



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Olivier Flechtner / Christine Jakob
(anc. Silvio Serena / Isabelle Portmann)

2016-GC-127

Initiative cantonale – Révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (zone agricole)

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 4 novembre 2016, les députés Silvio Serena et Isabelle Portmann, ainsi que 12 cosignataires, demandent que la canton de Fribourg exerce son droit d'initiative au niveau fédéral et requiert, dans le cadre de la révision en cours de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), que les bâtiments situés dans la zone agricole puissent être transformés dans le volume existant à des fins d'habitation, à condition que l'isolation de la partie habitée ainsi que l'évacuation et l'épuration des eaux répondent aux standards actuels en la matière. Les motionnaires estiment qu'une telle demande s'inscrit de manière judicieuse dans le cadre de la politique foncière active que doit soutenir l'Etat. Constatant que les nombreux bâtiments qui ne sont plus utilisés à des fins agricoles ne peuvent être transformés que de manière limitée, ils soutiennent que ces bâtiments représentent un très important potentiel d'habitation qui pourrait être utilisé sans réduire les surfaces agricoles. Ces bâtiments pourraient ainsi être entretenus et leurs propriétaires pourraient profiter d'une égalité de traitement par rapport aux propriétaires de bâtiments situés dans la zone à bâtir. De l'avis des motionnaires, les inconvénients que pourraient entraîner de telles possibilités de transformation sont moindres étant donné, d'une part, que ces bâtiments sont déjà existants et, d'autre part, que la charge qui en résulte pour la collectivité au niveau des transports scolaires et de l'élimination des déchets pourra être compensée par la perception de taxes. Les députés Olivier Flechtner et Christine Jakob ont repris le postulat en remplacement de députés Silvio Serena et Isabelle Portmann, le 31 janvier 2017.

II. Réponse du Conseil d'Etat

L'article 75 al. 1 de la Constitution fédérale pose le principe de l'utilisation judicieuse et mesurée du sol et de l'occupation rationnelle du territoire. De ce principe découle celui de la stricte séparation entre le milieu bâti et le milieu non bâti, en vertu duquel les projets de nouvelles constructions et de transformations ne peuvent être autorisés que de manière restrictive hors de la zone à bâtir.

Les possibilités de transformation des bâtiments situés hors de la zone à bâtir et qui ne sont plus utilisés à des fins agricoles sont régies exclusivement par les dispositions de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT) et son ordonnance du 28 juin 2000 (OAT). Une révision du droit fédéral applicable aux constructions et installations hors zone à bâtir est en cours (LAT 2^e étape). A relever que des initiatives cantonales semblables à la présente motion ont été

déposées par les cantons des Grisons et du Valais dans le courant du printemps 2016. Ces objets n'ont à ce jour pas été traités par le Parlement.

Selon le droit en vigueur, les bâtiments qui ont été érigés légalement avant l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible et sont devenus non conformes à l'affectation de la zone agricole, peuvent faire l'objet de rénovation, de transformation partielle, d'agrandissement mesuré ou d'une reconstruction, à condition qu'ils puissent être utilisés conformément à leur destination (art. 24c al. 2 LAT). Une transformation est considérée comme partielle et un agrandissement est considéré comme mesuré lorsque l'identité de la construction ou de l'installation et de ses abords est respectée pour l'essentiel. Sont admises les améliorations de nature esthétique (art. 42 al. 1 OAT). A l'intérieur du volume bâti existant, la surface brute de plancher (SBP) imputable ne peut pas être agrandie de plus de 60 %, la pose d'une isolation existante extérieure étant considérée comme un agrandissement à l'intérieur du volume bâti existant (art. 42 al. 3 let. a OAT). Un agrandissement peut être réalisé à l'extérieur du volume bâti existant s'il est nécessaire à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles ou à un assainissement énergétique ou encore s'il vise à une meilleure intégration dans le paysage (art. 24c al. 4 LAT) ; dans ce cas, l'agrandissement total ne peut excéder ni 30 % ni 100 m² qu'il s'agisse de la SBP et de la surface totale, les agrandissements effectués à l'intérieur du volume bâti existant ne comptant que pour moitié (art. 42 al. 3 let. b OAT). Quel que soit l'agrandissement envisagé, le droit fédéral ne permet pas que des anciens bâtiments d'exploitation agricole, qui ne contiennent aucune partie habitable, puissent être transformés à des fins d'habitation, à moins que ces bâtiments fassent partie d'un périmètre d'habitat à maintenir (art. 33 OAT et Plan directeur cantonal, Espace rural et naturel, 4. Hameaux hors zone à bâtir), ou qu'ils soient jugés dignes de protection (art. 24d al. 2 LAT).

Consultées dans le cadre de la présente motion, la Conférence des préfets et l'Association des communes fribourgeoises (ACF) ont indiqué qu'elles pouvaient soutenir l'initiative cantonale dans la mesure où elle allait dans le sens d'une meilleure utilisation des volumes existants dans la zone agricole. L'ACF a relevé l'intérêt de pouvoir valoriser le patrimoine, en empêchant la dégradation de nombreux bâtiments agricoles, ainsi que de tenir compte de l'évolution du secteur agricole et des reconversions que doivent consentir de nombreuses familles d'agriculteurs. Elle estime toutefois qu'une telle modification légale poserait certains inconvénients de taille, en particulier le fait qu'elle conduirait à un étalement urbain coûteux pour la collectivité et contraire aux principes d'aménagement du territoire. Selon l'ACF, les intérêts en présence doivent être soigneusement mis en balance et le rôle des communes dans l'appréciation des différents cas d'espèce devrait être renforcé par le biais de la modification légale.

La problématique du sort réservé aux bâtiments existants qui ne sont plus utilisés à des fins agricoles est, depuis de nombreuses années, au cœur des débats relatifs au droit régissant les constructions et les installations sises hors de la zone à bâtir. Le Conseil d'Etat est sensible à l'argument des motionnaires selon lequel la dégradation progressive de l'état de ces nombreux bâtiments laissés à l'abandon peut avoir un effet néfaste sur le paysage. Il reconnaît également que les possibilités de transformation données par le droit fédéral en vigueur demeurent fort restrictives et, surtout, excessivement difficiles à appliquer.

Cela étant dit, le Conseil d'Etat constate d'emblée que la demande des motionnaires va bien au-delà du cadre légal en vigueur, en ce sens qu'elle vise non seulement à augmenter les possibilités de transformations des bâtiments contenant déjà une partie habitable, mais aussi à permettre la création de nouveaux logements dans des anciens bâtiments d'exploitation agricole. En ouvrant la possibilité

d'effectuer des changements complets d'affectation dans de tels bâtiments, indépendamment de leur valeur patrimoniale ou de celle du paysage dans laquelle ils sont situés, la modification légale demandée apparaît manifestement contraire au principe fondateur d'aménagement du territoire qui exige une stricte séparation entre le milieu bâti et le milieu non bâti.

La création de nombreux logements supplémentaires à des fins non agricoles, hors de la zone à bâtir, conduirait inmanquablement à un étalement urbain, en générant des coûts élevés à la charge de la collectivité et en entravant le développement des communes. Depuis l'entrée en vigueur du plan directeur cantonal, le 1^{er} juin 2002, le canton, les régions et les communes ont œuvré ensemble pour lutter contre ce phénomène et planifier le territoire de manière cohérente, notamment en concentrant les zones d'habitat dans des secteurs appropriés, en accord avec les buts et principes de l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT). L'obligation pour les autorités de planification de prendre toutes les mesures nécessaires pour préserver le principe de séparation entre le milieu bâti et le milieu non bâti a d'ailleurs été confirmée, voire même renforcée, avec l'entrée en vigueur de la révision partielle de la LAT (1^{re} étape), le 1^{er} mai 2014. Les nouvelles dispositions de droit fédéral exigent désormais que l'urbanisation soit orientée en priorité vers l'intérieur du milieu bâti, en favorisant la densification des zones à bâtir existantes. Mais, en aucun cas la LAT révisée n'a pour objectif de favoriser la densification des bâtiments situés en zone agricole, qui, par nature, doit rester inconstructible.

S'agissant des arguments cités par les motionnaires à l'appui de leur demande, le Conseil d'Etat relève que les possibilités de transformation demandées sont sans aucun rapport avec la politique foncière de l'Etat, laquelle se concentre exclusivement sur les terrains affectés à la zone à bâtir. L'argument d'une inégalité de traitement entre propriétaires hors zone et en zone à bâtir n'est pas non plus relevant, étant donné que le classement de terrains en zone constructible confère à leurs propriétaires des droits à bâtir que n'ont pas les propriétaires de bâtiments devenus non conformes à la zone agricole, ces derniers ne bénéficiant que de la garantie de la situation acquise, dans le cadre d'un régime d'exception. Le Conseil d'Etat relève enfin que la possibilité de créer des nouveaux logements non agricoles dans des anciens bâtiments d'exploitation risque de mettre en péril l'utilisation de bâtiments autorisés initialement pour répondre à long terme aux besoins des agriculteurs, et de produire des effets indésirables sous l'angle du droit foncier rural.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat vous invite à rejeter cette motion.

23 mai 2017