

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Philippe Grobéty - Hors zone à bâtir, comment a été appliquée la dernière modification de l'art 24c de la LAT ?

Rappel de l'interpellation

Le 23 décembre 2011, la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) a été modifiée. Cette modification concerne plus particulièrement l'article 24c, qui traite les constructions et installations existantes sises hors de la zone à bâtir et non conformes à l'affectation de la zone.

L'intention du législateur était de donner plus de souplesse aux cantons dans l'attribution d'autorisations pour des rénovations ou des agrandissements mesurés des bâtiments situés hors des zones à bâtir.

Le rapport explicatif de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national précise que la révision vise à permettre que les bâtiments d'habitation érigés sous l'ancien droit ainsi que ceux pourvus de bâtiments d'exploitation agricole qui leur sont contigus bénéficient de possibilités de transformation identiques, que leur usage d'habitation ou leur utilisation en 1972 ait été de nature agricole ou non agricole. L'élargissement du champ d'application de l'article 24c de la LAT a été fait dans ce but.

J'habite dans une région d'habitat traditionnellement dispersé particulièrement concerné par cet article. Pourtant je n'ai pas d'exemple de cas où la modification du 23 décembre 2011 a fait apparaître un assouplissement des pratiques cantonales. J'ai plutôt quelques exemples de cas où cette révision a provoqué une modification du préavis du Service du développement territorial (SDT) dans le sens d'un durcissement.

Je demande donc au Conseil d'Etat comment il a mis en œuvre cette modification à l'échelon cantonal et comment il y concrétise la petite ouverture souhaitée par le législateur fédéral.

Ne souhaite pas développer.

Réponse du Conseil d'Etat

Remarque préliminaire

Il convient de préciser que la modification du 23 décembre 2011 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT, RS 700) est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2012, simultanément à l'entrée en vigueur de la modification du 10 octobre 2012 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT, RS 700.1). Ces modifications concernaient effectivement l'article 24c LAT mais également les articles 41, 42 et 42a OAT.

Ces dispositions concernent en premier lieu les autorités cantonales en charge de l'aménagement du territoire car tous les travaux soumis à un permis de construire hors des zones à bâtir nécessitent une autorisation spéciale cantonale (art. 25 al. 2 LAT).

Dans le Canton de Vaud, cette tâche appartient au département en charge de l'aménagement du territoire et de la police des constructions, actuellement le Département du territoire et de l'environnement et a été déléguée au Service du développement territorial.

Ces dispositions fédérales ne nécessitant pas de dispositions d'application cantonales, elles ont été appliquées dès leur entrée en vigueur.

Question : *Comment est-ce que le Conseil d'Etat a mis en œuvre cette modification à l'échelon cantonal et comment est-ce qu'il y concrétise la petite ouverture souhaitée par le législateur fédéral ?*

1) Assouplissement pour les bâtiments agricoles existants le 1^{er} juillet 1972

L'ouverture souhaitée par le législateur fédéral lors de la modification du 23 décembre 2011 de la LAT (RO 2012 5535)

concernait les articles 24c, alinéas 2 à 5, et 27a LAT. Conformément à l'article 24c, alinéa 2, LAT, il s'agit, comme le rappelle justement Monsieur le député Grobéty, de ne plus faire de distinction entre les bâtiments existants hors des zones à bâtir avant le 1^{er} juillet 1972, qu'ils aient encore eu une utilisation agricole ou non.

En revanche, ladite modification ne permet pas des transformations ou des agrandissements plus importants pour les bâtiments qui étaient déjà mis au bénéfice de l'article 24c LAT avant ladite modification légale.

2) Durcissement pour les agrandissements hors des volumes des bâtiments existants

Lors des débats aux Chambres fédérales, des craintes ont été émises quant au nombre de bâtiments beaucoup plus importants qui allaient pouvoir faire l'objet de transformations, d'agrandissements et de reconstructions volontaires. Elles ont amené le législateur, par effet de balance, à limiter pour tous les cas d'application de l'article 24c LAT les possibilités d'agrandissements hors des volumes existants et les modifications de l'aspect extérieur des bâtiments.

Les articles 24c, alinéa 4, LAT et 42, alinéa 3 lettre b, OAT qui concrétisent cette volonté, posent effectivement des problèmes d'interprétation.

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud avait soulevé, à deux reprises, la question de l'interprétation des dispositions particulières mentionnées ci-dessus.

Tout d'abord, dans le cadre de la consultation relative à l'initiative " Constructions hors des zones à bâtir " déposée par le Canton de Saint-Gall, le Conseil d'Etat avait déclaré qu'il était favorable au projet d'assouplissement et qu'il était primordial que les textes soient clairs.

Il disait : *" Le texte fait référence à des notions juridiques imprécises qui vont donner lieu à diverses interprétations et être difficiles à appliquer. A partir de quel moment peut-on dire que l'aspect extérieur du bâtiment demeure respecté ?"*

Après la consultation, le texte a passablement évolué mais n'a pas gagné en clarté et s'est même durci.

Lors de sa prise de position dans le cadre de la consultation de la modification de l'OAT le 6 juin 2012, le Conseil d'Etat a ajouté que la concrétisation de l'assouplissement engendré par l'Initiative du Canton de Saint-Gall dans l'ordonnance devait faire l'objet d'un réexamen, de compléments et de clarifications sur un certain nombre de points mentionnés dans l'analyse.

" En adoptant la révision partielle de la LAT le 23 décembre 2011, le législateur fédéral a voulu faciliter les agrandissements à l'intérieur du volume bâti existant et décourager les projets d'extension à l'extérieur des bâtiments. L'article 42, alinéa 3, du projet concrétise cette volonté. Il se réfère à l'article 24c LAT modifié récemment qui comporte de nombreuses notions juridiques imprécises qui mériteraient d'être clarifiées dans l'ordonnance, telles que l'usage d'habitation répondant aux normes usuelles (al. 4). Par ailleurs, est-ce que tout agrandissement en dehors de ceux permis par l'article 24c, alinéa 4, LAT révisé est interdit ? "

La teneur du texte de l'article 24c, alinéa 4, LAT est la suivante :

"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 une meilleure intégration dans le paysage."

La première phrase de l'article 42, alinéa 3 lettre b, OAT est la suivante :

"Un agrandissement peut être réalisé à l'extérieur du volume bâti existant si les conditions de l'art. 24c, al. 4, LAT sont remplies ; (...)."

Les trois conditions alternatives de l'article 24c, alinéa 4, LAT sont nouvelles et doivent être respectées en cas d'agrandissement du bâtiment existant entraînant des modifications de son aspect extérieur.

Le but de ces dispositions a été de rendre " les exigences valables pour l'agrandissement du volume visible du bâtiment (...) de fait plus élevées. Cela s'inscrit dans la tendance visant à concentrer les agrandissements en particulier dans les volumes construits existants ".

L'ARE, dans son rapport explicatif lié à la consultation de l'OAT, indique : " 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 dudit volume... Dans de nombreux projets d'agrandissement en dehors du volume bâti existant, aucun des trois critères n'est respecté ".

Messieurs Rudolf Müggli et Michel Pflüger précisent (ASPAN, Territoire et Environnement no 1/13, p. 19) :

" Les agrandissements à l'extérieur du volume bâti existant sont également susceptibles d'être considérés comme nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles. De prime abord, le libellé de l'alinéa 4 présente des similitudes avec l'article 42a, alinéa 1, OAT, selon lequel un agrandissement peut être admis au titre de l'article 24d, alinéa 1, LAT s'il est indispensable pour un usage d'habitation répondant aux normes usuelles. L'intention du législateur était toutefois précisément d'étendre les possibilités d'agrandissement accordées aux bâtiments qui tombaient jusque-là sous le coup de l'article 24d, alinéa 1, LAT. Tant l'interprétation historique que le libellé (" nécessaire " versus " indispensable ") des deux dispositions laissent penser que celles-ci n'ont pas la même portée et que la pratique relative à l'article 42a, alinéa 1, OAT ne peut être transposée telle quelle à l'article 24c, alinéa 4, LAT. Une

interprétation restrictive se justifie malgré tout. Ne peuvent être considérés comme nécessaires au sens de l'article 24c, alinéa 4, LAT que les travaux destinés à rendre le bâtiment conforme au niveau de confort actuel (comme la construction d'une annexe abritant cuisine ou locaux sanitaires) – ce qui n'est du reste pas négligeable. La disposition doit en tout cas être interprétée à l'aune du critère de l'identité : une modeste maison paysanne ne saurait être transformée en une villa de luxe".

Par contre, vu l'absence d'indications à ce sujet, elle ne concerne a priori pas la pratique relative aux modifications mineures des abords des bâtiments, y compris la pratique vaudoise d'autorisation de piscines hors zone à bâtir.

Toujours selon Messieurs Müggli et Plüger, les travaux d'agrandissement ne modifiant pas l'aspect extérieur du bâtiment (par exemple parce qu'ils sont négligeables ou non visibles comme des agrandissements en sous-sol) doivent respecter les conditions générales, notamment le respect de l'identité du bâtiment, y compris le potentiel d'agrandissement (30% hors volume existant). Comme l'agrandissement hors volume autre que minime entraîne une modification de l'aspect extérieur du bâtiment, les nouvelles conditions de l'article 24c LAT doivent être respectées.

Dans la pratique, des solutions sont recherchées pour utiliser au mieux les rares marges laissées par l'article 24c, alinéa 4, LAT et 42, alinéa 3 lettre b, OAT.

Enfin, les possibilités d'agrandissement au sens de l'article 24c LAT sont inexistantes pour les résidences secondaires dans les communes présentant un taux de résidences secondaires de 20% ou plus, en raison de l'article 75b, alinéa 1, Cst et de l'ordonnance du 22 août 2012 sur les résidences secondaires (RS 702).

En conclusion, le Conseil d'Etat constate qu'il a essayé sans succès d'influencer le législateur fédéral dans le sens d'une plus grande souplesse de l'article 24c LAT. De plus, il a veillé à une application immédiate des nouvelles dispositions légales et à une utilisation complète des marges laissées par les nouvelles dispositions fédérales.

Il n'en demeure pas moins que le Conseil d'Etat n'est toujours pas satisfait de la situation actuelle en ce qui concerne le régime des dérogations hors des zones à bâtir et qu'il interviendra dans ce sens auprès des instances fédérales à l'occasion de la prochaine révision de la LAT et de l'OAT.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le .

Le président :

P.Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean