



Consultation sur une révision partielle de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire

Rapport explicatif

février 2012



I. Partie générale

1. Contexte

a. *Transport de l'énergie thermique produite dans des entreprises agricoles vers les zones à bâtir (art. 34a)*

Selon la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) actuellement en vigueur, les constructions et installations nécessaires à la production d'énergie à partir de biomasse sont, à certaines conditions, conformes à l'affectation de la zone agricole (art. 16a al. 1^{bis} LAT). Cette disposition a été introduite lors de la modification de la LAT du 23 mars 2007 dans le but premier de rendre admissibles dans des entreprises agricoles les installations de biogaz nécessitant une certaine quantité de biomasse non agricole en plus du lisier.

Le message du Conseil fédéral du 2 décembre 2005 relatif à cette révision exposait ce qui suit¹:

« L'utilisation énergétique la plus importante et la plus ancienne de la biomasse est celle du bois de chauffage. En l'état actuel des connaissances, il n'est pas nécessaire de légiférer dans ce domaine. Les installations correspondantes sont déjà conformes à la zone si elles se trouvent près d'une exploitation agricole et que des raisons objectives et importantes exigent leur implantation à cet endroit. En effet, le bois n'a pas besoin de longs processus de transformation pour servir de combustible noble et facile à utiliser. Cependant, il est juste d'inscrire dans la loi une disposition applicable à toute forme de la biomasse, y compris le bois. Si des raisons objectives devaient exiger une réglementation différenciée, celle-ci pourrait, le cas échéant, être précisée dans l'ordonnance d'application »².

Le but de cette révision était donc de pouvoir autoriser la transformation d'énergie tirée de la biomasse en une forme d'énergie plus noble et facile à valoriser³. Le texte de loi, les documents ou les travaux législatifs préparatoires ne contenaient aucune référence au fait que la transformation de la biomasse en chaleur utilisable puisse être également considérée comme un processus de production d'énergie à partir de biomasse au sens de l'article 16a alinéa 1^{bis} LAT.

Lors de la révision partielle de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1) du 4 juillet 2007, l'article 34a a été introduit dans l'OAT en tant que disposition d'application de l'article 16a alinéa 1^{bis} LAT. Dans le droit fil de la genèse de cette disposition de la loi, la disposition d'exécution de l'ordonnance était initialement axée sur les installations de biogaz dans l'agriculture. Pour répondre aux souhaits exprimés dans le cadre de la consultation, une interprétation large de la base légale a permis d'ajouter une lettre c à l'article 34a alinéa 1 OAT qui – dans des cas spéciaux – autorise la création de centrales de chauffage à partir de biomasse. Les autorisations ont été notamment subordonnées à la condition que les constructions et installations nécessaires soient situées dans les bâtiments centraux de l'exploitation agricole et que la chaleur soit destinée à des construc-

¹ FF 2005 6629, p. 6641.

² Il va de soi que dans une exploitation agricole, la production d'énergie à partir du bois nécessite des zones d'apport de substrats à traiter moins étendues que pour les substrats traités dans les installations de biogaz. Jusqu'à présent, le Conseil fédéral a renoncé à édicter une réglementation spéciale sur les installations de production d'énergie à partir du bois car dans la pratique, aucun problème lié à ces questions n'a été soulevé et il ne convient pas d'édicter des textes de loi (restrictifs) à l'avance.

³ Les explications relatives à la révision de l'OAT du 4 juillet 2007 publiées par l'ARE (document téléchargeable sous: www.are.admin.ch/horszone) précisent à la page 1 s.: « La production d'énergie au sens de l'art. 16a alinéa 1^{bis} LAT peut être considérée comme un processus de transformation de l'énergie tirée de la biomasse en une forme d'énergie plus facilement disponible, transportable, stockable et /ou plus noble (ces qualités sont désignées ci-après par le terme de valorisation). » La notion « d'énergie noble » est même explicitée dans une note de bas de page: « Une énergie est considérée comme noble selon son rapport entre l'exergie (ou énergie utilisable) et l'énergie totale (cf. <http://fr.wikipedia.org/wiki/Exergie>); l'électricité est un exemple classique d'énergie noble ».



tions et installations qui forment un ensemble avec le groupe de bâtiments centraux de l'exploitation (art. 34a al. 1 let. c OAT). Conformément au principe de la concentration en aménagement du territoire, cette clause garantit un lien étroit entre la centrale de chauffage et les bâtiments approvisionnés qui sont situés en zone à bâtir, impliquant de facto qu'une telle installation fonctionne avec la même efficacité que si elle était implantée à l'intérieur de la zone à bâtir.

Cette condition d'autorisation a été critiquée notamment parce qu'elle était trop restrictive et peu rationnelle. Dans la pratique, il était difficile de comprendre pourquoi une autorisation devrait être refusée pour le seul motif que le centre d'exploitation agricole ne jouxte pas la zone à bâtir à alimenter.

Le 13 mars 2008, le Conseiller aux Etats Werner Luginbühl a déposé une motion dont la teneur est la suivante: « *Le Conseil fédéral est chargé d'adapter au plus vite les dispositions légales pertinentes afin que l'énergie thermique produite dans une exploitation agricole puisse être transportée vers les zones à bâtir, aussi sur de grandes distances, par le biais d'un réseau de chaleur à distance.* » Selon l'argumentation de la motion, la formulation utilisée à l'article 34a, alinéa, lettre c OAT : « qui forment un ensemble avec le groupe de bâtiments centraux de l'exploitation agricole » est très restrictive. Il s'agit donc d'une restriction inopportune au détriment du monde agricole, entravant les possibilités de production d'énergie décentralisée et écologiquement judicieuse en dehors des zones à bâtir. Par ailleurs, il était relevé qu'il est possible de transporter l'énergie produite à partir d'une centrale en montage-bloc sur de grandes distances vers les zones à bâtir.

Dans son avis du 21 mai 2008, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à rechercher des possibilités allant plus loin que l'article 34a alinéa 1 lettre c OAT pour assouplir les dispositions relatives à la construction en dehors de la zone à bâtir, dans la mesure qui semblerait nécessaire et raisonnable pour atteindre l'objectif visé sans contradiction avec le principe de séparation entre territoire constructible et non constructible. Il a envisagé de procéder à cet assouplissement par voie d'ordonnance et proposé d'accepter la motion. Celle-ci a été acceptée par le Conseil des Etats le 12 juin 2008 et par le Conseil national le 28 avril 2009, étant ainsi transmise au Conseil fédéral.

b. Adaptation de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire à la révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 23 décembre 2011 (art. 39 – 43a)

Le 23 décembre 2011, les Chambres fédérales ont adopté une révision partielle de la LAT mettant en œuvre une initiative cantonale du canton de Saint-Gall. Elles ont ainsi répondu à une préoccupation importante de nombreux cantons qui demandaient que tous les bâtiments d'habitation édifiés sous le droit antérieur⁴ bénéficient d'une égalité de traitement, que leur utilisation en 1972 ait été de nature agricole ou non agricole. Cette révision présentait un caractère urgent aux yeux du parlement. Un projet distinct a donc été rédigé bien qu'un réexamen complet des dispositions sur les constructions hors de la zone à bâtir dans le cadre de la deuxième étape de la révision de la LAT soit déjà bien avancé. Conscient du fait que la révision soulevait certains problèmes qui ne pouvaient pas être résolus dans le texte de loi, le Parlement a chargé le Conseil fédéral de fixer au besoin les limites précises à appliquer⁵. De plus, il a souligné que le réexamen complet des dispositions offrirait la possibilité d'une intégration plus harmonieuse de ces dispositions révisées dans la réglementation d'ensemble.

L'adhésion au projet de révision de la loi a été si nette tant au Conseil national qu'au Conseil des Etats qu'il semble justifié de soumettre à la consultation, avant même l'expiration du délai référen-

⁴ Sont considérées comme des constructions et installations édifiées selon le droit antérieur au sens de l'article 41 alinéa 1 les constructions et installations édifiées ou transformées légalement avant l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible au sens du droit fédéral.

⁵ article 24c alinéa 3, 2^{ème} phrase LAT; rapport du 22 août 2011 de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (FF 2011 6533, p. 6539).



daire, les dispositions d'application à introduire dans l'ordonnance. L'urgence d'édicter de telles dispositions doit être prise au sérieux et la révision doit entrer en vigueur le plus rapidement possible.

2. Grandes lignes de la réglementation proposée

a. *Transport de l'énergie thermique produite dans des exploitations agricoles vers les zones à bâtir*

Deux propositions de nouvelle réglementation – une proposition principale et une variante – sont présentées pour l'article 34a alinéa 1 lettre c OAT. Ces deux propositions visent à remplacer l'actuel critère du « groupe de bâtiments » par une réglementation basée sur des objectifs d'efficacité énergétique de la production et/ou de la distribution de chaleur. La proposition principale porte uniquement sur la distribution de chaleur et fixe un taux maximal de déperdition de chaleur admissible lors du transport. La variante prévoit en plus des objectifs d'efficacité de la production des installations de chauffage au bois ou autre et instaure un rendement minimal.

Dans les deux cas, l'efficacité énergétique, et non plus la distance entre les bâtiments, constitue la principale condition d'autorisation. Ces critères d'autorisation s'apparentent aux standards applicables à l'intérieur des zones à bâtir lorsqu'il s'agit d'examiner sous quelles conditions certaines installations peuvent être considérées comme dignes d'encouragement ou particulièrement performantes. Cela signifie que les lieux de production et de diffusion de chaleur ne devront plus nécessairement se jouxter. En effet, si les critères d'efficacité peuvent être respectés, le centre de l'exploitation agricole et ses installations de production de chaleur ne devront plus nécessairement jouxter la zone à bâtir à alimenter.

Si les critères d'efficacité ne peuvent pas être respectés depuis la zone agricole, cela n'implique pas que des agriculteurs créatifs ne puissent pas trouver des possibilités de revenu dans ce domaine. Même si la centrale est située en zone à bâtir, un agriculteur peut offrir de prendre en charge la planification d'une installation et de reprendre par des contrats à long terme la fourniture du bois et l'exploitation de l'installation. Il n'est pas indispensable que la centrale de chauffage soit à l'intérieur de l'exploitation agricole.

Du point de vue spatial et au niveau de la conception et de l'installation des systèmes de production de chaleur, le critère d'efficacité énergétique proposé laisse davantage de flexibilité à l'agriculteur. Autre avantage: il constitue aujourd'hui déjà, certes sous une forme moins concrétisée, une condition requise pour l'autorisation d'installations de valorisation de la biomasse (cf. art. 34a al. 3 OAT). De plus, des critères d'efficacité sont également appliqués pour l'estimation ou le subventionnement de systèmes de production de chaleur en zone à bâtir.

Inversement, on peut considérer qu'une telle réglementation a pour inconvénients d'assouplir considérablement la connexité géographique entre production et diffusion de chaleur et d'autoriser le transport de chaleur sur de grandes distances lorsque la quantité d'énergie pouvant être diffusée est suffisante. De plus, ce critère est tributaire de la technique – plus la technique est efficace, plus les distances autorisées sont grandes – et le contrôle du respect des exigences d'efficacité énergétique n'est pas simple à effectuer lors de la procédure d'autorisation de construire. Ces aspects sont toutefois à relativiser: le transport de chaleur se fait en souterrain de sorte qu'une plus grande longueur de conduites n'a le plus souvent pas d'incidences territoriales importantes, en tout cas pas au niveau paysager. La complexité de l'application est en outre atténuée par l'utilisation, dans la pratique, de standards de qualité et de planification uniformisés en Suisse (cf. ci-après, commentaire de l'article 34a, page 5). Les avantages de la réglementation proposée l'emportent donc sur ses inconvénients.



b. Adaptation de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire à la révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 23 décembre 2011

La présente révision permet d'une part de concrétiser dans le texte de l'ordonnance les modifications découlant directement et automatiquement de la modification de la loi. Il s'agit d'autre part d'ancrer dans l'ordonnance les limites précises exigées par le nouvel article 24c, alinéa 3, 2^{ème} phrase LAT et proposées par le parlement. Enfin, le respect de la systématique législative donne l'occasion de procéder à une certaine harmonisation des conditions générales d'octroi de dérogations hors de la zone à bâtir. Ainsi, les critères énoncés dans le nouvel article 43a lettres a à d du projet de révision de l'OAT (P-OAT), qui ne valaient jusqu'ici explicitement que pour les autorisations au sens des articles 24d LAT et 39 OAT, sont déclarés désormais également applicables aux autorisations au sens des articles 24b, 24c et 37a LAT. Il s'agit précisément des critères suivants: disparition de l'utilisation initiale ou maintien de celle-ci (article 43a *lettre a* P-OAT), éviter les constructions de remplacement (*lettre b*), vérifier que les équipements existants sont suffisants (*lettre c*) et garantir l'exploitation agricole des parcelles environnantes (*lettre d*). Une grande partie de ces critères vise la protection de l'agriculture expressément requise à l'article 24c, alinéa 3, 2^{ème} phrase LAT.

Le nouvel article 42, alinéa 3 lettre c P-OAT a pour but de dissiper les craintes selon lesquelles la révision législative du 23 décembre 2011 pourrait déboucher sur une perte d'identité des constructions occupées initialement de façon temporaire et transformées en habitations occupées à l'année, impliquant une augmentation des exigences de leurs habitants⁶. Etant donné que les travaux de transformation sont plus faciles à évaluer au niveau de l'exécution que l'extension de l'utilisation (qui progresse souvent de façon larvée et peut prendre une ampleur considérable au fil des années), une attention particulière est accordée à ces travaux de transformation: lorsqu'ils permettent une modification importante de l'utilisation, l'identité de la construction ou de l'installation n'est pas respectée et par conséquent les conditions d'autorisation au sens de l'article 24c LAT ne sont pas réunies.

II. Commentaire des dispositions

1. Article 34a

Proposition principale

La proposition principale prévoit de fixer des prescriptions concrètes concernant l'efficacité de la distribution de chaleur et d'introduire comme condition d'autorisation dans l'OAT un taux maximal de déperdition de chaleur. La référence est la chaleur acheminée, c'est-à-dire la quantité d'énergie injectée dans le réseau de distribution. Lors du transport de chaleur vers les consommateurs, le taux maximal de déperdition thermique est de 10%. En d'autres termes, la distribution de chaleur doit être conçue de façon à atteindre un degré d'efficacité de 90%.

Cette valeur est reprise des bases de planification et des valeurs-cibles utilisées pour les systèmes de production de chaleur à l'intérieur des zones à bâtir. Le management de qualité *Chauffages au bois*[®] (QM *Chauffages au bois*[®], avec notamment un guide QM et un Manuel de planification; www.qmholzwerke.ch) est dans ce domaine le standard de référence pour la planification et la réalisation d'installations de chauffage au bois avec ou sans réseau de chaleur. Ces outils sont utilisés en Suisse, en Allemagne et en Autriche. Leur élaboration a été parrainée notamment par Energie-Bois Suisse et a bénéficié du soutien financier de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN). Ces documents, qui peuvent être utilisés pour chaque projet individuel, visent à faciliter la conception, la planification et

⁶ Pour plus de précisions à ce sujet, voir le commentaire de l'article 42 alinéa 3 lettre c OAT page 8.



l'exécution appropriées d'une installation de production de chaleur et d'un réseau de chaleur. Les objectifs qualitatifs expressément recherchés sont notamment d'obtenir un rendement énergétique élevé et de réduire les déperditions thermiques. Pour les installations plus petites de chauffage au bois, un outil de planification simplifié (QMmini[®]), permettant de minimiser les frais occasionnés par le contrôle de qualité, vient par ailleurs d'être introduit⁷.

Les concepteurs de chauffages au bois et les services cantonaux de l'énergie reçoivent une formation sur les standards QM-Chauffages au bois[®]. Quelques cantons exigent le respect de ces standards QM pour l'obtention d'un encouragement cantonal. Selon le modèle d'encouragement harmonisé des cantons (ModEnHa 2007), le respect de ces critères de qualité et/ou la planification dans les règles de l'art d'une installation sur cette base font partie des conditions d'encouragement des installations de chauffage au bois⁸.

La logique veut que l'on puisse se référer à ces mêmes standards pour la conception et la réalisation d'installations de chauffage au bois avec un réseau de chaleur en zone agricole car la conception technique et la justification des contributions d'encouragement ne dépendent pas de la situation en une zone d'affectation déterminée. La valeur-cible de 10% de déperditions de chaleur dans le réseau de distribution peut paraître relativement ambitieuse, en premier lieu parce que les installations réalisées en zone agricoles ont souvent une puissance moindre. Pour atteindre cette valeur, il faut pouvoir produire, selon le mode d'exploitation et le niveau de température de la distribution de la chaleur, une quantité de chaleur de l'ordre de 1,3 MWh par année et minimiser la longueur du tracé du réseau (conduite principale, conduites secondaires et conduites de raccordement d'immeuble). Dans les espaces ruraux, une telle densité de raccordement peut selon les circonstances être difficile à atteindre, mais n'est cependant pas hors de portée par un transport de chaleur vers les zones à bâtir. Compte tenu du caractère prépondérant du principe de la séparation des territoires constructibles et non constructibles, ainsi que du sens et du but de l'article 16a alinéa 1^{bis} LAT, il est légitime - si l'on considère le privilège accordé qui fait une exception ponctuelle au principe de la séparation des territoires constructibles et non constructibles - de fixer pour le moins les mêmes exigences que pour l'encouragement de telles installations en zone à bâtir.

Pour que la réglementation reste assez simple, le texte de l'ordonnance n'établit pas de différenciation entre les conduites à destination de la zone à bâtir et celles qui approvisionnent des bâtiments en zone agricole. Les déperditions de chaleur devront être calculées en principe sur l'ensemble du réseau. Une exception peut être prévue lorsqu'il s'agit de raccorder également un immeuble agricole et que cette réalisation serait admissible au regard de l'article 16a LAT.

Enfin, la base légale que constitue l'article 16a alinéa 1^{bis} LAT concerne uniquement les constructions et installations nécessaires à la production d'énergie *à partir de la biomasse*. Les installations brûlant des énergies *fossiles* n'entrent de toute évidence pas dans le champ d'application de cette disposition. S'il est nécessaire d'installer un système complémentaire pour faire face à des pics de la demande, celui-ci doit soit utiliser également de la biomasse, soit être installé en zone à bâtir.

La proposition principale correspond à un schéma d'évaluation ancré dans la pratique et déjà bien documenté. Elle semble plus maniable que la prise en considération de l'ensemble du système de production et de distribution (cf. proposition de variante). Elle exige de s'accommoder du fait que l'efficacité ou l'inefficacité de la centrale de chauffage, respectivement de l'installation de chauffage au bois, n'est pas réglemée par une norme d'aménagement du territoire.

⁷ Cf. Energie-bois Suisse, rapport annuel 2010, p. 12; www.qmholzheizwerk.ch.

⁸ Cf. Office fédéral de l'énergie OFEN/Conférence des services cantonaux de l'énergie EnFK (mandant) et Infras AG (mandataire), Modèle d'encouragement harmonisé des cantons (ModEnHa 2007), rapport final, Zurich/Berne 2007, approuvé par la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie EnDK le 31 août 2007.



Variante

La variante de la proposition principale présentée pour régler le régime des autorisations au sens de l'article 34a alinéa 1 lettre c OAT fait référence à l'efficacité de la distribution de chaleur, mais aussi à celle de l'ensemble du système, y compris la production de chaleur.

Les données pertinentes à examiner pour une autorisation concernent l'installation de chauffage au bois, y compris son système éventuel pour faire face aux pics de consommation, et le réseau de chaleur. Un chauffage au bois peut parvenir à un rendement d'un peu plus de 80%⁹ et la distribution de chaleur à un rendement de 90% si l'installation est optimale et la densité de raccordement élevée (cf. proposition principale). Cela donne pour l'ensemble du système un rendement de 72% ($0.8 \times 0.9 = 0.72$) ou des déperditions de 28%. Comme pour la proposition principale, il s'agit de fixer des valeurs d'efficacité des installations correspondant aux mêmes exigences que dans les zones à bâtir.

2. Article 39 alinéa 3

Une grande partie des conditions d'autorisation prévues à l'article 39 alinéa 3 OAT a été reprise dans le nouvel article 43a. L'article 39 alinéa 3 ne contient plus que le critère de la préservation de l'aspect extérieur et de la structure architecturale de la construction. En liaison avec l'article 43a, il ne donne lieu à aucune modification matérielle des conditions d'autorisation prévues à l'article 39 alinéa 1 et 2 OAT.

3. Article 41

L'extension du champ d'application de l'article 24c LAT implique l'adaptation de l'article 41 OAT. Jusqu'à la toute récente révision de la LAT, l'article 24c LAT ne s'appliquait qu'aux bâtiments *non agricoles* érigés selon le droit antérieur, car ils étaient les seuls à pouvoir devenir contraires à l'affectation de la zone à la suite d'une modification de la législation ou des plans d'aménagement. Dès lors que la modification du 23 décembre 2011 a étendu le champ d'application de l'article 24c LAT aux *bâtiments d'habitation agricoles*, l'article 41 OAT doit être adapté en conséquence. Cela signifie que, de façon générale, les bâtiments édifés sous le droit antérieur sont régis par l'article 24c LAT, sauf s'il s'agit de constructions et installations agricoles non habitées (al. 2).

Le champ d'application de l'article 24c LAT englobe, d'une part, toutes les constructions et installations qui entraînent déjà dans le champ d'application du droit jusqu'à présent en vigueur et, d'autre part, les bâtiments d'habitation agricoles érigés selon le droit antérieur, régis jusqu'ici par l'article 24d alinéa 1 LAT.

Comme la notion de « constructions et installations érigées selon le droit antérieur » est utilisée dans les dispositions qui suivent, elle est introduite par une indication entre parenthèses à la fin de l'alinéa 1.

4. Article 42

La modification du titre n'est qu'une simple adaptation rédactionnelle à la révision de la loi. La notion de « constructions et installations érigées selon le droit antérieur » introduite à l'article 41 alinéa 1 doit contribuer à améliorer la compréhension.

⁹ S'agissant d'une installation de la catégorie A selon la norme EN 303-5 ou selon le label de qualité d'Energie-bois Suisse (téléchargeable sous: http://www.bfe.admin.ch/dokumentation/publikationen/index.html?start=0&marker_suche=1&ps_text=Qualit%E4tssiegel).



Les alinéas 1 à 3 précisent dans quelles conditions une transformation est considérée comme partielle ou un agrandissement est considéré comme mesuré (art. 24c al. 2 LAT). Ils ne traitent pas du nouvel alinéa 4 de l'article 24c LAT. La reformulation de la première phrase de l'alinéa 1 met cela en évidence.

A l'alinéa 2, il a été effectué une simple adaptation rédactionnelle à la formulation utilisée à l'article 24c alinéa 3 LAT.

La lettre b instaure un critère chiffré fixant la limite maximale des agrandissements qui peuvent être réalisés à l'extérieur du volume bâti existant. Si cette limite est dépassée, l'autorisation doit être refusée d'emblée, sans investigations supplémentaires, car le critère du respect de l'identité n'est pas respecté.

Plusieurs révisions de la LAT et de l'OAT sont allées dans la direction de faciliter les agrandissements à l'intérieur du volume bâti existant et de décourager les projets à l'extérieur du dit volume. La révision partielle du 23 décembre 2011 a permis de faire un pas de plus dans cette direction: selon l'article 24c alinéa 4 LAT, 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. Dans de nombreux projets d'agrandissement en dehors du volume bâti existant, aucun de ces trois critères n'est respecté. L'ajout de la formulation: « et qu'en particulier les conditions requises à l'article 24c alinéa 4 LAT sont respectées » attire l'attention sur cet aspect.

Etant donné que les bâtiments d'habitation agricoles entrent désormais dans le champ d'application de cette disposition, il n'est plus possible de parler de « surface utilisée pour un usage non conforme à l'affectation de la zone ». Une adaptation judicieuse et facilement compréhensible du libellé de cette disposition semble difficile, ce d'autant que la pratique nécessite la référence à deux sortes de méthodes de mesure pour fixer des limites chiffrées dans l'OAT: un calcul par rapport à la surface brute de plancher imputable (qui est déjà mentionnée dans le droit en vigueur à l'art. 42 al. 3 let. a; il s'agit de la surface d'utilisation principale et, pour les bâtiments d'habitation, des espaces habitables) et un autre calcul par rapport à la surface totale (addition de la surface brute de plancher imputable et des surfaces brutes annexes telles que les garages, les chaufferies et autres surfaces de ce type)¹⁰. Cela étant, il semble judicieux d'ancrer expressément ces modes de calcul dans l'OAT. Pour de plus amples informations, on peut se référer à la note de bas de page 10 qui indique les références utiles et renvoie aux recommandations publiées (chiffre 3.3).

La lettre c est complètement nouvelle. Elle a une importance particulière en ce qui concerne les bâtiments initialement habités ou habitables en été. Dans son rapport du 22 août 2011¹¹, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national a déjà relevé le problème de ces bâtiments habités de manière temporaire pour les besoins de l'agriculture. L'importance de cette thématique a également été soulignée au cours des débats parlementaires¹². En tant que rapporteur de la Commission, le Conseiller aux Etats Bischofberger a expressément rappelé qu'il était indispensable de garantir que les bâtiments habités de manière temporaire, entrant dans le champ d'application de l'article 24c de la loi sur l'aménagement du territoire, ne puissent pas

¹⁰ Ce mode de calcul a été proposé par l'ARE (OFFICE FEDERAL DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL, Nouveau droit de l'aménagement du territoire, Explications relatives à l'ordonnance sur l'aménagement du territoire et recommandations pour l'exécution, Berne 2001, registre V, « Autorisations au sens de l'article 24c LAT: modifications apportées à des constructions et installations devenues contraires à l'affectation de la zone » [ci-après: autorisations au sens de l'article 24c LAT]) et conforté par le Tribunal fédéral (ATF 1A.290/2004 du 7 avril 2005, consid. 2.3.3).

¹¹ FF 2011 6533, p. 6539.

¹² Intervention de la Conseillère fédérale Doris Leuthard, BO 2011 N 1811.



être transformés en habitations permanentes¹³. Il a été tenu compte de cette exigence par l'ajout à la lettre c d'un nouveau critère précisant que les travaux de transformation entraînant une modification importante de l'utilisation ne permettent pas de respecter l'identité de la construction. Cette formulation générale doit permettre aux autorités chargées des autorisations de développer avec l'expérience une pratique appropriée.

En règle générale, la démolition-reconstruction d'un bâtiment initialement habité seulement de manière temporaire devrait conduire à des modifications importantes de l'utilisation. Il en va de même lorsqu'il s'agit d'installer un chauffage dans un bâtiment principalement non chauffé. De même le raccordement d'un bâtiment à l'origine non raccordé au réseau électrique implique des possibilités quasiment illimitées de nouvelles utilisations qui en règle générale ne sont plus compatibles avec le critère prévu à la lettre c.

L'article 24c alinéa 4 LAT semble suffisamment précis; il n'est pour le moment pas nécessaire de préciser ce critère d'autorisation dans l'ordonnance.

5. Article 42a

Les bâtiments d'habitation agricoles *érigés selon le droit antérieur* entrent désormais dans le champ d'application de l'article 24c LAT. Il y a donc lieu de supprimer les dispositions de l'article 42a OAT qui se rapportent à ces bâtiments. Cela concerne surtout l'alinéa 2. Seules sont maintenues les dispositions relatives aux bâtiments d'habitation agricoles *érigés selon le nouveau droit*. Leur rédaction doit être adaptée à la situation nouvelle. Il en va de même du titre de l'article.

6. Article 43

Les trois lettres d à f de la liste des conditions énumérées à l'article 43 alinéa 1 OAT peuvent être supprimées car elles sont introduites dans les dispositions communes du nouvel article 43a : les lettres d et e sont intégrées à l'article 43a lettre c. La lettre f correspond au nouvel article 43a lettre e qui présuppose également une pesée complète des intérêts en présence. Enfin, la notion de «(construction ou installation) érigée selon le droit antérieur» est introduite dans le titre de l'article pour faciliter la compréhension.

7. Article 43a

Selon le droit en vigueur, les travaux de transformation de bâtiments d'habitation agricole en habitations sans rapport avec l'agriculture doivent respecter une série de conditions énoncées à l'article 24d alinéa 3 LAT. Comme les bâtiments d'habitation agricoles sont désormais régis par l'article 24c LAT, ces conditions d'autorisation ne sont plus applicables pour des raisons de systématique législative. L'intention déclarée du législateur n'était toutefois pas de renoncer entièrement aux restrictions qui protègent en particulier l'agriculture. Bien au contraire, le législateur a, pour des raisons de technique législative, laissé au Conseil fédéral le soin de fixer des limites précises dans l'ordonnance. Seul le critère énoncé à l'article 24d alinéa 3 lettre b LAT relatif au respect de l'aspect extérieur et de la structure architecturale du bâtiment, qui exclut l'admissibilité d'une démolition-reconstruction, a été sorti du champ d'application de cette disposition.

Les critères de l'article 24d alinéa 3 LAT, qui doivent désormais valoir pour les articles 39 à 43 OAT, sont en grande partie identiques aux critères énoncés à l'article 39 alinéa 3 OAT pour les autorisa-

¹³ BO 2011 E 1162.



tions concernant des constructions dans les territoires à habitat traditionnellement dispersé et les constructions caractéristiques du paysage. Il s'agit de principes qui concrétisent la pesée générale des intérêts en présence. Il est plus simple et plus facile à comprendre de tous les rassembler dans un article distinct plutôt que de les répéter dans différents articles.

Comme évoqué précédemment, ne font pas partie des conditions d'autorisation communes: l'article 24d alinéa 3 lettre b LAT, mais aussi le critère de l'aptitude énoncé à l'article 24d alinéa 3 lettre a LAT qui n'a délibérément pas été repris dans la liste des conditions de l'article 39 alinéa 3 OAT.

La formulation de la lettre a est d'une part adaptée au fait que non seulement les bâtiments conformes à l'affectation de la zone (et parmi ceux-ci en particulier les bâtiments agricoles) mais aussi les constructions imposées par leur destination doivent pouvoir garder leur utilisation initiale. Cette disposition règle d'autre part les cas où l'usage agricole du bâtiment répond encore à un besoin, mais que la construction entre tout de même dans le champ d'application de l'article 24c LAT. Dans de tels cas, il faut s'assurer que la construction pourra conserver son usage agricole. En particulier, l'octroi d'une autorisation au sens de l'article 24c LAT ne doit plus automatiquement entraîner une autorisation de partage matériel/morcellement au sens de l'article 60 alinéa 1 lettre a de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR; RS 211.412.11).

L'ancrage de ces principes à l'article 43a entraîne forcément une extension du champ d'application de ces principes aux articles 24b et 24c LAT. S'agissant de la portée de ces critères, le droit en vigueur (art. 24d al. 3 LAT et art. 39 al. 3 OAT) reste la référence principale. La nouvelle systématique retenue a nécessité quelques légères adaptations rédactionnelles.