

Rapport explicatif de l'association relatif à l'initiative populaire fédérale

« Contre le bétonnage de nos paysages (Initiative paysage) »

Juin 2019

Éditeur :

Association « Pour la nature, le paysage et le patrimoine bâti »

c/o Dornacherstrasse 192

Case postale

4018 Bâle

Contact :

www.biodiversite-paysage.ch

info@biodiversite-paysage.ch

Table des matières

1. Contexte de l’initiative populaire.....	1
1.1. Lacunes dans la Loi sur l’aménagement du territoire.....	1
1.2. Un nombre croissant de constructions et d’infrastructures grèvent nos paysages.....	1
1.3. Le Parlement fédéral laisse construire.....	4
1.4. Impacts négatifs sur le paysage	5
1.5. De moins en moins de place pour la nature et l’agriculture liée au sol	5
2. Réglementations actuelles de l’aménagement du territoire.....	7
3. Texte de l’initiative.....	8
4. But et grandes lignes de l’initiative.....	9
4.1. Objectifs en bref	9
4.2. Motifs de l’initiative	9
5. Explications juridiques sur les différentes dispositions du texte de l’initiative	11
5.1. Art. 75c.....	11
6. Impact de l’initiative sur les politiques sectorielles	20
6.1. Aménagement du territoire.....	20
6.2. Protection des eaux.....	20
6.3. Energie.....	21
6.4. Agriculture.....	21
6.5. Détention d’animaux	22
6.6. Tourisme.....	22
6.7. Politique des transports	22
6.8. Economie.....	22
6.9. Forêt	23
6.10. Changement climatique	23
7. Résumé: une double initiative pour une Suisse où il fait bon vivre	24
8. Annexe : dispositions de la législation sur l’aménagement du territoire actuellement en vigueur et en lien avec le sujet.....	25

1. Contexte de l'initiative populaire

1.1. Lacunes dans la Loi sur l'aménagement du territoire

La Loi sur l'aménagement du territoire (LAT) règle les dispositions concernant l'octroi des permis de construire et énonce le principe clair de la séparation entre territoire constructible et territoire non constructible. Ces dernières années, cette loi a été fortement affaiblie : depuis 1982, beaucoup d'exceptions ont été acceptées par le Parlement fédéral et ont permis de réaliser l'irréalisable : construire tout et n'importe quoi dans des zones où la construction est réservée à l'agriculture et à la sylviculture, et ceci contre la volonté du peuple qui a toujours défendu le paysage et les terres agricoles.

L'image de la Suisse dont s'est inspirée la Loi sur l'aménagement du territoire (LAT) de 1979 s'apparentait à une « Suisse à la Ramuz » : villages compacts avec une petite zone artisanale à la lisière de l'agglomération, paysage non bâti de champs et de prairies peu morcelé par des routes, charmantes fermes comprenant habitation, étable et grange, avec derrière un petit bois abritant une gravière et une décharge¹.

Même à l'époque de la rédaction de la loi, cette vision était déjà un mythe. Aujourd'hui en Suisse, un bâtiment sur cinq – des ruches et du garage à l'écurie ou à la fabrique d'animaux, en passant par l'habitation et le bâtiment industriel – est situé là où il ne devrait y avoir rien de construit, ou seulement l'indispensable: dans le territoire non constructible. La LAT stipule expressément que le territoire constructible et le territoire non constructible doivent être strictement séparés et que la zone agricole doit servir à la production agricole et à la protection des terres cultivables.

Depuis 1980, les parlementaires fédéraux ont introduit beaucoup d'exceptions, du « changement complet d'affectation de constructions dignes de protection » aux « activités accessoires non agricoles », en passant par la « détention d'animaux à titre de loisir ». Cette évolution est en nette contradiction avec la volonté du peuple exprimée à maintes reprises en faveur d'un aménagement du territoire respectueux du paysage (acceptation de l'initiative sur les résidences secondaires en 2012, de la révision de la Loi sur l'aménagement du territoire en 2013, succès d'estime du référendum contre la LAT en 1999).

1.2. Un nombre croissant de constructions et d'infrastructures grèvent nos paysages

L'un des principes fondamentaux de l'aménagement du territoire en Suisse est la séparation claire entre territoire constructible et territoire non-constructible. Sur ce dernier, il n'est en principe pas permis de construire, ou seulement d'une manière très limitée. Pourtant, depuis 1985, le nombre des nouvelles constructions telles que bâtiments industriels et artisanaux ou bâtiments d'exploitation agricoles croît en permanence. Cela représente aujourd'hui 590'000 bâtiments. Cette explosion de la construction en milieu rural pose des problèmes majeurs pour la nature et pour l'homme: perte d'espaces de détente, appauvrissement de la biodiversité et disparition de bonnes terres agricoles. Aujourd'hui, près de 40 % des surfaces construites se trouvent en dehors des zones à bâtir. Un non-sens qui doit être corrigé.

¹ Hochparterre „Die schöne Landschaft“, 1/2019: <https://shop.hochparterre.ch/cms/Artikel-Detail/87062?itemID=TH-Landsch> (État : 27.05.2019)

Au cours des 30 dernières années, la surface nécessaire aux infrastructures de transport en dehors des zones à bâtir a augmenté de 15 % pour atteindre 63'000 hectares. Chaque route supplémentaire représente une nouvelle coupe dans nos paysages et entre les biotopes. La fragmentation du paysage a fortement augmenté. Les animaux sauvages sont ceux qui souffrent le plus de cette situation. Les corridors faunistiques d'importance suprarégionale sont dans un état catastrophique : seulement un tiers de ces axes migratoires sont intacts, la moitié sont endommagés et 16 % sont complètement interrompus.

La séparation entre territoire constructible et territoire non-constructible est un principe fondamental de l'aménagement du territoire en Suisse. Les constructions et infrastructures ne peuvent être autorisées hors de la zone à bâtir qu'à de strictes conditions. Pourtant, c'est à un véritable boom de la construction que l'on est en train d'assister dans les zones non constructibles. La fragmentation et le mitage du paysage autrefois libre ont augmenté massivement au cours des dernières décennies, comme le montrent les résultats des dernières recherches². Ainsi, il ne reste aujourd'hui sur le Plateau et dans les grandes vallées alpines pratiquement plus de grands espaces non morcelés et exempts de constructions.

1.2.1 Bâtiments existants

Il y a 590'000 bâtiments situés hors des zones à bâtir. Il s'agit en majeure partie de bâtiments agricoles en activité ou ayant changé d'affectation. Ils occupent au total une superficie de 36'000 hectares, soit l'équivalent de quelque 50'000 terrains de football.

Il y a en Suisse de grandes différences régionales dans le mode de construction et la structuration des implantations humaines. Les hauteurs du Plateau et l'espace alpin comptent un nombre particulièrement élevé de bâtiments situés hors des zones à bâtir (hameaux, habitat dispersé, mayens). Ce sont ainsi les cantons de BE, GR, VS, SG et TI qui possèdent le plus de bâtiments hors des zones à bâtir. Dans tous les cantons, à l'exception de celui d'AR, ce sont les bâtiments sans usage d'habitation qui prédominent. AI, OW, AR, UR et LU affichent la plus grande proportion de bâtiments situés hors des zones à bâtir par rapport à leur nombre total de bâtiments. En chiffres absolus, Rebecca König-Pich a calculé dans sa thèse en aménagement du territoire à l'EPFZ³ en 2017 que la grande majorité des bâtiments hors des zones à bâtir se trouvent dans le canton de Berne, suivi en ordre décroissant par Zurich, Lucerne, St-Gall, Fribourg et Argovie. Bon nombre de ces bâtiments datent d'avant la Loi sur l'aménagement du territoire (LAT). Comme il s'agit très souvent de bâtiments utilisés temporairement pour la transhumance (ou remuage) dans les régions alpines (exploitation de plaine/mayen/alpage), les surfaces qu'ils occupent sont un peu plus faibles que sur le Plateau, où les bâtiments hors des zones à bâtir sont certes moins nombreux, mais nettement plus grands. Le développement vers des écuries et des étables agricoles toujours plus imposantes se poursuit.

Dans les Préalpes, au Tessin et dans les vallées alpines, il y a aussi depuis très longtemps beaucoup de fermes habitées toute l'année hors des zones à bâtir. 190'000 bâtiments hors des zones à bâtir sont des habitations, dont une grande partie est aujourd'hui utilisée sans lien avec l'agriculture. Il s'agit de fermes qui sont de plus en plus souvent habitées par des personnes n'exerçant aucune activité agricole.

² Schwick, C., Jäger, J., Hersperger, Cathomas, G., A., Muggli, R. 2018. Zersiedelung messen und begrenzen, Bristol-Stiftung, Haupt, Bern.

³ www.raumentwicklung.ethz.ch/baug-irl-re-news/2017/11/news-abschluss-dissertation-bauen-ausserhalb-der-bauzone.html (État : 27.05.2019)

Ces anciennes fermes font actuellement légalement partie des «bâtiments à usage non agricole». Les changements structurels dans l'agriculture posent un défi important quant au sort à réserver aux constructions et installations qui ne sont plus nécessaires à leur usage initial. En 2017, il ne restait plus que 51'620 des 68'784 exploitations agricoles qui existaient au tournant du siècle. Chaque année, quelque 1'500 fermes avec maisons, écuries, granges et remises tombent en désuétude – ruines silencieuses ou objets de convoitise.

1.2.2 Nouveaux bâtiments

De 1995 à 2009, la surface d'habitat et d'infrastructure⁴ hors des zones à bâtir a augmenté de 18'600 hectares, ce qui correspond à la superficie des villes de Berne, Bâle, Genève et Zurich réunies.

Pour l'ensemble du pays, les surfaces de bâtiments hors zone à bâtir ont augmenté de 1785 hectares entre 1992 et 2016, soit une hausse de 21 %⁵. Cette hausse a même été un peu plus soutenue durant les douze dernières années de cette période que durant les douze années précédentes. Les bâtiments agricoles ainsi que les maisons individuelles et les maisons de deux logements sont les principaux responsables de cette progression. D'après les chiffres antérieurs de l'étude fédérale «Le paysage sous pression», on peut estimer à 2000 le nombre de nouveaux bâtiments construits annuellement hors zone à bâtir, dont environ 400 habitations. La plupart de ces bâtiments sont situés dans des endroits exposés et confèrent au paysage un caractère morcelé.

⁴ Selon la statistique de la superficie, ces surfaces comprennent toutes les aires et les installations servant à l'habitat, aux transports, à la production (sans l'agriculture ni la sylviculture), au commerce et aux services, à l'approvisionnement et à l'élimination, ainsi qu'à la détente. La catégorie "surfaces d'infrastructure spéciale" regroupe les installations d'approvisionnement et d'élimination (énergie, eaux usées, ordures ménagères, etc.), les sites d'extraction de matériaux, les décharges, les chantiers et les friches et bâtiments désaffectés, ainsi que les bâtiments situés sur de telles surfaces.
www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/espace-environnement/ressources/systeme-indicateurs-environnement/utilisation-ressources-naturelles/surface-habitat-et-infrastructure.html (État : 27.05.2019)

⁵ ARE: Monitoring de la construction hors zone à bâtir, Rapport 2016, p. 13
www.are.admin.ch/are/fr/home/developpement-et-amenagement-du-territoire/bases-et-donnees/observation-du-territoire/monitoring-de-la-construction-hors-zone-a-batir.html (État : 27.05.2019)

1.2.3 Autres bâtiments, surface d'habitat et d'infrastructure totale

La statistique suisse de la superficie publiée par l'Office fédéral de la statistique⁶ fournit des informations détaillées sur l'utilisation du sol en Suisse. Elle classe dans la surface d'habitat et d'infrastructure toutes les surfaces utilisées pour le travail, l'habitation, le délassement ou le transport. En font partie les surfaces de transport, les bâtiments et les terrains attenants, les surfaces d'infrastructure spéciale telles que les zones d'extraction de matériaux et les décharges, ainsi que les espaces verts et les lieux de détente.

37 % de toutes les surfaces d'habitat et d'infrastructure en Suisse se trouvent hors zone à bâtir, soit 116'000 hectares, ce qui correspond à la superficie des cantons d'Uri et de Schwyz, dont 63'000 hectares de surfaces de transport (routes), 36'000 hectares de bâtiments, 10'000 hectares de surfaces d'infrastructure spéciale (zones d'extraction de matériaux et décharges) et 7'000 hectares d'espaces verts et lieux de détente (terrains de golf, installations de loisirs). Ces quatre catégories sont toutes en augmentation.

La documentation cartographique «Voyage dans le temps»⁷ de l'Office fédéral de topographie permet de suivre visuellement les modifications du paysage en Suisse sur une période de plus d'un siècle pour un extrait de carte de son choix. On ne manquera pas d'être étonné en découvrant l'évolution de son lieu de résidence.

1.3. Le Parlement fédéral laisse construire

Toujours plus d'exceptions à la règle, pourtant normale et logique, de « ne pas construire dans les zones non constructibles », ont été introduites dans la Loi sur l'aménagement du territoire par nos parlementaires fédéraux. Il semblerait que ceux-ci défendent plus les intérêts de quelques investisseurs et constructeurs privés, en leur permettant de construire des grandes halles industrielles en pleine nature ou de transformer des bâtiments pour le tourisme, que les intérêts de la population.

Depuis trente ans, le Parlement fédéral enrichit la Loi sur l'aménagement du territoire de règles sur la construction hors zones à bâtir avec de plus en plus de possibilités de dérogation, et déclare toujours plus de types de bâtiments et d'installations comme conformes à l'affectation de la zone hors des zones à bâtir.

Les dérogations sont souvent liées à des cas particuliers régionaux ou à des projets de maîtres d'ouvrage bénéficiant d'une connexion au Parlement fédéral qui ne peuvent pas être autorisés. Mais une fois ancrées dans la loi, les dérogations s'appliquent à tout le pays. Les projets bénéficiant de dérogations se développent sans planification et constituent souvent de détestables atteintes à nos paysages.

Diverses interventions parlementaires pour de nouveaux assouplissements ont été déposées au Parlement fédéral ou ont déjà été transmises (état 2019). Leur traitement a été promis dans le cadre de la deuxième étape de la révision de la Loi sur l'aménagement du territoire (LAT2).

⁶ www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/espace-environnement/enquetes/area.html (État : 27.05.2019)

⁷ www.swisstopo.admin.ch/fr/cartes-donnees-en-ligne/cartes-geodonnees-en-ligne/voyage-dans-le-temps.html (État : 27.05.2019)

L'examen de la pratique des cantons, même ceux qui sont plutôt loyaux envers la Confédération, montre à quel point des dérogations ont été accordées avec laxisme lorsque cela semblait opportun (exemple: *TF 1C_347/2014 du 16 janvier 2015, Uster, restaurant de golf hors de la zone à bâtir*⁸). Même la poursuite des abus – commis malgré des autorisations déjà extrêmement généreuses – est souvent difficile pour les autorités (exemple : *TF 1C 48/2017 du 22 décembre 2017, Grindelwald*).

1.4. Impacts négatifs sur le paysage

C'est une évidence : le nombre croissant de bâtiments et d'installations dans les zones non constructibles porte atteinte à la beauté du paysage. D'autant plus que même dans les sites IFP, soit les paysages d'une beauté particulière et d'importance nationale, on construit autant que dans le reste de la Suisse. Ici un rustico transformé sans goût avec sa barrière à croisillons, là une halle industrielle d'engraissement de poulets avec accès pour les camions, sur la colline suivante une nouvelle antenne réfléchissante de téléphonie mobile, et en arrière-plan des corrections de terrain pour la décharge à venir. Prise isolément, chacune de ces atteintes pourrait être supportable, mais la somme de ces grandes et petites interventions détruit le caractère unique de nos paysages et en affaiblit la valeur de délasserment et l'attrait touristique.

1.5. De moins en moins de place pour la nature et l'agriculture liée au sol

Entre 1985 et 2009, la surface construite en dehors des zones à bâtir a augmenté de plus de 18'600 ha au total. C'est plus que la superficie combinée des villes de Zurich, Genève, Bâle et Berne. De nouvelles infrastructures comme des routes ou de nouveaux bâtiments tels que des bâtiments résidentiels et des halles pour l'industrie ou l'agriculture intensive s'imposent dans le paysage. Cette activité de construction entraîne directement la perte d'habitats pour la flore et la faune et altère le paysage. Les habitats naturels sont aussi affectés indirectement par la fragmentation, l'augmentation de l'intensité d'utilisation, la pollution lumineuse et d'autres perturbations.

L'agriculture nécessite des sols de qualité afin de fournir des produits de qualité. Aujourd'hui déjà, dans de nombreux cantons, il est pratiquement impossible de garantir à long terme les surfaces d'assolement minimales. Il est de plus en plus difficile de mettre à disposition suffisamment de terres arables pour assurer la base nutritionnelle de la Suisse en respectant les exigences écologiques imposées à l'agriculture. L'agriculture durable et dépendante du sol doit faire l'objet d'une attention particulière.

D'après la statistique argovienne sur la consommation du sol, chaque année entre 2014 et 2017, quelque 8,3 hectares ont disparu hors des zones à bâtir au profit de constructions agricoles.

En Suisse, la biodiversité est en crise. Même le Conseil fédéral le reconnaît.⁹ La biodiversité souffre directement et indirectement du nombre croissant de bâtiments et d'installations encombrant le territoire non constructible et de la pression constante due aux divers usages. Directement, par le morcèlement des habitats, les dérangements permanents dans des endroits autrefois intacts ou la pollution lu-

⁸ www.servat.unibe.ch/dfr/bger/150116_1C_347-2014.html (État : 27.05.2019)

⁹ www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/biodiversite/info-specialistes/mesures-de-conservation-de-la-biodiversite/strategie-et-plan-d'action-pour-la-biodiversite.html (État : 27.05.2019)

mineuse dans des espaces autrefois sombres. Indirectement, par l'intensification de l'agriculture aux environs de nouveaux bâtiments agricoles, par exemple les halles d'engraissement non tributaires du sol. Parmi les corridors faunistiques d'importance suprarégionale de Suisse, seule la moitié peut être empruntée sans encombre par la faune. Un tiers de ces corridors sont intacts, la moitié endommagés et 16 % totalement interrompus¹⁰.

Les objectifs décrits dans l'art. 16 de la LAT pour les zones non constructibles, réservées en majeure partie pour l'agriculture, sont marginalisés par la forte activité de construction hors des zones à bâtir. D'une part l'agriculture se voit privée de terres cultivables au profit de la construction, d'autre part les conflits d'intérêts augmentent avec les personnes non actives dans l'agriculture qui habitent en zone agricole et avec les intérêts touristiques. En outre, l'agriculture se coupe de plus en plus elle-même l'herbe sous les pieds. En effet, les bâtiments agricoles destinés à une agriculture non tributaire du sol ne correspondent plus à l'objectif premier de la zone agricole, car ils ne servent plus à cultiver le sol au sens strict, et encore moins aux autres buts légaux de la zone agricole (sauvegarde du paysage, dé-lassement, équilibre écologique).

¹⁰ www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/biodiversite/info-specialistes/mesures-de-conservation-de-la-biodiversite/infrastructure-ecologique/passages-a-faune.html (État : 27.05.2019)

2. Règlementations actuelles de l'aménagement du territoire

Pour l'énoncé des dispositions en vigueur actuellement dans la législation sur l'aménagement du territoire: voir annexe – chapitre 8

La Loi sur l'aménagement du territoire (LAT) contient une série d'importantes dispositions fondamentales pour le paysage et la nature (art. 1 et 3 LAT). Comme but principal, la LAT exige de la Confédération, des cantons et des communes qu'ils veillent à la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire.

Ce but est déjà considéré aujourd'hui comme l'objectif (constitutionnel non écrit) de l'aménagement du territoire. Non écrit, car il n'est pas explicitement mentionné dans la Constitution.

La LAT définit en outre quels bâtiments et installations sont autorisés dans les territoires non constructibles. Ces derniers comprennent en premier lieu la zone agricole (en plus de la forêt, des rochers, des lacs et cours d'eau, etc.). D'après l'art. 16 LAT, les zones agricoles servent à garantir la base d'approvisionnement du pays à long terme, à sauvegarder le paysage et les espaces de délasserment et à assurer l'équilibre écologique, et devraient être maintenues autant que possible libres de toute construction en raison de leurs différentes fonctions. Sont conformes à la zone agricole les bâtiments et installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice (art. 16a LAT). Des exceptions peuvent être autorisées pour des constructions non conformes à l'affectation de la zone lorsque l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (art. 24 LAT).

Toutefois, de nombreuses dérogations à ces principes importants sont prévues par les art. 16a, 16a^{bis}, 24a – 24e et 37a LAT ainsi que par les art. 34 – 43a OAT. Cette palette de dérogations est la cause directe de la prolifération des constructions dans la zone agricole. Mais elle entraîne également une énorme complexité, de sorte que même les services locaux des constructions s'y perdent. Cela conduit, de concert avec le poids trop élevé accordé aux intérêts particuliers, à une exécution extrêmement permissive.

On peut donc résumer la situation en disant que la législation sur l'aménagement du territoire se base certes sur de bons principes, mais qu'en raison des nombreuses dérogations, la situation législative actuelle ne permet clairement pas de stopper l'augmentation du nombre de bâtiments en territoire non constructible. Cela ne devrait pas changer à l'avenir, au contraire: en automne 2018, le Conseil fédéral a transmis au Parlement fédéral le projet de la deuxième étape de révision de la Loi sur l'aménagement du territoire (LAT2). Sur la base des décisions antérieures et des rapports de majorité actuels, il est à craindre que la révision LAT2 ne renforce pas le principe de la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire, mais plutôt que l'évolution négative qui a prévalu jusqu'à présent se poursuive.

3. Texte de l'initiative

Avec l'initiative populaire fédérale « Contre le bétonnage de notre paysage » (Initiative paysage), la Constitution fédérale¹¹ est modifiée comme suit :

Art. 75c Séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire

¹ La Confédération et les cantons garantissent la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire.

² Ils veillent à ce que le nombre de bâtiments et la surface sollicitée par ceux-ci n'augmentent pas dans les parties non constructibles du territoire. En particulier, les principes suivants s'appliquent:

- a. les nouvelles constructions et installations doivent être nécessaires à l'agriculture ou leur implantation imposée par leur destination pour d'autres raisons importantes ;
- b. les bâtiments d'exploitation agricole ne doivent pas être reconvertis en logements;
- c. les changements d'affectation de constructions à des fins commerciales sans rapport avec l'agriculture ne sont pas admis.

³ Les constructions existantes qui ne sont pas utilisées à des fins agricoles dans les parties non constructibles du territoire ne doivent pas être agrandies de façon substantielle. Elles ne peuvent être remplacées par des constructions nouvelles que si elles ont été détruites par force majeure.

⁴ Des exceptions à l'al. 2, let. b et c sont admises si elles servent à la conservation de constructions dignes de protection et de leurs abords. Des exceptions à l'al. 3 sont admises si elles conduisent à une amélioration substantielle de la situation globale sur place concernant la nature, le paysage et la culture du bâti.

⁵ La loi fixe la manière dont les cantons rendent compte de l'exécution des dispositions du présent article.

¹¹ RS 101

4. But et grandes lignes de l'initiative

4.1. Objectifs en bref

L'initiative

- freine le mitage dans les zones non constructibles et contribue à préserver l'attrait des paysages suisses;
- assure les surfaces nécessaires pour la sauvegarde de la biodiversité et ce faisant pour l'infrastructure écologique nécessaire de toute urgence;
- tient compte de l'agriculture suisse et garantit les terres cultivables nécessaires pour la production alimentaire indigène et la promotion de la biodiversité;
- oppose un article constitutionnel aux efforts continus du Parlement fédéral visant à assouplir les règles de la construction hors des zones à bâtir pour les intérêts de quelques particuliers. Les objectifs en matière de construction hors des zones à bâtir doivent être formulés de manière restrictive au niveau constitutionnel déjà pour devenir le fil conducteur de la législation au Parlement fédéral;
- amène le Parlement fédéral à formuler la 2^e révision de la Loi sur l'aménagement du territoire (LAT2) de manière à stopper le boom de la construction hors des zones à bâtir et à renforcer la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire;
- attire l'attention du public sur le thème de l'aménagement du territoire / de la construction hors des zones à bâtir / du mitage.

4.2. Motifs de l'initiative

L'Initiative paysage s'oppose aux multiples intérêts de l'industrie du bâtiment, du secteur immobilier et de l'agriculture industrielle hors-sol à exploiter le sol. Elle veut opposer des règles claires à la pratique politique consistant à introduire des dérogations légales toujours plus nombreuses et à la gestion cantonale anarchique des zones non constructibles.

La pression constante de certains milieux visant à ouvrir toujours davantage les zones non constructibles à la construction, par exemple pour des résidences secondaires, ne restera sans doute pas sans effet. L'initiative vise à faire contrepoids avant que la totalité du paysage ne soit bétonnée. L'Initiative paysage est à cet égard en accord avec l'initiative sur les résidences secondaires acceptée par le peuple en 2012: l'idée n'était pas de transférer la construction de résidences secondaires de la zone à bâtir à la zone non constructible, en transformant les innombrables écuries et granges inutilisées en maisons de vacances¹². L'industrialisation croissante de l'agriculture, avec de grandes halles d'engraissement totalement automatisées et de vastes surfaces de serres dédiées à la production hors-sol, ne correspond pas aux exigences d'une majorité de la population suisse, qui aspire à une production respectueuse de l'environnement et des animaux¹³. Une telle production est forcément très largement liée au sol.

¹² V. Initiative cantonale GR (www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20160308) et initiative cantonale VS (www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20160310) (État : 27.05.2019)

¹³ Rapport agricole 2018 – Opinions de la population sur l'agriculture www.agrarbericht.ch/fr/lhomme/societe/ressourcenschonende-ernaehrung (État : 27.05.2019)

Le devoir commun à la Confédération et aux cantons en matière d'aménagement du territoire, en particulier de veiller à la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire, doit donc être inscrit expressément dans la Constitution. Dans la réalité, la Confédération gère déjà l'aménagement du territoire, directement par exemple en ce qu'elle approuve les plans directeurs cantonaux et crée dans son domaine de compétence des concepts et des plans sectoriels¹⁴. Indirectement, la Confédération a une influence décisive sur l'aménagement du territoire par le biais des politiques fédérales dans les domaines de l'agriculture, de la promotion économique, de la politique régionale et des agglomérations, de la politique des transports, de l'encouragement à la construction et à l'accession à la propriété, de la protection de l'environnement. Cet aménagement du territoire «fonctionnel» doit se refléter dans la Constitution.

Parce que la Confédération est désignée co-responsable de l'aménagement du territoire, elle doit être tenue de prendre en compte les objectifs et les principes de l'aménagement du territoire, non seulement dans les tâches directement liées à celui-ci, mais aussi dans les tâches de l'aménagement du territoire fonctionnel. La Confédération doit en particulier coordonner de manière optimale les projets fédéraux avec l'aménagement du territoire cantonal.

¹⁴ www.are.admin.ch/are/fr/home/developpement-et-amenagement-du-territoire/strategie-et-planification/conceptions-et-plans-sectoriels/plans-sectoriels-de-la-confederation.html (État : 27.05.2019)

5. Explications juridiques sur les différentes dispositions du texte de l'initiative

5.1. Art. 75c

Art. 75c Séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire

Nouvel article constitutionnel contenant des précisions sur le principe central de la séparation.

Il oblige le législateur fédéral à limiter l'activité de construction actuellement excessive hors des zones à bâtir.

- (1) L'article constitutionnel actuel très succinct sur l'aménagement du territoire (art. 75. Cst.) doit être complété avec des précisions relatives au principe central de la séparation. Selon la doctrine et la jurisprudence, ce principe jouit déjà d'un rang constitutionnel, même si ce n'est pas formulé littéralement.
- (2) Le complément doit être rédigé dans un art. 75c, parce que l'art. 75a (Mensuration) et 75b (Résidences secondaires) sont déjà utilisés. Il serait peu judicieux d'adapter l'art. 75, parce qu'il n'y a rien à changer à l'abondante jurisprudence actuelle relative à cet article.
- (3) La description détaillée des règles en matière de construction dans le territoire non constructible est en accord avec la compétence législative de principe de la Confédération (*art. 75 al. 1, cf. Griffel [2015], dans Basler Kommentar zur BV, Art. 75 Rz. 27*), car l'application du principe de séparation n'est pas possible sans cette description détaillée. Ainsi, la Loi sur l'aménagement du territoire en vigueur contient déjà des prescriptions détaillées sur la construction dans le territoire non constructible (art. 16 ss et art. 24 ss). L'initiative les élève à présent dans leurs grandes orientations au niveau de la Constitution, clarifiant ainsi le statut constitutionnel du principe de la séparation.
- (4) Qu'un article propre, le 75c, soit consacré à un principe central de l'aménagement du territoire suisse se justifie par l'extrême importance du principe de la séparation et par la nécessité de limiter plus sévèrement l'activité de construction excessive régnant actuellement hors des zones à bâtir. De l'avis des auteurs de l'initiative, le législateur fédéral a accordé trop peu d'attention à cet aspect du principe de la séparation. Depuis 1998, il a créé au travers de nombreuses révisions légales des possibilités de construction supplémentaires pour une quantité d'intérêts particuliers (*Muggli [2017], in: Praxiskommentar RPG, Vorbemerkungen zu Art. 24 bis 24e Rz 7 ss.*). Non seulement l'agriculture indépendante du sol (parfois aussi industrielle), mais aussi le sport, la détention de petits animaux, le tourisme, etc. ont profité de dérogations qui, ajoutées les unes aux autres, ont fortement relativisé le principe de la séparation. Les nombreuses interventions parlementaires réclamant de nouvelles possibilités de construire déposées chaque année montrent la direction que va suivre le législateur à l'avenir: tous les signes laissent présager de nouveaux assouplissements de l'interdiction de construire hors des zones à bâtir¹⁵.

¹⁵ Voir à ce propos la vue d'ensemble sur www.are.admin.ch: législation sur l'aménagement du territoire – interventions parlementaires

¹ La Confédération et les cantons garantissent la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire.

Le principe de la séparation est défini explicitement dans la Constitution. La Confédération et les cantons sont ainsi explicitement tenus de séparer clairement les parties constructibles de celles non constructibles.

Le principe de la séparation doit s'appliquer aussi pour les zones d'agriculture intensive (pour la production non tributaire du sol) : si elles ne sont pas actuellement considérées comme des zones à bâtir, elles en sont de facto. Elles doivent être traitées comme des zones artisanales dans le processus de planification.

- (1) La disposition est conforme à la législation en vigueur. Jusqu'à présent, elle était déjà déduite par la doctrine et la jurisprudence de l'art. 75, al.1 de la Constitution fédérale: le principe de la séparation, le principe de concentration et la limitation de la taille des zones à bâtir sont les trois principes fondamentaux de l'aménagement du territoire suisse. Certes, le principe de la séparation a souvent été invoqué, mais en réalité, les législateurs fédéraux et cantonaux lui ont accordé très peu de poids, ce qui justifie qu'il soit mis en évidence dans la Constitution: sa mention explicite, avant les dispositions suivantes traitant de la construction hors des zones à bâtir, doit souligner l'importance du principe pour la Confédération et les cantons et leur rappeler leur responsabilité.
- (2) Les parties constructibles et non constructibles du territoire sont déjà des concepts de droit fédéral. Par parties constructibles, on entend toutes les zones à bâtir, dont les types sont à déterminer par les cantons. Les parties non constructibles comprennent toutes les surfaces qui ne sont pas affectées à une zone à bâtir. Les zones à bâtir sont des surfaces sur lesquelles des activités de construction régulières sont permises (*Aemisegger / Kissling [2016], in: Praxiskommentar RPG, Art. 15 Rz 10 ss.*). Il y a cependant des surfaces qui ne sont pas désignées comme des zones à bâtir du point de vue du droit de l'aménagement du territoire, mais qui, en réalité, en sont tout de même: en font partie ce qu'on appelle les «zones d'agriculture intensive», destinées à la détention d'animaux, à la culture maraîchère et à l'horticulture non tributaires du sol. Ce sont de facto des «zones à bâtir agricoles» (*ATF 141 II 50, Golaten*). Les règles générales de la construction en zone non constructible ne peuvent donc pas s'y appliquer, et en conséquence de telles «zones d'agriculture intensive» doivent être planifiées comme s'il s'agissait de zones à bâtir à affectation limitée. Elles doivent être regroupées («Principe de concentration»: *ATF 141 II 50, Golaten*), équipées et s'intégrer dans l'environnement immédiat comme une zone artisanale.
- (3) Lors de la mise en œuvre de la disposition constitutionnelle, le législateur aura à décider comment traiter de telles «zones d'agriculture intensive». A l'art. 16a, al. 3, la LAT actuelle renvoie simplement au devoir de planification des cantons. La pratique de nombreux cantons dans ce domaine contredit le principe de la séparation lorsqu'elle autorise des «zones d'agriculture intensive» disséminées (*TF 1C_774/2013 et 1C_778/2013 du 16.07.2014, Ballwil*).

² Ils veillent à ce que le nombre de bâtiments et la surface sollicitée par ceux-ci n'augmentent pas dans les parties non constructibles du territoire.

Il est impératif de fixer une limite supérieure au nombre de bâtiments pour amorcer un changement de tendance dans le mitage.

«Ils veillent à...» signifie que la Confédération et les cantons doivent commencer par légiférer sur ce point, c'est-à-dire que celui-ci n'est pas directement applicable dans la procédure d'octroi de permis de construire. Il n'y a donc pas d'obligation contraignante de compensation au cas par cas.

La mise en œuvre se fait par l'élimination générale des bâtiments agricoles qui ne sont plus nécessaires.

Les bâtiments des zones d'agriculture intensive ne sont pas soumis à la limite supérieure.

- (1) Le nombre de bâtiments et la surface qu'ils occupent, y compris les terrains attenants, ne cessent d'augmenter hors des zones à bâtir malgré l'interdiction fondamentale d'y construire. Cela vaut aussi bien pour les bâtiments agricoles que non agricoles. Cette évolution va à l'encontre des objectifs actuels de l'art. 75 de la Constitution. Cela justifie une clarification législative au niveau constitutionnel. Le projet du Conseil fédéral («LAT2». *Message du 31.10.2018, FF 2018 7423*) va dans la mauvaise direction: elle veut encore élargir les possibilités sur l'insistance des cantons, au lieu de contrer le mitage.
- (2) Limiter le nombre de bâtiments et la surface qu'ils occupent est impératif pour amorcer un changement de tendance en matière de mitage. La formulation «veillent à» signifie que le législateur doit créer les instruments nécessaires pour que ces chiffres ne continuent pas à augmenter. Il n'y a donc pas d'obligation constitutionnelle directe de compenser au cas par cas: celui qui construit à juste titre hors des zones à bâtir ne doit pas prouver qu'il élimine quelque chose de même taille ailleurs. Le législateur peut par exemple mettre en œuvre ce mandat constitutionnel en promouvant l'élimination des bâtiments agricoles qui ne sont plus nécessaires. Il en existe un grand nombre – il est donc possible d'appliquer sans problème la limite supérieure demandée au paragraphe 2. Le législateur veillera également à ce que des moyens suffisants soient à disposition pour l'élimination.
- (3) Ce «veillent à» signifie aussi dire que cette disposition doit être transposée dans la législation. Elle ne sera donc pas directement applicable dans la procédure d'octroi de permis de construire une fois l'initiative acceptée.
- (4) Les bâtiments situés dans des zones qui sont certes considérées comme des zones non constructibles selon le droit de l'aménagement du territoire, mais qui sont toutefois destinées à recevoir des bâtiments qui ne servent pas à l'exploitation du sol ou dont l'implantation est imposée par leur destination, ne doivent pas être pris en compte dans le calcul de la limite supérieure. En font par exemple partie les «zones d'agriculture intensive» déjà mentionnées, qui constituent en fait des «zones à bâtir agricoles» (*ATF 141 II 50, Golaten*). C'est pourquoi le texte parle des parties non constructibles du territoire. De même, les bâtiments situés dans les «autres zones» au sens de l'art. 18 de la LAT, telles que les zones de gravières et décharges, les zones de maintien de l'habitat rural, les zones des mayens, ne doivent pas être pris en compte dans la limite supérieure.

En particulier, les principes suivants s'appliquent :

a. les nouvelles constructions et installations doivent être nécessaires à l'agriculture ou leur implantation imposée par leur destination pour d'autres raisons importantes;

Les nouveaux bâtiments en dehors des zones à bâtir ne devraient être autorisés que dans les limites les plus étroites.

Il n'y a pas de privilèges pour certains intérêts particuliers.

Les bâtiments et installations ne peuvent être autorisés que s'ils dépendent du site choisi pour des motifs objectifs et factuels.

L'implantation des bâtiments agricoles doit aussi être imposée par leur destination, en d'autres termes ils doivent nécessiter un site hors zone à bâtir.

- (1) Construire de nouveaux bâtiments hors zone à bâtir doit rester une véritable exception. Les réglementations actuelles de la LAT ont perdu depuis longtemps tout caractère exceptionnel. Il s'agit bien plus de privilèges pour certains intérêts particuliers. Le sol situé hors zone à bâtir doit rester réservé à l'agriculture cultivant le sol, car elle en dépend. Les autres fonctions du territoire non constructible, comme la protection de la nature et du paysage ou la fonction de délasserment, ne peuvent aussi être assurées que si l'on stoppe l'implantation continue de nouveaux bâtiments pour toutes les affectations imaginables.
- (2) L'implantation des bâtiments et installations agricoles ne s'impose pas automatiquement par leur destination. Le secteur agricole ne doit pas avoir le droit de construire à sa guise dans la zone agricole. Rien ne doit être changé dans la jurisprudence différenciée du Tribunal fédéral en vigueur jusqu'à présent.
- (3) Il restera toujours des bâtiments pour lesquels un site hors zone à bâtir s'impose, pour des motifs objectifs et définis, et qu'il n'est pas possible d'ériger ailleurs. En font partie principalement les infrastructures importantes pour l'économie globale. La jurisprudence stricte et constante du Tribunal fédéral relative à l'art. 24 LAT doit être maintenue.

b. les bâtiments d'exploitation agricole ne doivent pas être reconvertis en logements;

Les bâtiments d'exploitation sont des bâtiments agricoles destinés uniquement à l'exploitation, sans usage d'habitation (étables, granges, fenils, remises, etc.).

Contrairement à une revendication largement répandue, une réaffectation en logement ne constitue pas une utilisation mesurée du sol, car ce changement d'affectation a toujours d'autres conséquences:

- équipement (route, électricité, eau, canalisation);
- place pour faire demi-tour, pour parquer, etc.;
- l'exploitation agricole du terrain alentour est rendue plus difficile (valeurs limite d'immissions).

De par la manière dont ils sont construits, ces bâtiments ne sont pas adaptés à des fins d'habitation.

Les contraintes relatives à la culture du bâti imposées lors de transformations sont en pratique difficiles à contrôler.

La reconversion des bâtiments digne de protection doit rester possible (cf. paragraphe 4).

- (1) Une forte pression est exercée régulièrement pour que la réaffectation des bâtiments d'exploitation agricole (bâtiments agricoles sans usage d'habitation, comme les étables, granges, greniers, fenils, etc.) en bâtiments à usage d'habitation soit autorisée de manière générale. La justification invoquée est une prétendue «utilisation mesurée du sol» (voir p. ex. les initiatives cantonales GR 16.308 et VS 16.310 et les débats au Parlement fédéral¹⁶). Si cela était permis, des centaines de milliers de bâtiments d'exploitation agricoles, témoins de l'ancien mode d'agriculture laborieuse et dépendante du sol, pourraient être transformés en habitations (en général des maisons de vacances), ce qui renforcerait et étendrait la construction en territoire non constructible, en contradiction avec la Constitution.
- (2) D'autre part, il faut renforcer le principe de la réaffectation selon lequel «un logement reste un logement», «l'activité économique reste l'activité économique», tel qu'il avait été introduit à l'origine dans la LAT en 1980. La possibilité de réaffecter une maison d'habitation isolée dans un paysage à habitat dispersé comme la campagne appenzelloise doit être maintenue, car pour de telles maisons il n'existe aujourd'hui souvent plus d'alternative agricole.
- (3) Les bâtiments d'habitation nécessitent un équipement adéquat (route, électricité, eau, canalisation) et de la place alentour pour le parcage, des meubles de jardin et autres. Cela complique l'exploitation agricole du terrain environnant (valeurs limites d'immissions). Les conflits de plus en plus fréquents entre la population résidente nouvellement installée et l'agriculture à propos de la pollution olfactive admissible sont bien connus. Les règles limitatives actuelles de la Loi sur l'aménagement du territoire, par exemple sur l'interdiction d'étendre les équipements, sont restées lettre morte (voir art. 24d, al. 3 LAT). Les cantons ne les ont pratiquement pas appliquées. Transformer des étables et des granges en maisons de vacances n'a donc rien à voir avec une utilisation mesurée du sol.
- (4) Ces débats constants justifient une décision de principe: les bâtiments d'exploitation agricole inutilisés ne doivent pas pouvoir être transformés en habitations. Cette interdiction est raisonnable, car ces bâtiments ne se prêtent guère à l'habitation de par la manière dont ils sont construits, et les éliminer une fois leur fonction terminée représente la solution la plus simple. Des exceptions sont possibles pour des bâtiments dignes de protection (voir al. 4). Les monuments historiques doivent pouvoir être conservés comme c'est le cas actuellement, même si cela n'est possible qu'en les transformant en maisons d'habitation. Rien que pour cette raison, beaucoup d'anciens bâtiments d'exploitation agricoles resteront debout, et changeront souvent d'affectation. Mais il ne s'agira que de ceux qui ont une valeur culturelle architecturale.

¹⁶ V. Initiative cantonale GR (www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20160308) et initiative cantonale VS (www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20160310) (État : 27.05.2019)

c. les changements d'affectation de constructions à des fins commerciales sans rapport avec l'agriculture ne sont pas admis.

Les zones agricoles ne doivent pas être des zones artisanales polyvalentes pour le sport équestre, les activités de loisirs, le tourisme rural ou les activités commerciales qui doivent être implantées en zone à bâtir. Les activités commerciales situées en zone à bâtir ne doivent pas être concurrencées.

Les activités accessoires sans rapport avec l'agriculture dans les fermes ne rendent pas service à l'agriculture, car la part commerciale du revenu augmente de plus en plus, supplantant l'exploitation agricole. A long terme, les coûts économiques (équipement, villages qui se vident, etc.) sont plus élevés que l'avantage que l'agriculture en retire.

Les activités commerciales étroitement liées au travail agricole dans les fermes existantes restent possibles (p. ex. utilisation touristique de chambres inutilisées).

- (1) Les efforts visant à transformer insidieusement la zone agricole en une zone artisanale polyvalente, par exemple pour le sport équestre, les activités de loisirs et le tourisme rural, doivent aussi être contrés. Les activités commerciales situées en zone à bâtir ne doivent pas être concurrencées par celles implantées hors de la zone à bâtir, ce qui arrive souvent actuellement avec les activités accessoires non agricoles dans les fermes. Depuis 1998, ces possibilités ont été constamment étendues, avec l'argument que les agriculteurs doivent pouvoir avoir un revenu supplémentaire. Mais qu'une toujours plus grande proportion du revenu soit de nature commerciale et supplante l'agriculture n'est d'aucun intérêt pour cette dernière. Une telle mesure d'encouragement est en outre contraire à la Constitution, car elle accélère le mitage et viole le principe de la séparation. La place de l'hôtellerie, par exemple, est dans la zone à bâtir et non dans d'anciennes granges ou étables. La restauration doit rester dans le village et ne pas devoir fermer à cause de la concurrence en zone agricole. Les possibilités offertes par l'art. 24b LAT ont été constamment étendues par le passé et fixées dans des règles très compliquées à peine applicables par les cantons (*Muggli [2017], in: Praxiskommentar RPG, Art. 24b Rz 1 ss.*). La poursuite du mitage en autorisant des activités commerciales sans rapport avec l'agriculture entraîne, à long terme, des coûts économiques conséquents susceptibles d'être beaucoup plus élevés que les bénéfices pour l'agriculture. On peut par exemple penser à l'équipement nécessaire ainsi qu'aux coûts découlant de la désertification des villages quand l'activité commerciale migre insidieusement vers la zone non constructible.
- (2) Les possibilités de construction actuelles pour les activités commerciales sans rapport avec l'agriculture sont aussi contreproductives parce que cela fait obstacle au changement structurel dans l'agriculture: qu'advient-il de l'appartement de vacances et de la salle de fête lorsque l'exploitation agricole est abandonnée? Au point de vue légal, ils devraient aussi être abandonnés, mais il n'est guère possible de le faire respecter. Cela accélère encore le mitage hors zone à bâtir.
- (3) Le texte de l'initiative n'exclut pas les activités commerciales étroitement liées au travail agricole dans les fermes existantes: par exemple, il sera toujours possible d'y utiliser les chambres vides à des fins touristiques. Mais les anciennes granges et étables ne doivent pas être transformées en restaurants commerciaux – l'auberge du village a toujours servi pour les noces et les fêtes. Transformer l'hôtellerie en une branche de l'agriculture contrevient au principe de la séparation.

³ Les constructions existantes qui ne sont pas utilisées à des fins agricoles sur le territoire non constructible ne doivent pas être agrandies de façon substantielle. Elles ne peuvent être remplacées par des constructions nouvelles que si leur destruction est due à une force majeure.

Ce qui était déjà là avant la création de l'aménagement du territoire moderne en 1972 doit toujours pouvoir être transformé, mais pas agrandi de façon substantielle ou remplacé par une nouvelle construction (plus de «garantie étendue des droits acquis»; exceptions en cas de catastrophes naturelles).

- (1) Ces dernières années, le législateur a continuellement étendu les possibilités d'agrandissement de bâtiments non agricoles existants (la « garantie étendue des droits acquis »). Dernièrement, il a même permis, sous la pression des cantons, qu'à la suite des changements structurels dans l'agriculture, les petites fermes inutilisées soient remplacées par de nouveaux bâtiments modernes. Cela a entraîné une augmentation de l'activité de construction dans le territoire non constructible, en totale contradiction avec le principe de la séparation. C'est surtout dans les communes touristiques que cette évolution a donné un nouvel élan au mitage.
- (2) Il est donc justifié de revenir à la solution de compromis de la LAT de 1979 (ancien art. 24, al. 2 LAT 1979). Les bâtiments qui étaient déjà là avant la naissance de l'aménagement du territoire moderne en 1972, ou qui sont devenus «contraires à l'affectation de la zone» en raison d'un zonage, peuvent être transformés, mais pas agrandis de façon substantielle. La jurisprudence du Tribunal fédéral sur l'ancien art. 24, al. 2 LAT fournit des indications fiables à cet égard. Une construction nouvelle de remplacement, en d'autres termes la libre utilisation de l'ancien bâtiment en tant que site de construction d'un nouveau bâtiment, doit être exclue. Seules des catastrophes naturelles (avalanches, crues, incendies, etc.) peuvent justifier une nouvelle construction de remplacement.

⁴ Des exceptions à l'al. 2, let. b et c sont admises si elles servent à la conservation de constructions dignes de protection et de leurs abords. Des exceptions à l'al. 3 sont admises si elles conduisent à une amélioration substantielle de la situation globale sur place concernant la nature, le paysage et la culture du bâti.

Exceptions à l'al. 2: les exceptions déjà très étendues aujourd'hui pour les bâtiments dignes de protection sont maintenues à des fins de protection des biens culturels.

Digne de protection ne signifie pas qu'une mise sous protection formelle doit avoir déjà eu lieu.

Les réaffectations doivent servir au bâtiment digne de protection et à ses environs.

Exceptions à l'al. 3: des agrandissements substantiels et des nouvelles constructions de remplacement devraient être possibles lorsque cela amène à une nette amélioration de la situation globale sur place. Cette dernière se rapporte aux valeurs de la nature, du paysage et de la culture du bâti.

Ces exceptions laissent une marge de manœuvre pour des solutions judicieuses.

L'alinéa 4 doit limiter les possibilités de s'écarter des règles de base des alinéas 2 et 3. Deux types de cas sont abordés:

- (1) Phrase 1: bâtiments existants dignes de protection: la législation en vigueur permet des exceptions généreuses pour les bâtiments (existants) dignes de protection et les «constructions caractéris-

tiques du paysage», soit les situations où le paysage et les constructions forment un ensemble digne de protection) (*art. 24d, al. 2 LAT: pour les instruments détaillés voir Muggli [2017], in: Praxiskommentar RPG, Art. 24d Rz 22 ss.*). La première phrase de l'alinéa 4 se réfère à cette solution équilibrée lorsque l'objectif du principe de la séparation entre en conflit avec celui de la protection de biens culturels. «Digne de protection» ne signifie pas qu'une mise sous protection doit déjà avoir eu lieu (par exemple par l'intégration dans un inventaire). Le statut «digne d'être protégé» d'un bâtiment doit être examiné au cas par cas par le canton lorsqu'il s'agit d'une exception en vertu de cet alinéa. Dans le cadre de l'octroi de la dérogation, l'objet doit être mis sous protection, afin qu'il ne soit pas possible de le modifier encore ultérieurement de manière insidieuse, au prix de la destruction de sa valeur de protection. Les autorités compétentes ne peuvent toutefois pas mettre sous protection des bâtiments qui ne sont matériellement pas dignes d'être protégés en vue de contourner les limitations de la législation fédérale. C'est ce qui ressort clairement de la formulation.

La condition nécessaire pour accorder une dérogation est que celle-ci serve aussi bien à la conservation avérée du bâtiment digne de protection qu'à celui des alentours. On entend par alentours l'environnement paysager concret du bâtiment, tels que prairies et pâturages exploités, y compris le cas échéant les murs de pierre sèche, les anciens chemins, les ruisseaux et les lisières de forêts. Les paysages culturels dignes de protection parsemés de bâtiments caractéristiques du paysage ne peuvent donc être conservés que si le caractère du paysage et des bâtiments sont protégés et entretenus. Les utilisateurs du bâtiment doivent donc démontrer que la réaffectation sera aussi favorable à l'entretien des caractéristiques paysagères locales. Cela peut se faire au moyen de coopératives, comme actuellement dans la Valle Bavona ou en Basse-Engadine.

- (2) Phrase 2: pour les bâtiments érigés sous l'ancien droit ou «devenus contraires à l'affectation de la zone», l'interdiction d'un agrandissement substantiel et d'une nouvelle construction de remplacement (alinéa 3) est stricte par rapport à la situation juridique actuelle. Il est donc pertinent d'ouvrir une brèche pour des exceptions plus larges, qui certes dépassent cette limite, mais entraînent toutefois une nette amélioration de la situation globale sur place. C'est par exemple le cas des maisons appenzelloises qui ne représentent pas exactement un objet digne de protection tel que décrit à la phrase 1, mais dont la reconstruction avec des hauteurs sous plafond adaptées à notre époque est pertinente, pour autant que les aspects de protection de la nature et du paysage et de culture du bâti puissent être préservés de manière optimale de l'avis des autorités. Le texte de l'initiative entend ainsi freiner la prolifération sauvage actuelle, mais non faire obstacle à des solutions globales pertinentes, conformément au principe de proportionnalité. On entend par situation globale ce qui concerne la nature, le paysage et la culture du bâti, c'est à dire qu'il s'agit en premier lieu de la qualité naturelle, paysagère et culturelle / architecturale sur le site concerné. Le terme s'inspire de son utilisation par le Conseil fédéral dans son message sur la LAT2.

⁵ La loi fixe la manière dont les cantons rendent compte de l'exécution des dispositions du présent article.

L'expérience montre que la pratique d'exécution doit être surveillée, sans quoi le principe de la séparation n'est pas appliqué, ou de manière insuffisante.

En raison du grand nombre de cas, un contrôle par le biais de procédures de recours (ARE, organisations, voisins) n'est pas possible. Seule une obligation faite aux cantons de rendre compte de l'exécution permet de garantir une vue d'ensemble complète. Les cantons doivent donc être tenus de fournir des rapports.

- (1) L'expérience montre que la pratique d'exécution doit être surveillée. Cette tâche ne peut pas être laissée aux voisins – souvent inexistants – ou aux organisations environnementales avec leurs maigres ressources. Le droit de recours des autorités dont bénéficie la Confédération est donc capital. L'Office fédéral de l'aménagement du territoire en fait usage à juste titre plus souvent ces derniers temps, obtenant en général gain de cause devant le Tribunal fédéral.
- (2) Pour des raisons de capacité, et parce qu'il s'agit de nombreux cas, les possibilités de recours ne peuvent toutefois pas suffire. Personne n'a une vue d'ensemble complète des pratiques cantonales en matière d'autorisation. Il est donc pertinent d'obliger les cantons à fournir des rapports. Comme ce sont eux qui délivrent les autorisations et disposent donc déjà de directives pour cela (art. 25, al. 2 LAT), ils ont dans tous les cas une vue d'ensemble de leur territoire. Ils devraient établir régulièrement un rapport sur cette pratique à l'intention de la Confédération, afin qu'il soit possible d'obtenir une image de la manière dont le principe de la séparation est respecté dans toute la Suisse. Cela permettra de juguler quelque peu les tentatives de pratiques plus permissives et contraires au droit fédéral.

6. Impact de l'initiative sur les politiques sectorielles

6.1. Aménagement du territoire

Il est souvent invoqué que les dispositions détaillées de la Loi sur l'aménagement du territoire LAT relatives à la construction hors zones à bâtir contredisent le principe selon lequel «l'aménagement du territoire est du ressort des cantons». Il serait donc contraire à la Constitution de ne pas laisser une marge de manœuvre aux cantons pour leurs propres réglementations. Cette affirmation appelle les remarques suivantes:

- La LAT en vigueur actuellement laisse aux cantons une certaine marge de manœuvre pour leurs propres réglementations en matière de construction hors des zones à bâtir (par ex. à l'art. 27a, mais aussi dans le cadre de tâches de planification comme la désignation de zones de hameaux, de bâtiments dignes de protection typiques du paysage et pour la désignation de territoires à habitat traditionnellement dispersé). La LAT définit toutefois – en vue de l'application du principe de la séparation – le cadre de ce qui est permis selon le droit fédéral.
- Le fait que la marge de manœuvre des cantons doive être limitée est la conséquence de l'importance du principe de la séparation. Sans limites claires pour l'exécution par les cantons, celui-ci ne serait pas appliqué. De manière similaire, le législateur a jugé nécessaire, en 2012, de préciser les règles du dimensionnement des zones à bâtir dans l'art. 15 LAT, parce que le principe de la limitation de leur taille n'avait jamais été suivi jusque-là. Les objectifs d'une utilisation mesurée du sol et d'un développement ordonné de l'urbanisation étaient ainsi restés lettre morte à bien des endroits (*concernant l'importance de la limitation de la marge de manœuvre des cantons par le droit fédéral en matière de dimensionnement des zones à bâtir, voir ATF 142II509, Adligenswil*).

Le texte de l'initiative clarifie définitivement cette question litigieuse en élevant les lignes directrices de la construction hors des zones à bâtir au niveau constitutionnel.

L'art. 24c LAT en dit long sur la politique suisse d'aménagement du territoire hors des zones à bâtir: il a été formulé avec la première Loi sur l'aménagement du territoire en tant que solution vérifiable et raisonnable pour les bâtiments existant antérieurement (ancien art. 24, al. 2 LAT). Depuis 1998, il a été étendu à intervalles réguliers jusqu'à donner la réglementation actuelle: celle-ci n'est pas totalement incompréhensible, mais elle est aussi pleine de contradictions internes. Il apparaît d'un côté qu'elle veut offrir des ouvertures tout en voulant de l'autre empêcher les abus les plus manifestes. Il n'est pas étonnant que son application soit très différente suivant les cantons – quand elle n'a pas déjà échappé à tout contrôle. Certains cantons ont même dû être placés sous la «surveillance» temporaire de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire. Un retour à la réglementation originelle de la première Loi sur l'aménagement du territoire est la solution la plus indiquée. Elle permet de créer l'égalité de droit et apporte plus de clarté au niveau de l'exécution de la loi tout en permettant, grâce aux dérogations accordées, de tenir compte des différences régionales dans les structures d'habitat hors des zones à bâtir.

6.2. Protection des eaux

Les infrastructures dans le domaine de la protection des eaux, les installations de protection contre les crues, les centrales hydroélectriques ou les mesures techniques visant à assurer la migration des poissons ou le charriage sont imposées par leur destination.

L'alinéa 3 soulève la question de l'agrandissement de centrales à accumulation (élévation du barrage). Lorsqu'on est confronté à l'application de cet alinéa, on s'aperçoit que la définition de ce que constitue un «agrandissement substantiel» de l'ouvrage de retenue concerné ou de son barrage n'est pas tranchée, et qu'il n'est pas dit si un tel projet reste faisable. Il en va autrement pour de nouvelles centrales hydroélectriques (al. 2, let. a) et des assainissements de centrales hydroélectriques ou de cours d'eau (cours d'eau de contournement). En règle générale, le principe de l'implantation imposée par la destination pourrait être appliqué dans ce cas. Il en va de même pour les mesures de protection contre les crues.

Une autre question qui n'a pas encore trouvé de réponse définitive est le renouvellement de concessions de centrales existantes qui vont de pair avec une nouvelle construction ou un agrandissement substantiel. Lorsque la nouvelle concession ne prévoit pas d'assainissement total ou de nouvelles constructions, le présent article ne devrait pas causer de problèmes. Lorsqu'un ancien ouvrage est démoli pour être reconstruit dans le cadre du renouvellement de la concession, cela ne peut être autorisé que si le principe de l'implantation imposée par la destination s'applique (al. 2a) et dans le cadre d'une pesée d'intérêts – comme c'est déjà le cas actuellement.

6.3. Energie

L'implantation des centrales hydroélectriques et les éoliennes est généralement imposée par leur destination. Les grandes installations nécessitent en outre une planification.

Suivant la technologie, le développement des énergies renouvelables a lieu en grande majorité hors des zones à bâtir existantes. En raison de leur taille, les installations éoliennes ont un fort impact sur le paysage et ne sont en général pas érigées en zone à bâtir. Il reste ici à clarifier la question de l'implantation imposée par la destination. En règle générale, ce critère devrait pouvoir s'appliquer dans le contexte d'une planification cantonale et en tenant compte des conditions de vent régnant sur le site choisi. En ce qui concerne les lignes électriques, leur tracé basé sur le plan sectoriel des lignes de transport d'électricité (PSE); le principe de l'implantation imposée par la destination ne devrait donc pas non plus poser beaucoup de questions.

Il est fort probable que les grands parcs photovoltaïques pour l'énergie solaire ne pourront être autorisés que dans des cas exceptionnels. Cela n'entraîne pas d'incidence majeure pour la stratégie énergétique, car à l'heure actuelle on dispose d'énormes potentiels inexploités sur les surfaces construites existantes.

6.4. Agriculture

La zone agricole sert à garantir la base d'approvisionnement du pays à long terme, à assurer l'équilibre écologique, à sauvegarder le paysage et les espaces de délasserment. L'initiative renforce et améliore cette protection contre le bétonnage. Il n'y a rien à changer à la jurisprudence actuelle stipulant que les bâtiments et installations agricoles doivent être nécessaires exactement sur le site prévu. Les bâtiments et installations agricoles doivent donc aussi répondre au principe de l'implantation imposée par la destination. En principe, les bâtiments d'exploitation agricole inutilisés ne peuvent pas être transformés en habitations. Il faut procéder à leur élimination une fois leur fonction terminée. Cette mesure permet aussi de réduire les conflits d'intérêts entre l'agriculture et la population résidente non agricole de plus en plus nombreuse hors des zones à bâtir en lien avec les valeurs limites d'immissions.

L'initiative permet d'éviter que la zone agricole devienne insidieusement une zone artisanale polyvalente dévolue par exemple aux sports équestres, aux activités de loisirs et au tourisme rural. Cela pro-

tège l'activité agricole et maintient le revenu issu de la production et des prestations en faveur de la biodiversité.

L'initiative permet toujours les activités commerciales étroitement liées au travail agricole dans les fermes existantes, également l'agrotourisme « modéré ».

En principe, l'initiative renforce l'agriculture paysanne, améliore la protection des terres cultivables contre le mitage et leur érosion insidieuse, et améliore sensiblement le développement agricole et la mise en valeur écologique des terres cultivables.

6.5. Détention d'animaux

La détention d'animaux conforme aux besoins de l'espèce requiert en principe des sorties en pâturage, qu'il s'agisse de détention agricole ou non agricole (à titre de loisirs). Il va sans dire que les grandes étables exigées par la réglementation sur le bien-être des animaux continueront d'être autorisées. Les autorités doivent toutefois veiller à ce que le nombre total de bâtiments en dehors des zones à bâtir n'augmente pas globalement (c'est-à-dire sur l'ensemble de la Suisse et, en général, également au niveau cantonal).

La garde de chevaux à des fins commerciales doit en principe être traitée de la même manière que l'élevage indépendant du sol. Elle doit se situer dans une zone d'activités prévue pour cela, du moment qu'elle nécessite la construction de nouveaux bâtiments. La branche touristique «centre équestre» n'appartient donc pas à la zone agricole. Par contre, la détention de chevaux en pension dans une ferme en activité, nourris avec le fourrage produit sur la ferme, en tant qu'activité agricole accessoire secondaire sur le plan économique, est toujours autorisée.

6.6. Tourisme

L'Initiative paysage est centrale pour l'économie touristique, dont la «matière première» la plus importante est constituée par les paysages intacts, c'est-à-dire non bâtis. L'initiative vise explicitement à améliorer la protection des paysages suisses typiques, en particulier dans les zones de montagne. Elle contribue ainsi à préserver le capital le plus précieux du tourisme suisse, le beau paysage (culturel). Toutefois, l'implantation des bâtiments dans les régions touristiques, tels que les restaurants sur les pistes et les installations récréatives, doit être imposée par leur destination pour des raisons importantes, et aucun intérêt supérieur de l'aménagement du territoire ne doit s'opposer à ces bâtiments.

6.7. Politique des transports

Les effets sont importants, car les aménagements de routes en dehors des zones à bâtir sont très coûteux, surtout pour les petites communes rurales. Une meilleure séparation des parties constructibles et non constructibles du territoire réduira les coûts de construction et d'entretien des routes, car les exigences supplémentaires imposées par les utilisations non agricoles seront freinées.

6.8. Economie

La séparation claire entre territoire constructible et territoire non constructible permet une gestion plus efficace du sol et réduit les coûts économiques de l'équipement, de l'entretien des infrastructures, de la protection contre les risques naturels, etc.

6.9. Forêt

L'aire forestière est également sous pression, notamment en raison de la croissance des utilisations touristiques. Le Parlement fédéral doit sans cesse faire face à des initiatives visant à ouvrir les forêts à des bâtiments servant également à la transformation du bois. L'Initiative paysage limite les activités de construction dans la forêt à ce qui est effectivement nécessaire et lié au site.

6.10. Changement climatique

L'augmentation prévue des événements naturels due au changement climatique nécessitera à l'avenir de minimiser les risques. Limiter la transformation en logements d'étables situées dans des endroits reculés diminue le risque de dommages. Le nouvel article constitutionnel va donc dans le sens d'un aménagement du territoire fondé sur les risques¹⁷.

¹⁷ [www.planat.ch/fileadmin/PLANAT/planat_pdf/alle_2012/2011-2015/Camenzind_Loat_2015 -
Amenagement du territoire_fonde.pdf](http://www.planat.ch/fileadmin/PLANAT/planat_pdf/alle_2012/2011-2015/Camenzind_Loat_2015_-_Amenagement_du_territoire_fonde.pdf) (État : 27.05.2019)

7. Résumé: une double initiative pour une Suisse où il fait bon vivre

Sans davantage d'efforts, la qualité de nos paysages, la biodiversité et le patrimoine bâti existant vont continuer de diminuer. Cela affecte la qualité de vie de tous les habitants de la Suisse au profit des intérêts particuliers d'une infime minorité. Au vu des nombreuses interventions politiques réclamant le démantèlement massif des acquis légaux, il est grand temps de donner un signal fort pour recentrer l'attention du public et l'agenda politique sur la protection de la nature et du paysage. Car la Suisse ne supportera pas de nouvelles dégradations de l'aménagement du territoire sans répercussions négatives sur la société et l'économie.

Le moment est donc venu de lancer une offensive de démocratie directe pour la nature, le paysage et le patrimoine bâti – pour la préservation de notre qualité de vie et des bases de notre subsistance. Deux problèmes clés requièrent une action particulièrement urgente: la promotion et la protection du paysage et de la biodiversité.

Avec l'Initiative paysage, nous lançons un signal fort contre le bétonnage du paysage. Cette initiative sauvegarde l'héritage naturel et paysager de la Suisse, pour nous et pour les générations futures, source de joie et base de notre qualité de vie à tous. L'Initiative paysage est le complément nécessaire à la LAT1; cette dernière, résultat de la première initiative pour le paysage de 2007, a orienté le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti. Il faut maintenant un «pendant» correspondant pour une utilisation mesurée du sol également dans le territoire non constructible.

L'Initiative paysage et l'Initiative biodiversité sont les deux faces d'une même pièce. Il est question de notre lieu de vie à tous, aujourd'hui et demain.

8. Annexe : dispositions de la législation sur l'aménagement du territoire actuellement en vigueur et en lien avec le sujet

Constitution fédérale du 18 avril 1999 ([Cst.](#), RS 101)

Art. 75 Aménagement du territoire

¹ La Confédération fixe les principes applicables à l'aménagement du territoire. Celui-ci incombe aux cantons et sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire.

² La Confédération encourage et coordonne les efforts des cantons et collabore avec eux.

³ Dans l'accomplissement de leurs tâches, la Confédération et les cantons prennent en considération les impératifs de l'aménagement du territoire.

Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (Loi sur l'aménagement du territoire; [LAT](#), RS 700)

Art. 1 Buts

¹ La Confédération, les cantons et les communes veillent à une utilisation mesurée du sol et à la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire. Ils coordonnent celles de leurs activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire et ils s'emploient à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays. Dans l'accomplissement de leurs tâches, ils tiennent compte des données naturelles ainsi que des besoins de la population et de l'économie.

² Ils soutiennent par des mesures d'aménagement les efforts qui sont entrepris notamment aux fins:

- a. de protéger les bases naturelles de la vie, telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage;
- a^{bis} d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti, en maintenant une qualité de l'habitat appropriée;
- b. de créer un milieu bâti compact;
- b^{bis} de créer et de maintenir un milieu bâti favorable à l'exercice des activités économiques;
- c. de favoriser la vie sociale, économique et culturelle des diverses régions du pays et de promouvoir une décentralisation judicieuse de l'urbanisation et de l'économie;
- d. de garantir des sources d'approvisionnement suffisantes dans le pays;
- e. d'assurer la défense générale du pays;
- f. d'encourager l'intégration des étrangers et la cohésion sociale.

Art. 3 Principes régissant l'aménagement

¹ Les autorités chargées de l'aménagement du territoire tiennent compte des principes suivants.

² Le paysage doit être préservé. Il convient notamment:

- a. de réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables, en particulier, les surfaces d'assolement;
- b. de veiller à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble ainsi que les installations s'intègrent dans le paysage;
- c. de tenir libres les bords des lacs et des cours d'eau et de faciliter au public l'accès aux rives et le passage le long de celles-ci;
- d. de conserver les sites naturels et les territoires servant au délassement;
- e. de maintenir la forêt dans ses diverses fonctions.

³ Les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques seront aménagés selon les besoins de la population et leur étendue limitée. Il convient notamment:

- a. de répartir judicieusement les lieux d'habitation et les lieux de travail et de les planifier en priorité sur des sites desservis de manière appropriée par les transports publics;
- a^{bis} de prendre les mesures propres à assurer une meilleure utilisation dans les zones à bâtir des friches, des surfaces sous-utilisées ou des possibilités de densification des surfaces de l'habitat;
- b. de préserver autant que possible les lieux d'habitation des atteintes nuisibles ou incommodes, telles que la pollution de l'air, le bruit et les trépidations;
- c. de maintenir ou de créer des voies cyclables et des chemins pour piétons;
- d. d'assurer les conditions dont dépend un approvisionnement suffisant en biens et services;
- e. de ménager dans le milieu bâti de nombreux aires de verdure et espaces plantés d'arbres.

- ⁴ Il importe de déterminer selon des critères rationnels l'implantation des constructions et installations publiques ou d'intérêt public. Il convient notamment:
- a. de tenir compte des besoins spécifiques des régions et de réduire les disparités choquantes entre celles-ci;
 - b. de faciliter l'accès de la population aux établissements tels qu'écoles, centres de loisirs et services publics;
 - c. d'éviter ou de maintenir dans leur ensemble à un minimum les effets défavorables qu'exercent de telles implantations sur le milieu naturel, la population et l'économie.

Art. 16 Zones agricoles

¹ Les zones agricoles servent à garantir la base d'approvisionnement du pays à long terme, à sauvegarder le paysage et les espaces de délasserment et à assurer l'équilibre écologique; elles devraient être maintenues autant que possible libres de toute construction en raison des différentes fonctions de la zone agricole et comprennent:

- a. les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice et sont nécessaires à l'accomplissement des différentes tâches dévolues à l'agriculture;
- 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 continues d'une certaine étendue.

³ Dans leurs plans d'aménagement, les cantons tiennent compte de façon adéquate des différentes fonctions des zones agricoles.

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

¹ Sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice. Cette notion de conformité peut être restreinte en vertu de l'art. 16, al. 3.

^{1bis} Les constructions et installations nécessaires à la production d'énergie à partir de biomasse ou aux installations de compost qui leur sont liées peuvent être déclarées conformes à l'affectation de la zone et autorisées dans une exploitation agricole si la biomasse utilisée est en rapport étroit avec l'agriculture et avec l'exploitation. Les autorisations doivent être liées à la condition que ces constructions et installations ne serviront qu'à l'usage autorisé. Le Conseil fédéral règle les modalités.

² Les constructions et installations qui servent au développement interne d'une exploitation agricole ou d'une exploitation pratiquant l'horticulture productrice sont conformes à l'affectation de la zone. Le Conseil fédéral règle les modalités.

³ Les constructions et installations dépassant le cadre de ce qui peut être admis au titre du développement interne peuvent être déclarées conformes à l'affectation de la zone et autorisées lorsqu'elles seront implantées dans une partie de la zone agricole que le canton a désignée à cet effet moyennant une procédure de planification.

Art. 16a^{bis} Constructions et installations pour la détention et l'utilisation de chevaux

¹ Les constructions et installations nécessaires à la détention de chevaux sont conformes à l'affectation de la zone et autorisées dans une entreprise agricole existante au sens de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural si l'entreprise dispose de pâturages et d'une base fourragère provenant majoritairement de l'exploitation.

² Des places à sol ferme peuvent être autorisées pour l'utilisation des chevaux détenus dans l'exploitation.

³ Les installations directement liées à l'utilisation des chevaux telles que les selleries ou les vestiaires sont autorisées.

⁴ Le Conseil fédéral règle les modalités.

Art. 16b Interdiction d'utilisation et démolition

¹ Les constructions et les installations qui ne sont plus utilisées conformément à l'affectation de la zone et qui ne peuvent pas être affectées à un autre usage en vertu des art. 24 à 24e doivent cesser d'être utilisées. Cette interdiction est levée dès que ces constructions ou installations peuvent être réaffectées à un usage conforme à l'affectation de la zone.

² Si l'autorisation est limitée dans le temps ou assortie d'une condition résolutoire, les constructions ou installations doivent être démolies et l'état antérieur rétabli dès que l'autorisation devient caduque.

Art. 24 Exceptions prévues hors de la zone à bâtir

En dérogation à l'art. 22, al. 2, let. 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.

Art. 24a Changement d'affectation hors de la zone à bâtir ne nécessitant pas de travaux de transformation

¹ Lorsque le changement d'affectation de constructions et d'installations sises hors de la zone à bâtir ne nécessite pas de travaux de transformation au sens de l'art. 22, al. 1, l'autorisation doit être accordée aux conditions suivantes:

- a. ce changement d'affectation n'a pas d'incidence sur le territoire, l'équipement et l'environnement;
- b. il ne contrevient à aucune autre loi fédérale.

² L'autorisation est accordée sous réserve d'une nouvelle décision prise d'office en cas de modification des circonstances.

Art. 24b Activités accessoires non agricoles hors de la zone à bâtir

¹ Lorsqu'une entreprise agricole au sens de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural ne peut subsister sans un revenu complémentaire, les travaux de transformation destinés à l'exercice d'une activité accessoire non agricole proche de l'exploitation dans des constructions et installations existantes peuvent être autorisés. L'exigence découlant de l'art. 24, let. a, ne doit pas être satisfaite.

^{1bis} Les activités accessoires qui sont, par leur nature, étroitement liées à l'entreprise agricole peuvent être autorisées indépendamment de la nécessité d'un revenu complémentaire; des agrandissements mesurés sont admissibles lorsque les constructions et installations existantes sont trop petites.

^{1ter} Dans les centres d'exploitation temporaires, les travaux de transformation ne peuvent être autorisés qu'à l'intérieur des constructions et installations existantes et uniquement pour des activités accessoires de restauration ou d'hébergement.

^{1quater} Pour éviter les distorsions de concurrence, les activités accessoires non agricoles doivent satisfaire aux mêmes exigences légales et conditions cadres que les entreprises commerciales ou artisanales en situation comparable dans la zone à bâtir.

² L'activité accessoire ne peut être exercée que par l'exploitant de l'entreprise agricole ou la personne avec laquelle il vit en couple. L'engagement de personnel affecté de façon prépondérante ou exclusive à l'activité accessoire n'est autorisé que pour les activités accessoires au sens de l'al. 1bis. Dans tous les cas, le travail dans ce secteur d'exploitation doit être accompli de manière prépondérante par la famille de l'exploitant de l'entreprise agricole.

³ L'activité accessoire doit être mentionnée au registre foncier.

⁴ De telles activités accessoires font partie de l'entreprise agricole et sont soumises à l'interdiction de partage matériel et de morcellement au sens des art. 58 à 60 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural.

⁵ Les dispositions de la loi fédérale sur le droit foncier rural concernant les entreprises accessoires non agricoles ne s'appliquent pas aux activités accessoires.

Art. 24c Constructions et installations existantes sises hors de la zone à bâtir et non conformes à l'affectation de la zone

¹ Hors de la zone à bâtir, les constructions et installations qui peuvent être utilisées conformément à leur destination mais qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone bénéficient en principe de la garantie de la situation acquise.

² L'autorité compétente peut autoriser la rénovation de telles constructions et installations, leur transformation partielle, leur agrandissement mesuré ou leur reconstruction, pour autant que les bâtiments aient été érigés ou transformés légalement.

³ Il en va de même des bâtiments d'habitation agricoles et des bâtiments d'exploitation agricole qui leur sont contigus et ont été érigés ou transformés légalement avant l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible au sens du droit fédéral. Le Conseil fédéral édicte des dispositions pour éviter les conséquences négatives pour l'agriculture.

⁴ Les modifications apportées à l'aspect extérieur du bâtiment doivent être nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles ou à un assainissement énergétique ou encore viser à une meilleure intégration dans le paysage.

⁵ Dans tous les cas, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être remplies.

Art. 24d Habitations sans rapport avec l'agriculture, constructions et installations dignes de protection

¹ L'utilisation de bâtiments d'habitation agricoles conservés dans leur substance peut être autorisée à des fins d'habitation sans rapport avec l'agriculture.

^{1bis} ...

² Le changement complet d'affectation de constructions et d'installations jugées dignes d'être protégées peut être autorisé à condition que:

- a. celles-ci aient été placées sous protection par l'autorité compétente;
 - b. leur conservation à long terme ne puisse être assurée d'une autre manière.
- ³ Les autorisations prévues par le présent article ne peuvent être délivrées que si:
- a. la construction ou l'installation n'est plus nécessaire à son usage antérieur, qu'elle se prête à l'utilisation envisagée et qu'elle n'implique pas une construction de remplacement que n'imposerait aucune nécessité;
 - 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 sont à la charge du propriétaire;
 - d. l'exploitation agricole des terrains environnants n'est pas menacée;
 - e. aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose.

Art. 24e Détention d'animaux à titre de loisir

- ¹ Des travaux de transformation sont autorisés dans les bâtiments et les parties de bâtiments inhabités et conservés dans leur substance s'ils permettent aux personnes qui habitent à proximité d'y détenir des animaux à titre de loisir dans des conditions respectueuses.
- ² Dans le cadre de l'al. 1, de nouvelles installations extérieures sont autorisées dans la mesure où la détention convenable des animaux l'exige. Afin d'assurer une détention respectueuse des animaux, ces installations peuvent excéder les dimensions minimales prévues par la loi pour autant que les exigences majeures de l'aménagement du territoire soient respectées et que l'installation en question soit construite de manière réversible.
- ³ Les installations extérieures peuvent servir à l'utilisation des animaux à titre de loisir pour autant que cela n'occasionne pas de transformations ni de nouvelles incidences sur le territoire et l'environnement.
- ⁴ Les clôtures qui servent au pacage et qui n'ont pas d'incidences négatives sur le paysage sont autorisées aussi dans les cas où les animaux sont détenus en zone à bâtir.
- ⁵ Les autorisations prévues par le présent article ne peuvent être délivrées que si les conditions prévues à l'art. 24d, al. 3, sont remplies.
- ⁶ Le Conseil fédéral règle les modalités. Il définit notamment le rapport entre les possibilités de transformation prévues par le présent article et celles prévues aux art. 24c et 24d, al. 1.

Art. 37a Constructions et installations à usage commercial sises hors zone à bâtir et non conformes à l'affectation de la zone

Le Conseil fédéral définit les conditions auxquelles sont autorisés les changements d'affectation de constructions et d'installations à usage commercial qui ont été érigées avant le 1er janvier 1980 ou qui sont devenues contraires à l'affectation de la zone en raison d'une modification du plan d'affectation.

Ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 ([OAT](#), RS 700.1)

Voir les dispositions détaillées des art. 24 – 38 OAT sur la conformité à l'affectation de la zone à bâtir et des art. 39 – 43a relatives aux exceptions pour les constructions et les installations situées hors de la zone à bâtir.