



11 janvier 2019

Initiative contre le mitage

Feuille d'information : construction hors de la zone à bâtir

Le nombre de bâtiments construits hors de la zone à bâtir n'a cessé d'augmenter au fil du temps. La plupart sont destinés à l'agriculture, mais d'autres servent d'habitations, notamment pour les vacances. L'initiative contre le mitage n'entend autoriser que les bâtiments destinés à l'agriculture dépendante du sol et les constructions d'intérêt public dont l'emplacement est imposé par leur destination. Les constructions existantes pourraient être conservées et faire l'objet d'un agrandissement ou d'un changement d'affectation mineurs. Le Conseil fédéral et le Parlement recommandent de rejeter l'initiative contre le mitage. Le message approuvé en octobre 2018 relatif à la deuxième étape de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 2) comporte des règles améliorées en matière de construction hors de la zone à bâtir et autorise des solutions différenciées par région. Ces solutions visent à stabiliser le nombre de bâtiments, voire à le faire diminuer, afin de protéger les terres cultivables et le paysage.

Depuis des siècles on construit en Suisse non seulement dans les villes et les villages, mais aussi en dehors des espaces urbanisés. A l'origine, il s'agissait de maisons destinées aux familles de paysans, de granges, d'étables ou encore de moulins et de voies de communication. Puis, au XX^e siècle sont apparus des bâtiments techniques, tels que des centrales électriques ou des conduites, mais aussi des bâtiments urbains classiques tels que des maisons d'habitation ou des centres commerciaux. Suite aux répercussions sur la qualité des eaux d'une augmentation incontrôlée du nombre de constructions, le Conseil fédéral a en 1972 exigé de toutes les communes qu'elles mettent en place des projets généraux d'assainissement dans les zones urbanisées et dans celles susceptibles de l'être. Depuis lors, il n'est en principe possible de construire que là où les eaux usées peuvent être collectées dans des canalisations publiques, exception faite des bâtiments agricoles et des infrastructures. C'est ainsi qu'a été intégré au droit fédéral le principe de la séparation entre territoire constructible et territoire non constructible, principe qui a ensuite été traduit dans la loi de 1980 sur l'aménagement du territoire.

Hors de la zone à bâtir, il n'est aujourd'hui possible de construire que les bâtiments et installations indispensables dont l'emplacement est imposé par leur destination. Outre des constructions agricoles, entrent ainsi dans cette catégorie les routes, conduites électriques, gravières et autres remontées mécaniques. La plupart des quelque 590 000 bâtiments situés hors de la zone à bâtir ont été érigés avant 1972. L'immense majorité sont dédiés à l'agriculture, mais 190 000 font en totalité ou en partie office de bâtiments d'habitation.

Les changements structurels intervenant dans l'agriculture conduisent à un recentrage de celle-ci sur les meilleures terres et à un abandon croissant des bâtiments. Les petites exploitations peinent à trouver des repreneurs tandis que d'autres s'étendent sur des surfaces toujours plus vastes. Au final, de plus en plus de bâtiments agricoles – étables, granges ou mayens – deviennent inutiles tandis que de nouvelles constructions, par exemple des halles d'élevage de volailles, des porcheries ou des serres, apparaissent. Des solutions idoines doivent donc être trouvées pour faire face à ces bouleversements structurels.

Initiative contre le mitage et construction hors de la zone à bâtir

L'initiative contre le mitage propose un gel non limité dans le temps des zones à bâtir sur l'ensemble de la Suisse mais se prononce aussi sur la construction hors de la zone à bâtir.

L'initiative limiterait encore plus les constructions et installations qui pourraient être édifiées en dehors des zones à bâtir : les bâtiments agricoles ne seraient désormais autorisés que s'ils ont un rapport direct avec l'exploitation du sol, par exemple avec la production de légumes de plein champ ou avec l'élevage d'animaux nourris de fourrage provenant de la même exploitation. La loi peut toutefois prévoir des exceptions. Aux yeux du Conseil fédéral, cette initiative nuit à l'agriculture dans la mesure où, dans la plupart des cas, des bâtiments tels que des serres ou des halles d'élevage de volailles ne pourraient désormais plus être construits sur des terres agricoles. Les paysans seraient alors obligés de se rabattre sur des terrains en zone à bâtir, beaucoup plus chers.

Dans le cas d'un oui à l'initiative, les bâtiments dont l'emplacement est imposé par leur destination mais ne servant pas à l'agriculture ne pourraient être autorisés hors de la zone à bâtir que s'ils revêtent un intérêt public. Tel serait par exemple le cas des réservoirs d'eau, alors qu'aujourd'hui d'autres projets, à l'image d'un restaurant de montagne, peuvent être autorisés.

L'initiative prévoit par ailleurs que les constructions existantes situées hors de la zone à bâtir bénéficieraient de la garantie de la situation acquise et pourraient faire l'objet d'un agrandissement ou d'un changement d'affectation mineurs. Difficile toutefois d'en évaluer la signification réelle et les conséquences étant donné que le texte de l'initiative se prête à interprétation à plus d'un égard.

LAT 2 : stabiliser le parc immobilier au moyen de solutions régionales et apporter une plus-value à la situation d'ensemble

Les prescriptions relatives à la construction hors de la zone à bâtir sont devenues complexes et difficilement compréhensibles du fait notamment des nombreuses exceptions consenties ces dernières années. Au nombre de celles-ci, citons les transformations d'anciennes constructions à usage commercial, la démolition et la reconstruction de bâtiments d'habitation construits avant 1972 ou encore la détention d'animaux à titre de loisir dans des granges. Ces exceptions valent pour l'ensemble de la Suisse. L'Oberland bernois, qui se caractérise par de petites maisons d'habitation, est ainsi traité de la même manière que l'Emmental, qui abonde, lui, en maisons paysannes de grande taille et dotées de granges et d'écuries.

La deuxième étape de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 2) intervient donc en proposant des règles claires destinées à assurer un équilibre entre protection des terres cultivables et développement. La révision rend ainsi possibles des solutions régionales taillées sur mesure et respecte le principe de la séparation entre territoire constructible et territoire non constructible. Le Conseil a approuvé le 31 octobre 2018 le message destiné au Parlement qui s'articule autour de trois nouveautés :

1. Renforcement du régime dans le cas des exceptions

Le projet de révision fixe aux cantons un cadre clair pour l'octroi d'exceptions : certes les cantons doivent se voir accorder davantage de souplesse afin de pouvoir décider quelles exceptions sont possibles dans leur canton et dans quelle zone et lesquelles ne le sont pas, mais s'ils n'agissent pas en ce sens, toutes les exceptions actuelles sont levées. La loi sur l'aménagement du territoire définit le cadre pour les exceptions, mais sans dépasser les possibilités actuellement offertes. Les cantons n'ont dès lors pas carte blanche. En limitant ou en renonçant à accorder des exceptions, les cantons peuvent renforcer la conformité de l'agriculture à l'affectation de la zone et contribuer à une meilleure protection du paysage.

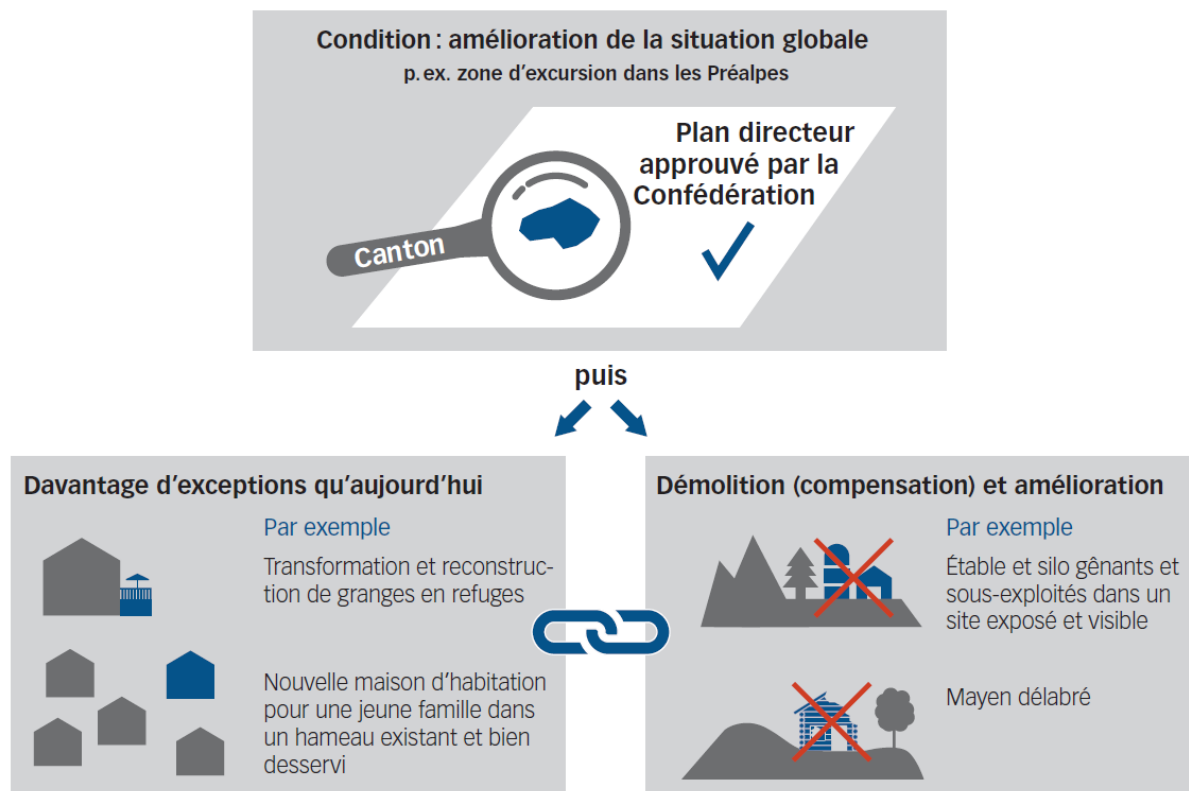
2. Situation globale améliorée grâce à la méthode de planification et de compensation

La méthode de planification et de compensation, couplée à des conditions strictes, permet aux cantons d'aller dans certains cas au-delà des exceptions actuellement autorisées, pour mieux tenir compte de leurs spécificités régionales.

Des utilisations supplémentaires ne sont possibles que dans des zones clairement délimitées ou pour des objets préalablement désignés (fromageries, certains types de fermes, etc.) pour autant que

- parallèlement, des utilisations d'une ampleur au minimum égale et occasionnant des nuisances au minimum comparables sont supprimées à titre de compensation,
- une base existe dans le plan directeur cantonal et que cela réponde à un intérêt public et
- les mesures de compensation et d'amélioration permettent une amélioration de la situation globale.

Méthode de planification et de compensation



Le principe fondamental de la séparation entre le territoire constructible et le territoire non constructible demeure : la méthode de planification et de compensation ne permet aux cantons que de trouver des solutions adaptées dans un cadre clairement défini et des plus stricts. La situation en termes de constructions et de paysages devant être améliorée, les bâtiments qui ont une valeur sous l'angle de la protection des monuments historiques et des paysages ne pourront pas être utilisés à titre de compensation de projets de construction.

Exemple de méthode de planification et de compensation

La région d'Oberberg dispose d'un petit domaine de ski et de randonnée doté d'un télésiège, de trois téléskis et d'un petit restaurant d'altitude. L'office du tourisme souhaite développer le site sur un mode doux et utiliser pour ce faire trois chalets d'alpage épars et laissés à l'abandon. Deux d'entre eux pourraient proposer des boissons et des repas simples pendant les saisons de ski et de randonnée. Le troisième, situé à proximité d'un sentier de randonnée très prisé (une voie de communication historique), devrait être agrandi avec soin afin de permettre l'hébergement et la restauration de 30 randonneurs ou skieurs de randonnée. Jusqu'ici, rien de tout cela n'était possible en raison de la LAT.

Pour le canton, ce domaine familial de ski et de randonnée est d'un grand intérêt. Le canton entend profiter de la méthode de planification et de compensation intégrée à la LAT. Une planification paysagère a montré qu'il était possible de valoriser le site en démolissant une importante aire de stockage datant des années 1950 et en rasant quelques résidences secondaires délabrées construites dans les années 1970 et depuis lors quasiment inutilisées. Sans compter que la valorisation du chemin historique et la reconstruction des murs en pierres sèches pourraient ramener de la vie dans ces paysages agricoles traditionnels. S'appuyant sur cette idée, le canton inscrit dans son plan directeur la zone, les buts et les conditions pour les nouvelles utilisations des chalets d'alpage. Il impose notamment que les chalets ne seront transformés que lorsque l'aire de stockage et les deux résidences secondaires auront été détruites. L'inscription dans le plan directeur est approuvée par la Confédération suite à une procédure cantonale de participation publique et à la décision du Conseil d'Etat.

La commune d'Oberberg, en collaboration avec l'office du tourisme, s'occupe de la réalisation d'un plan d'affectation spécial. La commune négocie avec l'entreprise de construction qui entrepose des graviers et des pierres sur les quelque 3000 m² de l'aire de stockage. La succession au sein de l'entreprise n'étant pas réglée, les propriétaires se montrent prêts à mettre à disposition, contre dédommagement, l'aire de stockage en vue de sa renaturation. Les propriétaires des trois résidences secondaires donnent leur accord à la démolition. En contrepartie, ils reçoivent une part sociale dans un ancien hôtel situé dans la vallée et ayant été transformé en appartements de vacances.

3. Les terrains agricoles restent ce qu'ils sont : recyclage des bâtiments et obligation de démolir

La LAT 2 vise à empêcher une progression du nombre de bâtiments situés hors de la zone à bâtir au-delà de 590 000 unités, voire à le faire diminuer sur le long terme. Les outils choisis pour ce faire sont le recyclage des bâtiments et l'obligation de démolir, ce qui renforce la protection des terres cultivables.

Recyclage des bâtiments et obligation de démolir : si un exploitant agricole entend se lancer dans une nouvelle activité, par exemple l'élevage avicole, il doit en premier lieu examiner s'il peut utiliser à cette fin un bâtiment existant (recyclage des bâtiments). Si tel n'est pas le cas,

il doit alors vérifier s'il peut démolir un ancien bâtiment et le remplacer par une nouvelle construction. Si aucune des deux solutions n'est envisageable, les autorités peuvent autoriser un nouveau bâtiment pour autant que les conditions d'autorisation soient remplies. Si, au bout de quelques années, le but originel dudit bâtiment vient à disparaître, deux possibilités s'offrent : une nouvelle utilisation conforme à l'affectation de la zone conforme à l'affectation de la zone (culture de champignons ou élevage porcin par exemple) ou imposée par sa destination. Si telle suite ne peut être donnée, le bâtiment doit alors être détruit (obligation de démolir). Ainsi, il ne sera plus possible de transformer une halle d'engraissement de volailles en hangar pour des véhicules de collection ou pour des archives d'entreprises. L'obligation de démolir vaut également pour les lignes électriques ou pour d'autres installations dont l'implantation est imposée par leur destination.

Ce principe a déjà été appliqué lors de l'approbation des plans relatifs aux nouvelles installations sur le domaine de ski d'Andermatt : concrètement, il a été convenu avec les associations de protection de la nature que les installations du téléphérique du Winterhorn (Hospental, Uri), à l'arrêt depuis des années, devraient être démontées dans un délai de huit ans à compter de l'approbation des plans. Cela se traduit par le démantèlement des pylônes et des câbles et la démolition des stations de départ et d'arrivée. L'accord prévoit également la délimitation d'un périmètre de protection du paysage dans la zone.

Transformation ou construction de remplacement avant reconstruction

Lorsqu'aucune réaffectation ni construction de remplacement n'est possible



→ reconstruction avec



Qui contrôlera la mise en œuvre de la LAT 2 ?

La mise en œuvre de la méthode de planification et de compensation est d'une manière générale du ressort des cantons. S'ils en font application, ils sont tenus d'ancrer les valeurs et règles clés fixées en matière d'utilisation supplémentaire et de compensation dans leurs plans directeurs cantonaux. L'approbation des plans directeurs incombe à la Confédération. Les cantons doivent tous les quatre ans lui présenter un rapport sur l'état de la mise en œuvre. Il est en outre prévu que la Confédération examine au bout de huit ans l'application de nouvelles règles et qu'elle propose, si besoin est, des améliorations. Par ailleurs, les voisins, les organisations et les autorités peuvent toujours recourir contre les autorisations de construire accordées sur la base de la méthode de planification et de compensation. Cela vaut aussi pour la Confédération.

Les cantons contrôlent également la mise en œuvre de l'obligation de démolir.

La LAT 2 renforce l'obligation de surveillance des cantons en cas de construction hors de la zone à bâtir. Les cantons peuvent le cas échéant ordonner une exécution par substitution.