



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Pierre-André Page

QA 3027.12

Constructions hors de la zone à bâtir – Modification de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire et procédure de permis de construire

I. Question

La loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) fait actuellement l'objet d'une révision partielle soumise à un délai référendaire qui viendra à échéance le 13 avril 2012.

Cette révision partielle concerne plus particulièrement la modification de l'article 24c al. 2 à 5 LAT et l'ajout d'un nouvel article 27a LAT, suite à l'initiative du Canton de Saint-Gall intitulée « Constructions hors de la zone à bâtir ».

Concrètement et en substance, les modifications de la LAT envisagées tendent à supprimer l'obligation de vérifier avant démolition, reconstruction ou agrandissement d'un bâtiment d'habitation si en 1972 son usage était de nature agricole ou non agricole. Cette suppression aura ainsi pour effet d'étendre aux bâtiments qui avaient un usage d'habitation agricole en 1972 les possibilités de démolition-reconstruction d'une part, et d'agrandissement en dehors du volume bâti existant d'autre part.

Si cette révision partielle permettra sans aucun doute, dès son entrée en vigueur, de remédier à une inégalité de traitement qui n'a plus lieu d'être de nos jours, qu'en est-il de tous les dossiers actuellement bloqués auprès de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC), respectivement auprès du Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) ?

Plusieurs situations aberrantes m'ont récemment été rapportées. Il est en effet surprenant que, sous prétexte d'une date de cessation de l'activité agricole, un propriétaire ne puisse pas construire un garage ou une véranda alors que ce type de constructions répond aux normes usuelles en matière d'habitation. Or, je crois savoir que le canton de Fribourg a d'ores et déjà adopté une pratique souple en ce qui concerne la construction de piscines privées hors de la zone à bâtir. A noter à ce propos que la notion de « indispensable pour un usage d'habitation répondant aux normes usuelles » reprise à l'article 42a OAT a délibérément été choisie avec une formulation juridique ouverte, dont l'interprétation devait être précisée par les autorités appliquant cette disposition et pouvait également évoluer au cours du temps. Cette notion laisse donc une marge de manœuvre appréciable au Canton de Fribourg.

Je pose dès lors les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. La modification du 23 décembre 2011 de la LAT prévoit-elle des dispositions de droit transitoire pour les demandes de permis de construire en cours ? Le cas échéant, lesquelles ?

2. En cas de réponse négative, le Conseil d'Etat envisage-t-il d'assouplir la pratique du canton concernant les constructions situées hors de la zone à bâtir, du moins jusqu'à l'entrée en vigueur des modifications de la LAT ?
3. L'article 27a nouveau LAT indique que la législation cantonale peut prévoir des restrictions aux articles 16a al. 2, 24b, 24c et 24d LAT. Le Conseil d'Etat envisage-t-il d'ores et déjà de faire usage de cette faculté et si oui, de quelle manière ?

Malgré la modification du 23 décembre 2011, l'article 24d al. 1 LAT conservera en principe toute sa portée concernant les bâtiments d'habitation agricoles érigés selon le nouveau droit. J'en conclus dès lors que l'actuel article 42a OAT restera applicable.

D'où les trois questions supplémentaires que j'adresse au Conseil d'Etat :

4. L'actuel article 42a OAT restera-t-il applicable aux bâtiments d'habitation agricoles érigés selon le nouveau droit ?
5. Le Conseil d'Etat peut-il confirmer, ou infirmer, que pour les bâtiments d'habitation agricoles construits après 1972, un agrandissement ne peut être admis que s'il est indispensable pour un usage d'habitation répondant aux normes usuelles et une reconstruction ne peut être admise que si la destruction était due à une force majeure ?
6. Pour ces bâtiments, de quelle manière le Conseil d'Etat entend interpréter la notion de « indispensable pour un usage d'habitation répondant aux normes usuelles » ? En d'autres termes, quels agrandissements seront envisageables à l'intérieur et à l'extérieur du bâtiment ?

Je profite de ces quelques réflexions sur les constructions hors de la zone à bâtir pour attirer l'attention du Conseil d'Etat sur d'autres situations préoccupantes.

La loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC) et son règlement d'exécution (ReLATEC), entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2010, ont notamment pour objectif de simplifier les procédures de permis de construire en octroyant davantage de compétence aux autorités communales. Ainsi, l'article 85 ReLATEC répertorie les constructions et installations soumises à la procédure simplifiée.

A titre d'exemple, le propriétaire non-agriculteur qui souhaite construire un garage pour ses voitures sur sa parcelle située hors de la zone à bâtir, pour autant que cela soit possible au regard de la LAT, devra suivre les règles propres à la procédure simplifiée (art. 85 al. 1 let. j ReLATEC). Or, un agriculteur qui souhaite construire un garage pour stationner ses machines agricoles devra suivre les règles de la procédure ordinaire, sous prétexte qu'il s'agit d'un local utilisé pour le travail, soit son activité agricole (art. 85 al. 1 let. j ReLATEC).

Dans la mesure où le garage envisagé est uniquement destiné au stationnement de véhicules, et non pas par exemple à un atelier de réparation, cette distinction entre un propriétaire agriculteur et un propriétaire non-agriculteur me semble superflue et contraire au principe de l'égalité de traitement.

Je souhaite donc adresser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

7. Est-ce une volonté claire du législateur d'instaurer une telle distinction ? Le cas échéant, quelles en sont les raisons ?

8. Le cas échéant, le Conseil d'Etat pourrait-il, par l'intermédiaire de la DAEC, clarifier la pratique à suivre dans ce genre de situations ?

23 mars 2012

II. Réponse du Conseil d'Etat

Concernant les questions 1 à 6 posées par le député Page, le Conseil d'Etat précise au préalable que l'application du droit hors zone à bâtir est de la compétence exclusive de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions, en tant qu'autorité cantonale unique désignée par l'article 136 LATeC, conformément à l'article 25 LAT.

La LAT a effectivement fait l'objet d'une révision partielle portant sur son article 24c. Le délai référendaire est aujourd'hui échu. L'entrée en vigueur de la modification législative n'est toutefois encore pas fixée dans la mesure où elle implique la révision partielle de l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (OAT), qui est actuellement en cours de consultation externe.

Le droit fédéral en matière de constructions sises hors de la zone à bâtir est complexe. Compte tenu de la nature juridique des questions posées par le député Page, le Conseil d'Etat juge utile d'exposer ci-après quelques éléments relatifs à la portée et à l'interprétation des dispositions légales topiques.

La teneur de la modification relative à l'article 24c LAT a effectivement pour objet d'étendre aux bâtiments qui avaient un usage d'habitation agricole en 1972 les possibilités de démolition-reconstruction d'une part, et d'agrandissement en dehors du volume bâti existant, d'autre part. Les dispositions de l'OAT révisée précisent les possibilités et les limites découlant de cette modification de la loi. Ces dispositions ne sont pas encore finalisées. Elles ne changeront toutefois pas la portée de l'extension du champ d'application de l'art. 24c LAT.

En revanche, il faut préciser que l'article 27a LAT mentionné par le député Page n'est pas une nouveauté puisqu'il a été introduit lors de la révision partielle du 23 mars 2007, entrée en vigueur depuis le 1^{er} septembre 2007. Cette disposition prévoit que la législation cantonale peut prévoir des restrictions aux articles 16a al. 2, 24b, 24c al. 2 et 24d LAT. Le législateur fédéral a toutefois renoncé à accorder aux cantons la compétence d'assouplir encore le cadre défini par le droit fédéral (Jäger, in Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, VLP-ASPAN, 2010, Art. 27a ch. 5). Par conséquent, si le législateur cantonal souhaitait concrétiser l'article 27a LAT, il ne pourrait le faire que pour restreindre les possibilités données par les dispositions fédérales et non pour les augmenter.

Selon l'article 42a al. 1 OAT, relatif à l'article 24d al. 1 LAT et entré en vigueur le 1^{er} juillet 2003, les agrandissements indispensables à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles sont admis. Comme le relève le député Page, le commentaire de l'OAT précise qu'une formulation juridique ouverte a délibérément été choisie afin que son interprétation puisse être précisée par les autorités de décision et qu'elle puisse évoluer avec le temps. Toutefois, il est important de rappeler en premier lieu que de tels agrandissements doivent respecter les exigences de l'article 24d al. 3 LAT. Parmi celles-ci, la lettre b prévoit que l'aspect extérieur et la structure architecturale du bâtiment doit demeurer pour l'essentiel inchangé. Cette formulation est plus stricte que celle de

l'article 42 al. 1 OAT, applicable aux bâtiments régis par l'article 24c LAT et faisant référence au respect pour l'essentiel de l'identité du bâtiment et de ses abords. A préciser également qu'un agrandissement au sens de l'article 42 al. 1 OAT ne peut être envisagé à l'extérieur du volume bâti existant que pour autant qu'il ne puisse être réalisé à l'intérieur de ce même volume.

Par ailleurs, le commentaire de l'article 42a al. 1 OAT précise qu'un agrandissement ne constitue pas pour autant le seul moyen d'adapter une habitation aux normes usuelles. Le terme « indispensable » exprime une exigence de prudence. Un agrandissement est ainsi considéré comme indispensable pour un usage d'habitation répondant aux normes usuelles si l'état actuel du bâtiment d'habitation empêche sa location ou sa vente et s'il n'est pas possible de conférer à celui-ci un usage d'habitation répondant aux normes usuelles par des travaux de transformation à l'intérieur du volume bâti habitable existant (explications relatives à l'article 42a de l'OAT, Office fédéral du développement territorial, 2003, p. 3). Cette définition a été consacrée par le Tribunal fédéral, lequel a précisé qu'il ne s'agissait pas de se fonder sur les besoins particuliers du requérant, mais sur un critère d'ordre général (BGE 1A.290/2004, in Recueil de jurisprudence VLP-ASPAN no 3069).

Même si la notion litigieuse est effectivement indéterminée et laisse une certaine marge d'appréciation aux autorités de décision, il apparaît que l'article 42a al. 1 OAT ne s'inscrit pas dans la même logique que celle valant pour les bâtiments régis par l'article 24c LAT : si le champ d'application de cette disposition a été étendu, le législateur a toutefois voulu rester plus restrictif en ce qui concerne les possibilités de transformations offertes aux bâtiments d'habitation agricoles érigées après le 1^{er} juillet 1972.

S'agissant des questions 7 et 8, elles relèvent en premier lieu de la procédure applicable et non d'un aspect de droit matériel relatif aux constructions sises hors de la zone à bâtir. Les précisions figurent directement dans les réponses données ci-dessous.

Sur la base de ces considérations préalables, le Conseil d'Etat peut répondre comme suit aux questions posées :

1. La modification du 23 décembre 2011 de la LAT prévoit-elle des dispositions de droit transitoire pour les demandes de permis de construire en cours ? Le cas échéant, lesquelles ?

Ni la modification de la LAT, ni celle de l'OAT ne prévoient de dispositions transitoires.

2. *En cas de réponse négative, le Conseil d'Etat envisage-t-il d'assouplir la pratique du canton concernant les constructions situées hors de la zone à bâtir, du moins jusqu'à l'entrée en vigueur des modifications de la LAT ?*

La DAEC ne saurait appliquer de façon anticipée une modification législative qui n'est pas encore entrée en vigueur, d'autant plus qu'il s'agit d'une législation fédérale dont la teneur définitive n'est pas encore connue à ce jour (révision de l'OAT en cours de consultation).

3. *L'article 27a nouveau LAT indique que la législation cantonale peut prévoir des restrictions aux articles 16a al. 2, 24b, 24c et 24d LAT. Le Conseil d'Etat envisage-t-il d'ores et déjà de faire usage de cette faculté et si oui, de quelle manière ?*

Le Conseil d'Etat n'envisage pas de proposer une modification de la législation cantonale en application de l'article 27a LAT, dans la mesure où il n'entend pas se montrer encore plus restrictif que le droit fédéral applicable en la matière.

4. *L'actuel article 42a OAT restera-t-il applicable aux bâtiments d'habitation agricoles érigés selon le nouveau droit ?*

L'article 42a OAT (adapté dans le cadre de la révision partielle de l'OAT en cours) continuera de s'appliquer aux bâtiments d'habitation agricoles érigés selon le nouveau droit.

5. *Le Conseil d'Etat peut-il confirmer, ou infirmer, que pour les bâtiments d'habitation agricoles construits après 1972, un agrandissement ne peut être admis que s'il est indispensable pour un usage d'habitation répondant aux normes usuelles et une reconstruction ne peut être admise que si la destruction était due à une force majeure ?*

Conformément à l'article 42a OAT, un agrandissement des bâtiments d'habitation agricoles construits après le 1^{er} juillet 1972 ne peut être admis que s'il est indispensable pour un usage d'habitation répondant aux normes usuelles. Pour ces mêmes bâtiments, une reconstruction ne peut être admise que si la destruction était due à une force majeure.

6. *Pour ces bâtiments, de quelle manière le Conseil d'Etat entend interpréter la notion de « indispensable pour un usage d'habitation répondant aux normes usuelles » ? En d'autres termes, quels agrandissements seront envisageables à l'intérieur et à l'extérieur du bâtiment ?*

Il n'appartient pas au Conseil d'Etat d'appliquer le droit fédéral régissant les constructions hors zone à bâtir, mais à la DAEC. Pour ce qui a trait aux possibilités de transformations des bâtiments d'habitation agricoles érigés après le 1^{er} juillet 1972 (art. 24d al. 1 et 3 LAT et art. 42a OAT), la DAEC interprétera la notion « indispensable pour un usage d'habitation répondant aux normes usuelles » (art. 42a al. 1 OAT) de la façon la plus large possible, tout en restant dans le cadre relativement strict défini par le droit fédéral. En tant qu'autorité unique chargée d'appliquer directement ce droit, la DAEC estime qu'il n'est pas judicieux de déterminer d'une façon générale les types d'agrandissement admissibles à l'extérieur du volume bâti existant et ceux admis à l'intérieur de ce même volume. Elle est d'avis que les possibilités d'agrandissement pour ces bâtiments doivent être jugées de cas en cas, à la lumière des explications données par l'Office du développement territorial et de la jurisprudence fédérale et cantonale, tout en tenant compte de l'ensemble des circonstances liées au bâtiment existant et au projet de transformation.

7. *Est-ce une volonté claire du législateur d'instaurer une telle distinction ? Le cas échéant, quelles en sont les raisons ?*

Le Conseil d'Etat a établi une liste indiquant les objets soumis à la procédure ordinaire (art. 84 ReLATeC) et une autre mentionnant les objets soumis à la procédure simplifiée (art. 85 ReLATeC), en choisissant de ne pas créer des listes exhaustives, mais de fixer des critères normatifs permettant une distinction entre les procédures applicables aux différents ouvrages soumis à l'obligation de

permis. La pratique montre que cette distinction n'est pas toujours aisée, dans la mesure où les cas de figure envisageables sont innombrables. L'article 85 al. 2 ReLATEC en tient compte puisqu'il prévoit qu'en cas de doute sur le choix de la procédure, la commune doit prendre préalablement l'avis du préfet. Cette difficulté est également prise en compte dans le nouveau guide des constructions qui contient un tableau visant à aider les propriétaires et les autorités de décision à choisir la procédure adéquate (cf. guide des constructions, chapitre 4, V).

Cela étant dit, le critère qui a été retenu à l'article 85 al. 1 let. j ReLATEC pour soumettre à la procédure simplifiée les « autres constructions et installations de peu d'importance » est que celles-ci ne soient « pas utilisées ni utilisables pour l'habitation et le travail ». Un garage destiné à abriter des machines agricoles, qui sont utilisées dans le cadre de l'exploitation, n'a pas la même destination qu'un garage destiné à des véhicules privés. De par la nature des machines agricoles, l'impact d'une telle construction peut s'avérer également plus fort que celui d'un garage lié à l'habitation. Les deux cas de figure décrits par le député Page apparaissent donc différents et justifient l'application de procédures distinctes. Dans cette même optique, si un agriculteur souhaite construire un couvert pour son ou ses véhicules privé(s), il pourra suivre la procédure simplifiée ; de même, la construction d'un garage destiné aux véhicules d'une entreprise non agricole – par exemple artisanale ou de service – sera soumise à la procédure ordinaire de permis de construire, en application de l'article 84 ReLATEC. Le Conseil d'Etat ne voit donc là aucune discrimination à l'encontre des agriculteurs.

8. *Le cas échéant, le Conseil d'Etat pourrait-il, par l'intermédiaire de la DAEC, clarifier la pratique à suivre dans ce genre de situations ?*

Le Conseil d'Etat estime que le critère retenu à l'article 85 al. 1 let. j ReLATEC est objectif, raisonnable et suffisamment clair. Il n'appelle donc pas d'autres précisions que celles données dans la réponse à la question 7.

22 mai 2012