



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Schwander Susanne / Riedo Bruno

2022-CE-470

Traitement et changement d'affectation de constructions érigées selon l'ancien droit (art. 24c LAT) dans la zone agricole

I. Question

Extrait de la feuille d'information ARE (1/2020) sur le thème « Construire hors zone à bâtir » :

La séparation entre territoire constructible et territoire non-constructible est un principe fondamental de l'aménagement du territoire en Suisse. Les constructions et installations sises hors de la zone à bâtir ne peuvent être autorisées qu'à de strictes conditions. La partie supérieure du Plateau, les Préalpes, les vallées alpines et le Tessin comptent un nombre particulièrement élevé de bâtiments hors de la zone à bâtir. Il existe de fortes différences régionales dans le type de constructions et leur organisation spatiale traditionnelle (hameaux, habitat dispersé, mayens). 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.

La LAT est présentement en cours de révision au niveau fédéral. A l'heure actuelle, l'article 24c LAT règle le traitement des constructions érigées selon l'ancien droit dans la zone agricole, respectivement dans quelles circonstances les bâtiments d'exploitation qui ne sont plus utilisés peuvent être transformés en logements. L'instrument de « l'habitat dispersé » existe déjà au niveau de l'ordonnance. Selon nos informations, le thème de l'habitat dispersé sera réglementé à l'avenir dans la LAT.

Il y a lieu de relever aussi que dans certains cantons, l'instrument de l'habitat dispersé est déjà utilisé. Tel est notamment le cas dans nos cantons voisins directs, soit Berne et Vaud. Dans ces zones traditionnelles d'habitat dispersé, il est également possible de transformer des bâtiments agricoles en logements destinés à l'habitat non agricole permanent, toute l'année (art. 39 al. 1 let. a OAT). Seuls les bâtiments dans lesquels il y a déjà des logements entrent en ligne de compte pour ces possibilités d'aménagement. Si le logement et la partie réservée à l'exploitation sont réunis, des locaux d'habitation peuvent aussi être aménagés dans la partie réservée à l'exploitation d'une telle construction. Contrairement à l'article 24c LAT, qui s'applique au canton de Fribourg sans les habitats dispersés précités, d'autres cantons ne prévoient pas de limitation de surface pour les possibilités d'extension à l'intérieur du bâtiment (art. 42 al. 3 OAT).

Sur la base de ces informations, nous nous posons les questions suivantes :

1. Le Conseil d'Etat (CE) est-il au courant du fait que, dans le cadre de la révision en cours (LAT II 18.077), l'instrument de l'habitat dispersé est désormais réglé au niveau de la loi (art. 24c LAT) au lieu de l'être au niveau de l'ordonnance (art. 39 OAT) ?
2. Pourquoi l'habitat dispersé (art. 39 OAT) n'a-t-il pas déjà été prévu dans le cadre du plan directeur cantonal ?

3. Le canton de Fribourg a-t-il connaissance de la réglementation de nos cantons voisins ?
4. Comment le Conseil d'Etat entend-il procéder dès que l'instrument de l'habitat dispersé sera réglé au niveau de la loi (art. 24c LAT) dans le cadre de la révision en cours de la LAT II ?
5. Des mesures sont-elles déjà préparées ou engagées dans ce sens avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire et en vue de l'application de l'instrument de l'habitat dispersé dans le plan directeur cantonal ?

14 décembre 2022

II. Réponse du Conseil d'Etat

En se basant sur les travaux de révision de la LAT 2^e étape (LAT 2) et en comparant la situation de Fribourg avec celle des cantons voisins (Berne et Vaud), les dépositaires s'interrogent sur l'absence de délimitation de territoires à habitat traditionnellement dispersé dans le plan directeur cantonal fribourgeois.

Il est exact que l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (OAT) offre aux cantons la possibilité de dresser les contours de tels territoires, dans lesquels des changements d'affectation peuvent être autorisés afin de renforcer l'habitat permanent sans rapport à l'agriculture, ainsi que du petit artisanat et commerce local (art. 39 OAT). Cette disposition découle du constat d'ordre général que les mutations de l'agriculture ont entraîné une diminution du nombre d'exploitations et, en conséquence, une diminution de la population dans certaines régions. L'ordonnance offre dès lors une possibilité de création de nouveaux logements à vocation non agricole dans ces territoires délimités, que le régime ordinaire du droit hors zone à bâtir ne permet pas. De manière générale, les exceptions hors de la zone à bâtir ont pour but de trouver des solutions adéquates pour les formes d'occupation du territoire qui existaient avant l'entrée en vigueur de la loi sur l'aménagement du territoire et qui ne peuvent pas être maintenues dans leur substance historique avec le régime usuel pour les constructions hors de la zone à bâtir.

Il appartient au canton d'examiner d'une part, si l'habitat traditionnellement dispersé existe et, d'autre part, si une perte démographique justifie que l'habitat doive être renforcé dans ces territoires.

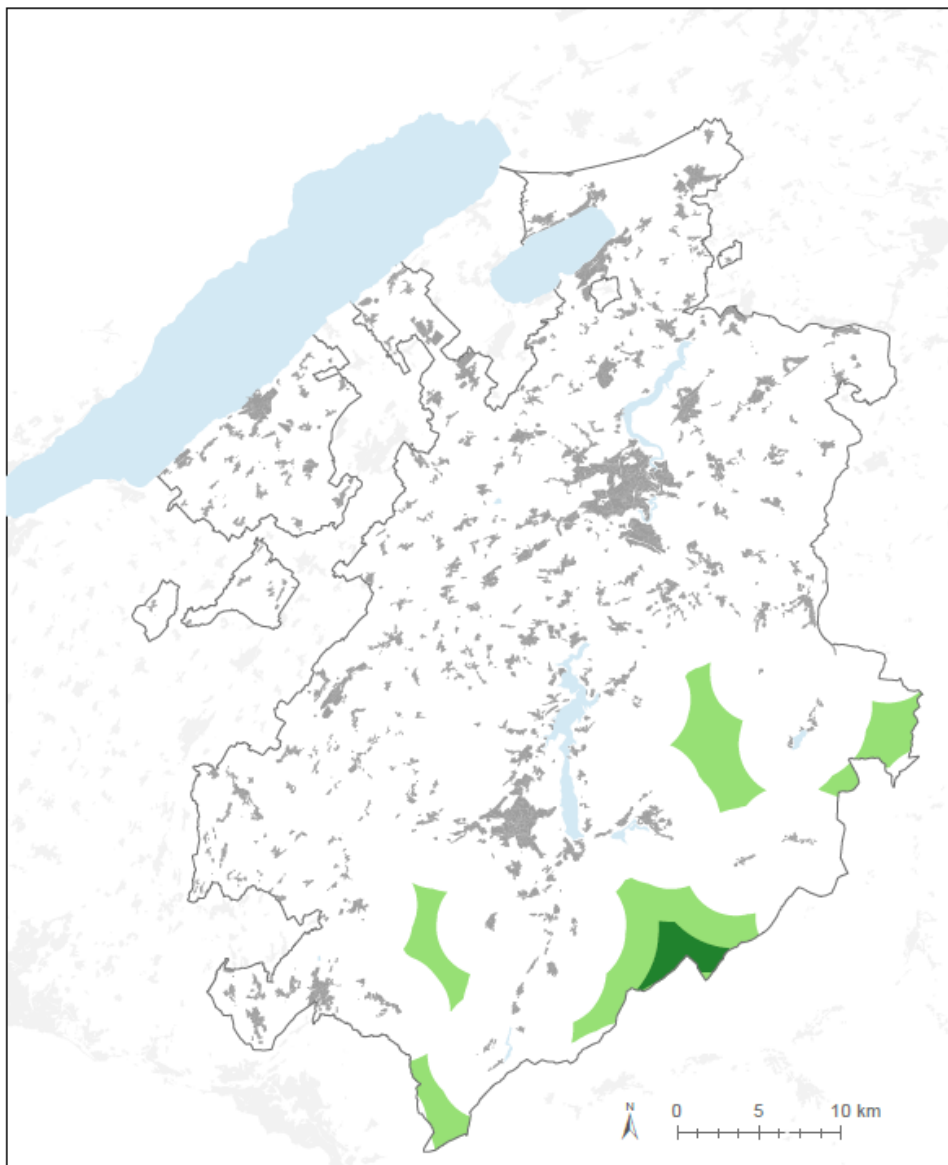
Pour pouvoir bénéficier des mesures relatives à l'habitat dispersé, il faut que les bâtiments comprennent au minimum un logement, ne soient plus affectés à l'agriculture, ne servent pas de résidences secondaires et ne bénéficient pas déjà de mesures de maintien au sens de la protection du bâti en application de l'article 24d al. 2 LAT. Pour terminer, la dispersion de ces bâtiments doit être fondée sur une tradition.¹ Cela signifie que cette dispersion devait exister avant l'entrée en vigueur des premières dispositions régissant l'aménagement du territoire, soit 1972.

Pour déterminer si des secteurs d'habitat dispersé pourraient être étudiés dans le canton, il est important de faire un lien avec la couverture assurée par les zones à bâtir légalisées, secteurs où les services à la population sont généralement concentrés. Or, seuls 6 % du territoire cantonal se situent

¹ En sus des bases légales, cette réponse s'appuie sur les publications suivantes :

EspaceSuisse, Territoire&Environnement, Constructions hors de la zone à bâtir de A à Z, 2020 et Etat de Neuchâtel, Service de l'Aménagement du Territoire, Définition des territoires à habitat traditionnellement dispersé dans le canton de Neuchâtel, Etude de base, 2009.

à plus de 3 km d'une zone à bâtir. La population résidante permanente qui se trouvent à moins de 3 km d'une zone à bâtir peut accéder aux services nécessaires à une distance raisonnable de son lieu de domicile. Ce chiffre tombe à 0,5 % si la distance aux zones à bâtir est portée à 5 km. Cet état de fait est certainement influencé par le découpage communal que connaissait le canton de Fribourg au moment de l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. En effet, la grande majorité des communes existantes au début des années 1980 a défini des zones à bâtir, parfois autour de groupements de bâtiments historiques qui étaient peut-être dispersés à l'origine. Il en résulte que le canton de Fribourg a une bonne couverture de l'ensemble du territoire par la localisation de ses zones à bâtir finement réparties sur l'ensemble du territoire.



Sources : Office fédéral du développement territorial
ARE, Offices cantonaux d'aménagement du territoire

- Zones à bâtir
- Surface située à plus de 3km d'une zone à bâtir (100 km²)
- Surface située à plus de 5km d'une zone à bâtir (9,4 km²)

Il n'y a donc aujourd'hui pas de portion importante du territoire où il soit nécessaire et possible de permettre des changements d'affectation pour le développement de services à la population (commerce, école, etc.) dans un habitat traditionnellement dispersé afin de maintenir la population résidente.

Au-delà de cette distance de 3 km que l'on peut considérer comme étant raisonnable pour relier les habitants permanents hors zone à bâtir aux services à la population en zone à bâtir, le canton de Fribourg compte une population résidente permanente de 27 à 41 habitants en 2011 et de 26 à 46 habitants en 2021 (source OFS, STATPOP). L'imprécision des chiffres est due à la protection des données. Ces ordres de grandeur témoignent à la fois d'un nombre très réduit de personnes concernées et par ailleurs d'une stabilité au cours du temps. Les critères fixés par le droit fédéral pour permettre une application de l'article 39 al. 1 OAT ne sont donc pas remplis dans le canton.

Le canton utilise d'autres dispositions fédérales prévues pour des exceptions hors de la zone à bâtir. Il s'agit des bâtiments dignes de protection au sens du patrimoine via le thème T305 Bâtiments protégés hors de la zone à bâtir du plan directeur cantonal appliqués depuis le début des années 2000. Le Conseil d'Etat a en outre assuré le maintien de petites entités urbanisées sises hors de la zone à bâtir via le thème T304 Hameaux hors de la zone à bâtir depuis 1995. Pour ces deux thématiques, il est à relever que la Confédération a exigé de pouvoir exercer un contrôle des projets envisagés dans le cadre de la dernière révision du plan directeur cantonal.

Par contre, le thème T306 Domaines alpestres à maintenir a été étudié au début des années 2000 et repris lors de la dernière révision du plan directeur cantonal afin de mettre en œuvre les dispositions prévues pour les bâtiments caractéristiques d'un paysage à protéger (art. 39 al. 2 OAT). La Confédération a toutefois refusé d'entrer en matière sur une approbation de ce contenu du plan directeur cantonal à deux reprises, au motif notamment que le type particulier de paysage devant être protégé et les constructions qui en constituent des éléments caractéristiques devaient être définis selon des critères spécifiques et être dignes de protection en tant qu'ensemble. L'autorité fédérale a donc estimé que les études cantonales et les mesures prévues dans le domaine du paysage n'étaient pas assez conséquentes pour qu'une mise en œuvre soit possible. Il faudra voir si cette opinion est susceptible de changer sur la base de la définition des paysages d'importance cantonale qui est en cours.

Pour terminer, la stratégie d'urbanisation du plan directeur cantonal (typologie d'espace) oriente le développement économique et le maintien des habitants dans les agglomérations et les centres régionaux avant tout. Il n'y a actuellement pas de perte démographique telle que des mesures soient nécessaires au maintien de la population en milieu rural.

Dans le contexte exposé ci-avant, le Conseil d'Etat peut répondre comme suit aux questions posées :

1. *Le Conseil d'Etat (CE) est-il au courant du fait que, dans le cadre de la révision en cours (LAT II 18.077), l'instrument de l'habitat dispersé est désormais réglé au niveau de la loi (art. 24c LAT) au lieu de l'être au niveau de l'ordonnance (art. 39 OAT) ?*

Le Conseil d'Etat est au courant des travaux en cours. Dans tous les cas, l'autorité cantonale se doit de respecter tout autant les dispositions de l'OAT que celles de la LAT, les premières n'étant que des normes d'exécution de cette dernière. Le fait de passer des dispositions légales de l'ordonnance à la loi n'est pas un changement significatif.

2. *Pourquoi l'habitat dispersé (art. 39 OAT) n'a-t-il pas déjà été prévu dans le cadre du plan directeur cantonal ?*

Il n'existe pas de secteur important d'habitat dispersé permanent dans le canton qui remplit les exigences du droit fédéral pour qu'une mise en œuvre soit à envisager. Aucune perte démographique ou maintien de services à la population hors de la zone à bâtir ne justifie qu'il faille prendre des mesures pour assurer le maintien de la population dans certaines régions du canton.

3. *Le canton de Fribourg a-t-il connaissance de la réglementation de nos cantons voisins ?*

Le canton de Fribourg est au fait du cadre légal en vigueur dans les cantons voisins. Les caractéristiques géographiques ne sont cependant pas de même nature dans les cantons évoqués, principalement en ce qui concerne la distance à la zone à bâtir et les pertes démographiques.

4. *Comment le Conseil d'Etat entend-il procéder dès que l'instrument de l'habitat dispersé sera réglé au niveau de la loi (art. 24c LAT) dans le cadre de la révision en cours de la LAT II ?*

Comme expliqué dans la réponse à la question 1, le passage des dispositions fédérales de l'ordonnance à la loi ne constitue pas un changement des constats effectués ci-dessus, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'entreprendre à présent des démarches dans ce sens.

5. *Des mesures sont-elles déjà préparées ou engagées dans ce sens avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire et en vue de l'application de l'instrument de l'habitat dispersé dans le plan directeur cantonal ?*

Compte tenu de l'état du dossier au niveau fédéral, il est prématuré de travailler actuellement à une mise en œuvre. Il sied de relever que si le projet de LAT 2 entre en vigueur dans sa teneur actuelle, il s'agira d'un véritable changement de paradigme pour toutes les constructions hors de la zone et que de nombreux travaux devront être envisagés au niveau cantonal pour que des autorisations hors de la zone à bâtir puissent être délivrées.

25 avril 2023