérieur du volume bâti existant ne comptent que pour moitié y compris pour ce qui concerne la limite absolue de 100m<sup>2</sup>. Le texte dit désormais clairement que les agrandissements doivent être réalisés à l'intérieur du volume bâti existant quand cela est possible et peut être exigé (*lettre b*). Les raisons de la différenciation entre les lettres a et b relèvent du souci de ne pas laisser des bâtiments existants complètement inutilisés, tout en évitant de provoquer des atteintes supplémentaires au territoire et à l'environnement.

Cet assouplissement, celui de la lettre a en particulier, peut entraîner un nombre accru de situations où les limites chiffrées seront certes observées, mais où l'identité de la construction ne sera plus respectée pour l'essentiel (art. 42 al. 1, 1<sup>ère</sup> phrase), l'autorisation devant ainsi être refusée.

L'assouplissement considérable prévu à la lettre a pour les surfaces annexes n'est concevable que si l'on parvient à empêcher efficacement la transformation insidieuse de telles surfaces en logements. Il est par conséquent primordial de s'assurer que ces surfaces annexes ne soient pas chauffées,

---

<sup>11</sup> OFFICE FEDERAL DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL, Nouveau droit de l'aménagement du territoire, Explications relatives à l'ordonnance sur l'aménagement du territoire et recommandations pour la mise en oeuvre, Berne 2001, V : « Autorisations au sens de l'article 24 c LAT : modifications apportées aux constructions et installations devenues contraires à l'affectation de la zone ».

<sup>12</sup> Voir à ce sujet les recommandations pour la mise en œuvre relatives à l'art. 24c LAT (note 11 ci-dessus), chiffre 3.3.1 et annexe 1.

qu'elles ne bénéficient pas de mesures d'isolation spéciale ou de tout autre aménagement qui pourrait ouvrir la voie à des changements d'affectation<sup>13</sup>.

Le but de l'assouplissement découlant de l'alinéa 3 lettre a est, comme cela a été expliqué précédemment, de favoriser une meilleure utilisation du volume bâti existant, tant que celui-ci existe. Par contre, son but ne saurait être de maintenir cet état même après la fin de vie du bâtiment. Aussi **l'alinéa 4** prévoit-il expressément que l'alinéa 3 lettre a ne s'applique pas aux reconstructions (*troisième phrase* de l'alinéa 4). Pour les reconstructions, un agrandissement reste possible, mais en principe – comme pour les agrandissements à l'extérieur du volume bâti existant – seulement dans les limites prévues par le droit en vigueur jusqu'ici, à savoir 30 pour cent et 100 m<sup>2</sup> (limites fixées désormais à l'alinéa 3, lettre b; un certain assouplissement résulte du fait que, désormais, des agrandissements à l'intérieur du volume bâti existant comptent pour moitié également à l'égard de la limite de 100 m<sup>2</sup>). En même temps, la règle est clairement énoncée qu'en cas de reconstruction, seule la partie indispensable pour l'utilisation de la surface admissible au sens de l'alinéa 3<sup>14</sup> peut être reconstruite (*deuxième phrase* de l'alinéa 4).

#### **Article 42a alinéa 2**

Il s'agit d'une adaptation purement rédactionnelle à la nouvelle structure de l'article 42, alinéa 3.

#### **Article 42b**

Les travaux de transformation admissibles en application de l'article 24d alinéa 1<sup>bis</sup> doivent servir à la détention d'animaux à *titre de loisir*. On considère que la garde d'animaux à titre de loisir n'a pas de but lucratif et qu'elle est pratiquée pour le plaisir par les propriétaires des animaux pendant leur temps libre.

Comme la garde d'animaux doit être assurée par des personnes résidant dans un bâtiment d'habitation proche, une première limitation porte sur le *nombre d'animaux* pour lesquels les transformations indispensables sont autorisées à l'intérieur des bâtiments existants: les personnes qui résident à proximité doivent être en mesure de s'occuper elles-mêmes de la surveillance et des soins donnés aux animaux.

Les limites des *travaux de transformation* qui peuvent être autorisés résultent en particulier de l'article 24d, alinéa 3 LAT.

Les agrandissements de bâtiments d'habitation en application de l'article 24c LAT ne peuvent en principe être effectués qu'à l'intérieur du bâtiment à transformer ou dans l'agrandissement de parties attenantes à ce bâtiment<sup>15</sup>. Jusqu'à présent, il en a résulté une impossibilité d'élargir l'utilisation d'habitation dans un bâtiment servant auparavant à l'exploitation agricole et qui n'était pas adossé au bâtiment habité. L'article 24d, alinéa 1<sup>bis</sup> LAT modifie cette réglementation pour les bâtiments destinés à la garde d'animaux à titre de loisir: des transformations sont désormais possibles également dans les régions où, traditionnellement, les bâtiments d'habitation et d'exploitation agricoles sont séparés.

Le bâtiment d'habitation et celui qui doit servir à la garde d'animaux à titre de loisir (entendue comme usage secondaire lié à l'habitation) doivent être proches l'un de l'autre. Cette exigence assure une certaine continuité, dans la logique du système qui sous-tend le droit actuel de l'aménagement du territoire (voir les explications données dans le paragraphe précédent sur l'évolution de cette règle-

<sup>13</sup> On peut suivre une application moins stricte pour les surfaces annexes d'une ampleur pouvant bénéficier d'une autorisation au sens de la lettre b. Même dans un tel cas, les surfaces ayant des aménagements destinés à un usage d'habitation doivent être prises en compte dans la SPBu, même si les plans ne les désignent pas expressément en tant que telles.

<sup>14</sup> Lorsque les dimensions du bâtiment à reconstruire n'excèdent pas le volume existant au moment de la modification déterminante du droit, les surfaces comprises dans ce volume sont, pour les reconstructions également, considérées comme des surfaces à l'intérieur du volume bâti existant et elles ne comptent par conséquent que pour moitié.

<sup>15</sup> Cf. Recommandations pour la mise en oeuvre de l'art. 24c LAT (note 11), chiffre 3.1, 2<sup>ème</sup> alinéa.

mentation); de plus, elle facilite la surveillance et les soins donnés aux animaux en évitant une cascade de problèmes (besoin de locaux annexes pour les toilettes [avec installation pour l'eau chaude], de locaux chauffés et d'autres éléments de confort ; circulation induite, etc.). La proximité exigée est notamment établie s'agissant des bâtiments centraux d'une ancienne exploitation agricole (cf. art. 40, al. 2 let. a OAT; cf. message chiffre 2.3, al. 5).

Ne pas inclure ces possibilités d'agrandissement dans le calcul des surfaces imputables au sens de l'article 24c ou de l'article 24d, alinéa 1 LAT créerait une inégalité de traitement injustifiable. Comme les limites chiffrées (art. 42, al. 3) ont été notablement assouplies par rapport au projet mis en consultation<sup>16</sup>, cette règle a des effets moindres qu'elle n'en aurait eus selon le projet mis en consultation.

Les écuries non chauffées sont à comptabiliser en application de l'article 42, alinéa 3 OAT dans les *surfaces annexes brutes* (précisions complémentaires dans les recommandations pour la mise en œuvre de l'art. 24c LAT citées en note 11; sur les limites découlant des articles 42 alinéa 3 et 42a alinéa 2, cf. ci-dessus ad "Article 42").

En tant que parties de constructions ouvertes, les installations extérieures ne sont pas comptées systématiquement dans la comparaison des surfaces. Cependant, elles ne doivent pas modifier l'identité du bâtiment dans son ensemble et peuvent être prises en compte en opérant une réduction proportionnelle de la mesure de l'agrandissement admissible (cf. recommandations pour la mise en œuvre de l'art.24c LAT citées en note 11, chiffre 3.3.2, point 6 en liaison avec le point 5).

L'article 24d alinéa 1<sup>bis</sup> LAT présuppose que la garde d'animaux à titre de loisir est assurée par des personnes habitant dans un bâtiment d'habitation proche. Dans des cas exceptionnels, il est possible que le bâtiment d'habitation soit *situé en zone à bâtir* alors que le bâtiment à transformer se trouve à la limite de celle-ci, en zone agricole. Dans un tel cas, le bâtiment d'habitation n'est soumis à aucun « contingent d'agrandissement » au sens de l'article 42 alinéa 3 ou de l'article 42a alinéa 2. La formulation de l'alinéa 2 de l'article 42b tient compte de cette possibilité.

Pour *les bâtiments d'habitation anciennement agricoles*, qui ne sont pas régis par l'article 42a alinéa 2, il n'y a pas non plus de « contingent d'agrandissement ». Pour ces bâtiments d'habitation, on applique la réglementation déjà restrictive prévue par l'article 42a alinéa 1. Un calcul de l'imputabilité des surfaces n'aurait là non plus aucun sens.

Dans des cas exceptionnels, l'article 24d alinéa 1<sup>bis</sup> LAT peut également s'appliquer à *des bâtiments d'habitation encore utilisés pour l'agriculture*. On peut par exemple imaginer des situations où les possibilités de transformation admissibles selon l'article 34 alinéa 3 OAT sont déjà épuisées et où il existe, à proximité, des locaux d'exploitation agricole non utilisés. Si, ultérieurement et contrairement aux prévisions, des locaux d'habitation ou d'exploitation devaient à nouveau s'avérer nécessaires pour une utilisation agricole, celle-ci serait alors prioritaire par rapport à la garde d'animaux à titre de loisir.

## Article 42c

Cette disposition explicite la première phrase de l'article 24d alinéa 1<sup>bis</sup> LAT ou, plus précisément, l'exigence qui consiste à lier l'autorisation pour des travaux de transformation dans des bâtiments ou des parties de bâtiments inhabités pour la garde d'animaux à titre de loisir à la *garantie de conditions de détention particulièrement respectueuses*. Il s'agit premièrement de favoriser un mode de détention à l'intérieur des bâtiments qui soit particulièrement respectueux des animaux. Par ailleurs, on considè-

---

<sup>16</sup> Comme exposé dans le paragraphe suivant, les étables et écuries non chauffées sont à considérer comme des surfaces secondaires qui ne font pas l'objet d'une limitation au sens de l'article 42 alinéa 3 OAT, pour autant qu'il n'y ait pas eu d'agrandissement en dehors du volume bâti existant (pas d'agrandissement antérieur en dehors du volume bâti existant au sens de l'art. 24 al. 2 aLAT ou de l'art. 24c LAT) ou qu'aucun agrandissement ne soit nécessaire (art. 42 al. 3 let. b OAT). Les mesures de construction pour assurer la garde d'animaux à titre de loisir dans des bâtiments utilisés autrefois pour l'agriculture sont considérées comme réalisées à l'intérieur du volume bâti existant, si bien qu'elles ne comptent que pour moitié même si l'article 42 al. 3 let. b OAT est applicable.

ra qu'une détention est particulièrement respectueuse lorsque les animaux peuvent se mouvoir librement et fréquemment, selon les habitudes de leur espèce, et qu'ils peuvent sortir dans un pré. Par contre, la disposition ne doit pas être comprise comme permettant de larges possibilités de construire de nouvelles installations extérieures (2<sup>ème</sup> phrase de l'article 24d, alinéa 1<sup>bis</sup> LAT). Compte tenu de l'obligation de créer les conditions d'une détention particulièrement respectueuse à l'intérieur du volume bâti existant et au besoin dans le cadre de l'exploitation, l'aménagement ou l'extension d'installations extérieures<sup>17</sup> peut être autorisée uniquement dans les limites indispensables à une garde conforme à la législation sur la protection des animaux<sup>18</sup>.

Il ne serait guère efficace de fixer dans l'OAT des limites chiffrées pour des installations offrant des conditions de détention particulièrement respectueuses pour les diverses sortes d'animaux. Pour l'heure, une directive générale est donnée par la référence aux dispositions du droit fédéral (alinéa 1) ou, à défaut, les autorités compétentes sont invitées à fixer des mesures dans chaque cas particulier (alinéa 2). Cette manière de procéder permettra le développement d'une pratique appropriée.

Pour certaines espèces animales, il est envisageable de se référer à des définitions ou des recommandations qui ont été élaborées dans un autre contexte pour définir une garde d'animaux particulièrement respectueuse (recommandations au niveau de la Confédération, arrêtés ou recommandations des cantons ou d'autres pays, recommandations d'associations, etc.).

---

<sup>17</sup> Peuvent entrer en ligne de compte par exemple les aires à fumier, les haies, les clôtures ou les aires de sortie (message chiffre 2.3 al. 8).

<sup>18</sup> Pour les chevaux, les poneys, les ânes, les mulets et les bardots, par exemple, se référer à la Directive de l'Office vétérinaire fédéral (OVF) du 23 avril 2001 sur la détention de chevaux, de poneys, d'ânes, de mulets et de bardots (Protection des animaux - directive 800.106.06)