

3



en zone agricole:
quelles constructions
pour le tourisme,
le sport et les loisirs ?





Introduction

Des campagnes toujours plus convoitées pour le tourisme, le sport et les loisirs

Le tourisme, le sport et les loisirs sont un moyen, parmi d'autres, de compenser l'affaiblissement du rôle de l'agriculture dans le territoire rural. En effet, depuis 1945, le nombre d'exploitations agricoles a diminué de plus de la moitié et, chaque année en Suisse, plus de 2000 fermes sont abandonnées. Cette évolution pose bien des questions sur l'avenir de l'agriculture, l'entretien des paysages, l'occupation du territoire, etc.

Heureusement, au même moment, la demande de campagne des citadins connaît une croissance soutenue. Elle s'exprime par de nouvelles attentes en matière d'entretien du paysage et de la nature, par le souhait de nombreux ménages de résider en territoire rural, ou encore par la multiplication d'activités intéressées par une localisation proche de la nature: tourisme rural, sports et loisirs de plein air (manèges, golf, ski, VTT, etc.) et services divers (formation, thérapies, etc.).

D'un côté, une économie agricole fragilisée; de l'autre, une demande croissante d'utilisations urbaines: devant cette situation, le législateur a décidé d'encourager un développement mesuré d'activités autres qu'agricoles, de façon à permettre aux agriculteurs de compléter leurs revenus et aux citadins de contribuer à la vitalité du territoire rural.

Une législation très restrictive

Depuis 1980, la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) vise à empêcher une urbanisation sauvage des campagnes («rurbanisation») et ses effets bien connus: gaspillage du sol, concurrence inégale avec l'agriculture et accélération de l'exode rural, infrastructures coûteuses, aggravation des problèmes de transport et de pollution,

«mitage» et destructuration du paysage, atteintes durables à l'environnement et à la nature, etc.

Pour lutter contre cette tendance, le législateur a distingué deux grands types de zones. Dans la règle,

- ▶ les «zones à bâtir» sont destinées aux constructions
- ▶ les autres territoires, dits «hors zone à bâtir», doivent être maintenus autant que possible libres de constructions, sauf pour les bâtiments absolument indispensables (agricoles, transformateurs électriques, etc.). C'est notamment le cas de la **zone agricole et viticole** (voir encadré ci-dessous).

Un terrain peut être...

- ▶ en zone à bâtir, expressément destiné à des constructions et équipé à cette fin
- ▶ hors zone à bâtir, maintenu autant que possible libre de constructions
 - > **zone agricole ou viticole**
 - > zone à protéger (nature et paysage)
 - > autre zone (aire forestière, verdure, délaçement, spéciale, etc.).



En zone agricole, la loi est très stricte pour les constructions:

- ▶ un projet de **construction neuve non agricole** n'a aucune chance d'être autorisé (sauf exceptions dûment recensées comme une antenne de téléphone mobile, par exemple): dans la règle, sa place est dans une zone à bâtir
- ▶ les possibilités de **reconvertir d'anciennes constructions agricoles inutilisées** pour y établir d'autres activités (logement non agricole, loisirs, bureaux, ateliers, hôtels, etc.) sont limitées.

Déjà très restrictive à l'égard des constructions non agricoles en zone agricole au moment de sa mise en place, la *loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT)* s'est renforcée et précisée en 2000. Ce guide présente les possibilités de constructions pour le tourisme, le sport et les loisirs et les démarches à effectuer.

Permis de construire, autorisation spéciale et enquête publique

En zone agricole comme ailleurs, tout projet de construction neuve, de transformation ou de changement d'affectation d'une construction existante nécessite une **enquête publique** et un **permis de construire**. Les services cantonaux et communaux concernés se prononcent sur sa conformité aux diverses législations en vigueur (selon les cas, agriculture, commerce, etc.).

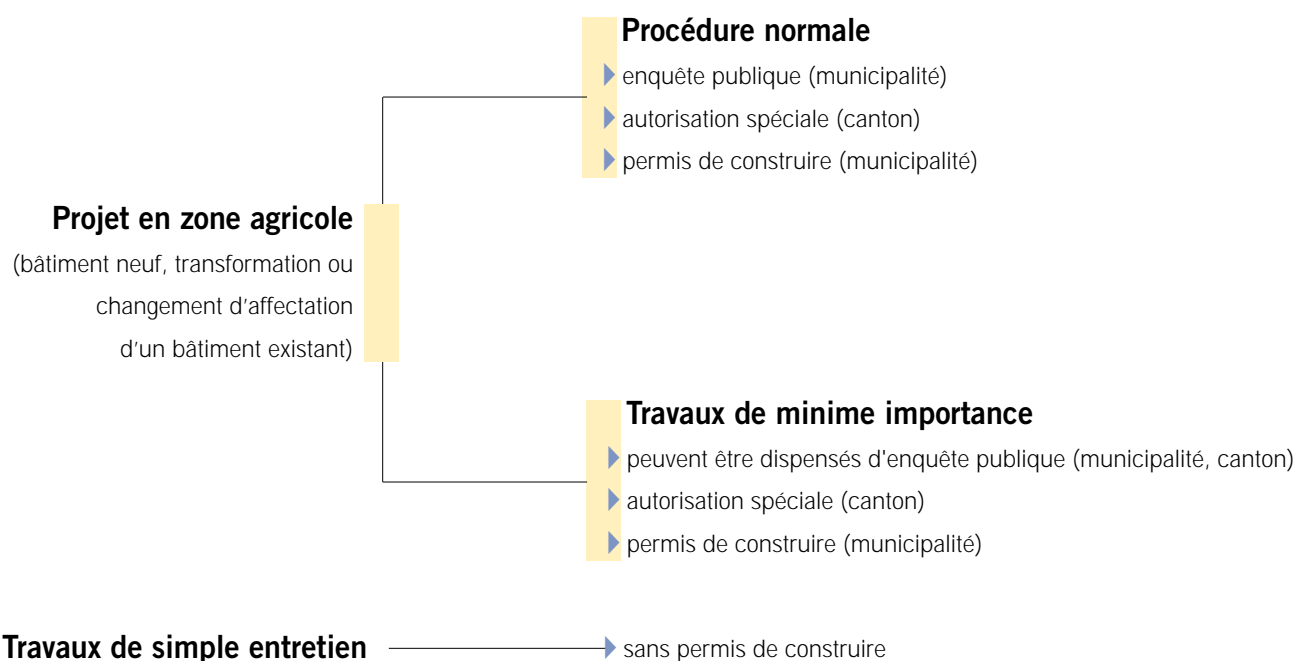
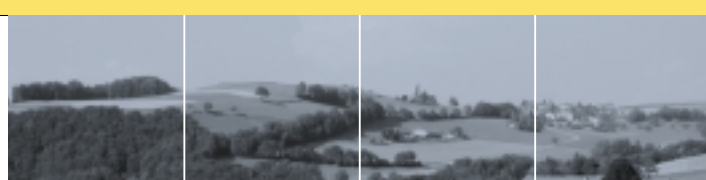
Hors zone à bâtir, en particulier en zone agricole, les projets nécessitent en outre une **autorisation spéciale** du canton, établissant sa conformité à la législation sur la zone agricole. Ainsi, la transformation d'une ancienne ferme en logement pour non agriculteurs, même sans travaux, nécessite une autorisation spéciale (voir encadré ci-contre).

Changement d'affectation sans travaux

Il arrive qu'un agriculteur vende un bâtiment agricole inutilisé à un non agriculteur, qui décide de l'occuper sans y faire de travaux.

- ▶ Il s'agit d'un **changement d'affectation**: une autorisation spéciale du Service de l'aménagement du territoire (SAT) est nécessaire. Elle est délivrée à l'occasion du morcellement ou du partage matériel permettant de détacher cette construction du domaine agricole. Ces modifications foncières nécessitent une autorisation de la «Commission foncière rurale I», en application de la *loi sur le droit foncier rural (LDFR)*, et du Service des améliorations foncières, dans les cas de morcellement du sol ou de changement de destination.
- ▶ Si le projet de changement d'affectation n'a aucun effet sur le territoire et l'environnement, la municipalité peut décider de le dispenser d'enquête publique, sur préavis positif du SAT.

Seuls des travaux de simple entretien ne nécessitent pas de permis de construire. Des travaux de minime importance peuvent parfois être dispensés d'enquête publique (voir page suivante).



Dispenses d'autorisation et d'enquête publique

Les **travaux d'entretien** sont dispensés de permis de construire (et d'enquête publique), sous réserve de dispositions communales: par exemple ravalement de façades dans des couleurs ordinaires, remplacement de volets, réfection du toit sans modification, etc.

Des **travaux dits «de minime importance»**, ne mettant en cause aucun intérêt de tiers (voisins, intérêt général, par exemple), peuvent être dispensés, non de permis de construire, mais d'enquête publique, avec l'accord des services cantonaux concernés et sur décision de la municipalité. Il s'agit par exemple d'aménagements extérieurs minimes, modifiant peu la topographie d'un terrain, de petits travaux d'excavation ou de terrassement.



Chapitre 1

Des possibilités mesurées pour les agriculteurs, des critères très restrictifs pour les non agriculteurs

En zone agricole, la loi fédérale interdit de réaliser une construction neuve pour des activités de tourisme, sport ou loisirs (à l'exception des cabanes de montagne - voir encadré ci-contre). Elle permet seulement de reconverter des bâtiments existants (ancien bâtiment agricole inutilisé, par exemple) ou de créer une zone spéciale.

Des possibilités sont ouvertes par le droit fédéral dans quatre cas:

- ▶ pour un agriculteur: tourisme rural (agritourisme)
- ▶ pour un non agriculteur: logement de vacances
- ▶ pour un non agriculteur: bâtiment digne d'être protégé
- ▶ zone spéciale.

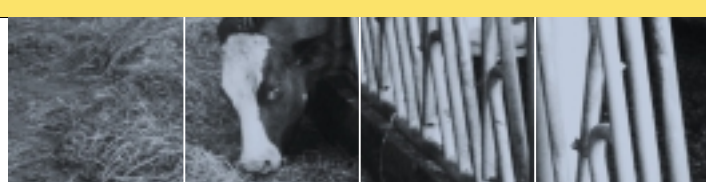
Les cabanes de montagne: un cas particulier

Les cabanes de montagne, relais et refuges sur des itinéraires de randonnées à pied ou à ski de fond, sont considérés par le droit fédéral comme un cas particulier:

- ▶ leur localisation en zone agricole est imposée par leur destination
- ▶ leurs activités se limitent à des prestations élémentaires: repas simple et coucher dans des conditions rudimentaires.

La construction d'une cabane neuve, qui nécessite un permis de construire, peut être autorisée aux conditions suivantes:

- ▶ la cabane ne fait pas double emploi avec une autre cabane déjà en place sur l'itinéraire: le principe est de limiter le nombre des cabanes au minimum nécessaire
- ▶ la construction doit être particulièrement bien intégrée dans le paysage
- ▶ elle n'a que des impacts minimaux sur l'environnement. Son exploitant n'est pas soumis à la *loi sur les auberges et les débits de boisson (LADB)*.



Cas 1

Les possibilités les plus importantes sont celles réservées aux agriculteurs en matière de tourisme rural («agritourisme»).

Longtemps, la loi fédérale n'a autorisé en zone agricole que les activités agricoles **directement tributaires du sol**: cultures en pleine terre et élevage d'animaux nourris avec du fourrage produit principalement dans l'exploitation.

Cette loi a été modifiée en 2000. Dorénavant, en zone agricole, elle autorise les agriculteurs à exercer également des **activités accessoires** non agricoles, dans des limites strictes. Cette possibilité est réservée aux «entreprises» agricoles (exploitations d'une certaine importance, voir encadré ci-contre). Elle est utilisable pour développer des activités touristiques (camping à la ferme, repas «tables d'hôtes» par exemple), sportives (location de VTT, quelques chevaux de selle, par exemple) ou de loisirs (organisation de randonnées, de week-ends campagne par exemple).

Tourisme rural développé par un agriculteur

«Exploitation» et «entreprise» agricole

- ▶ Une **exploitation** agricole ou viticole est une unité économique qui se consacre à l'agriculture, est autonome sur le plan juridique, dispose de son propre résultat d'exploitation et qui est exploitée toute l'année. La qualité «d'exploitant agricole» est reconnue aux différents membres de la famille paysanne dont le revenu dépend de manière prépondérante de l'agriculture.
- ▶ Une **entreprise agricole** est une exploitation d'une certaine importance, utilisant au moins la moitié des forces de travail d'une famille paysanne. Le seuil est fixé actuellement à 2'100 heures par an.

Les conditions sont très limitatives. Le législateur ne vise aucunement à inciter des agriculteurs à changer de métier, mais au contraire à maintenir l'entreprise agricole en complétant les revenus agricoles par des activités qui contribuent à la vitalité du territoire rural. Aussi, ces activités ne sont autorisées que si elles restent accessoires et ne se développent pas au point de l'emporter sur les activités agricoles.



«L'entreprise agricole» qui souhaite développer une activité accessoire doit démontrer que cette activité est **indispensable** au maintien à long terme de l'entreprise, en présentant un concept de gestion.

Son projet doit respecter les conditions suivantes:

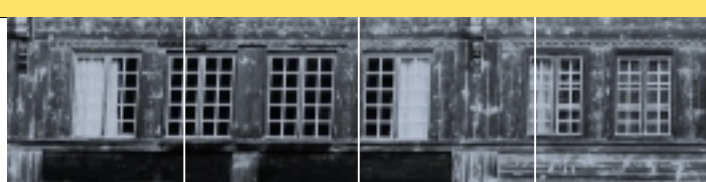
- ▶ l'activité accessoire ne peut être exercée que par l'agriculteur et sa famille, et non par un personnel permanent spécialisé: l'agriculteur doit réunir les **qualités professionnelles** exigées pour l'exercice de l'activité non agricole (licence en agritourisme nécessaire pour une capacité d'accueil supérieure à 10 personnes)
 - ▶ elle doit respecter les normes légales en vigueur pour des activités comparables en zone à bâtir (hygiène, sécurité, équipements, etc.) (voir par exemple encadré ci-contre)
 - ▶ elle doit s'effectuer dans les bâtiments centraux existants de la ferme: la loi fédérale n'autorise pas à construire un bâtiment neuf ni à utiliser un hangar isolé, mais seulement à transformer un bâtiment groupé avec les autres bâtiments de l'exploitation
 - ▶ le caractère agricole de la ferme doit rester pour l'essentiel inchangé.
- L'activité accessoire sera mentionnée au registre foncier et fera partie intégrante de l'entreprise agricole, soumise au droit foncier rural.

Quels projets sont soumis à la loi sur les auberges et les débits de boisson (LADB)?

Sont soumises à la loi toutes les installations d'accueil de dix personnes et plus (à l'exception des cabanes de montagne, voir encadré page 4). Dans la catégorie «agritourisme», la loi sur les auberges et débits de boissons distingue:

- ▶ les gîtes ruraux: permettant le service de mets et de boissons jusqu'à concurrence de 20 hôtes et le logement d'hôtes jusqu'à concurrence de 12 lits
- ▶ les tables d'hôtes: permettant le service de mets et boissons jusqu'à concurrence de 20 hôtes
- ▶ les caveaux
- ▶ les chalets d'alpage.

L'exercice d'une activité de tourisme rural nécessite une formation pour le tourisme rural, qui peut être allégée si l'agriculteur(-trice) a déjà suivi une formation professionnelle en rapport avec l'activité.



Cas 2

Logement de vacances propriété d'un non agriculteur

Des logements d'agriculteurs inemployés peuvent être transformés en logements de non agriculteurs. Cette reconversion est autorisée par la loi fédérale à condition qu'elle s'effectue sans travaux, autres que de simples rafraîchissements. Juridiquement, c'est un changement d'affectation, qui nécessite une autorisation spéciale cantonale.

Cette disposition permet par exemple à un non agriculteur d'utiliser une ancienne habitation agricole comme logement de vacances ou de week-end, pour lui-même ou pour des locataires (voir exemple ci-contre).

Elle ne s'applique qu'aux **logements** agricoles inutilisés: la loi fédérale n'autorise pas à transformer une ancienne grange en habitation non agricole ou en gîte rural.

Exemple de reconversion autorisée

Une ferme n'est plus utilisée pour l'agriculture depuis cinq ans. Elle comprend deux anciens logements: un grand logement de 150 m² au rez-de-chaussée et au premier étage, un petit logement de 60 m² à l'étage et dans les combles.

Ces logements sont habitables sans autres travaux que des rafraîchissements.

Un non agriculteur peut être autorisé à habiter un logement et à mettre l'autre en location. Il doit demander une autorisation pour un changement d'affectation sans travaux.

La demande est à adresser à la municipalité de la commune, qui transmet au canton.



Cas 3

Cas spécial: bâtiment jugé digne d'être protégé

La seule marge d'appréciation laissée par la loi fédérale aux cantons concerne les «cas spéciaux» de bâtiments agricoles désaffectés et ayant une valeur patrimoniale. Ces bâtiments peuvent être reconvertis à des activités non agricoles, et donc en particulier au tourisme, au sport et aux loisirs (gîtes ruraux, musées, etc.), si cela permet de les préserver.

La loi vaudoise utilise cette marge de manoeuvre au maximum des possibilités. Un non agriculteur peut être autorisé à reconvertir:

- ▶ d'anciennes constructions agricoles «jugées dignes d'être protégées» **pour leur valeur architecturale, paysagère, historique ou culturelle**: par exemple, une ancienne ferme ou un ancien moulin (voir encadré ci-contre)
- ▶ des constructions protégées en tant qu'**éléments caractéristiques du paysage**: cette disposition sera utilisable lorsque le plan directeur cantonal en aura précisé les conditions d'application.

Les projets de reconversion doivent respecter les conditions limitatives imposées par la sauvegarde du patrimoine et les exigences majeures de l'aménagement du territoire. La loi ne fixe pas de limites chiffrées aux possibilités de transformation. L'intention générale est la préservation qualitative d'un patrimoine. Dans tous les cas, le projet doit respecter les caractéristiques et la structure architecturale du bâtiment et ne pas nuire à ses abords. Dans le cas d'un impact plus important, il faut vérifier avec les autorités communales si une planification est opportune et envisageable (cas 4).

Quelles constructions sont «jugées dignes d'être protégées» pour leur valeur architecturale, paysagère, historique ou culturelle?

- ▶ Constructions inscrites à l'inventaire des monuments non classés, mais protégés ou pouvant l'être, et ayant conservé leurs qualités patrimoniales.
- ▶ Constructions déclarées dignes d'être protégées par une procédure de planification communale ou intercommunale qui identifie, dans un périmètre donné, les bâtiments méritant sauvegarde (par exemple plan général d'affectation de la commune): une telle démarche doit émaner de la commune, porter sur un ensemble de bâtiments et faire appel à un mandataire qualifié.
- ▶ Construction déclarée digne d'être protégée dans une procédure au cas par cas (à défaut d'une planification préalable): vous ou votre mandataire devrez alors soumettre votre projet de construction ou de réaffectation aux services cantonaux compétents, le Service des bâtiments, monuments et archéologie (SBMA), section monuments et sites, qui statuera et le Service de l'aménagement du territoire qui émettra ses remarques, d'entente avec cette section, sur le contenu du projet.



Cas 4

Zone spéciale

Enfin, la loi fédérale offre aux communes la possibilité de créer, en zone agricole, des **zones spéciales** offrant des possibilités de constructions neuves et de reconversions plus importantes pour le tourisme, le sport ou les loisirs. L'application de ces dispositions par les communes est surveillée par le canton.

Une **zone spéciale** doit respecter les planifications en vigueur (aux diverses échelles, cantonale, régionale, communale, etc.). L'équipement doit y être suffisant.

Elle peut être de trois types.

- ▶ Si une ancienne construction inutilisée est située dans une **zone de maintien de l'habitat rural** ou dans une **zone de hameau** (voir encadré ci-contre), un non agriculteur peut être autorisé à la reconverter, moyennant le respect des conditions fixées par les règles de la zone.
- ▶ Des dispositions de même type sont envisagées pour des **«territoires à habitat traditionnellement dispersé»**: le plan directeur cantonal en fixera les conditions d'application.
- ▶ Des zones spéciales peuvent être créées **pour des activités dont la localisation s'impose hors des zones à bâtir**, avec ou sans logements liés. C'est le cas pour des activités touristiques (zoo de Servion, Signal-de-Bougy, etc.), sportives (manège, tir, VTT, etc.) et de loisirs de plein air (ski, golf, motocross, etc.).

Le règlement de chaque zone précise la nature et l'importance des constructions et des activités conformes autorisées (voir exemple ci-contre).

Zone de hameau: dispositions transitoires

Dans l'attente de critères que fixera le plan directeur cantonal, des dispositions transitoires permettent une application immédiate des dispositions relatives aux zones de hameaux.

Une telle zone doit:

- ▶ comporter au moins cinq bâtiments d'habitation, d'origine agricole et formant une entité cohérente bien séparée du village
- ▶ comprendre une majorité de constructions ayant perdu leur usage agricole
- ▶ ne pas comporter de nouvelles constructions, à l'exception de dépendances de peu d'importance.

Un exemple de zone spéciale à Leysin

Dans la station de Leysin, un projet de prolongement du chemin de fer de montagne de la Berneuse avait suscité de vives réactions des milieux de protection de la nature. Une planification de l'ensemble du domaine skiable a pris la forme d'une zone spéciale définissant avec précision les secteurs protégés (nature, biotopes, etc.), les sites à développer (transports, hôtellerie, etc.) et les constructions existantes autorisées à une reconversion touristique.



Chapitre 2

Quelles démarches effectuer: votre projet en trois temps

Le chapitre 2 présente les démarches à effectuer pour un projet de reconversion d'une construction existante, de la programmation initiale à l'obtention du permis de construire. Il ne traite pas des procédures de planification, pour une zone spéciale par exemple, qui incombent aux municipalités en relation avec le canton.

Les personnes intéressées y trouveront les interlocuteurs à consulter pour savoir dans quel sens orienter leur projet, quelles précautions prendre à chaque étape et comment opérer pour mener à bien la procédure avec les meilleures garanties de succès et dans les meilleurs délais.

Les interlocuteurs

Tout projet doit respecter les procédures et les lois habituelles. En zone agricole, en outre, la loi fédérale prévoit la nécessité d'obtenir une «autorisation spéciale» cantonale. L'autorité d'exécution est le Service de l'aménagement du territoire (SAT): à la différence de la pratique en zone à bâtir, où le SAT n'intervient généralement pas, ce service a donc un rôle central à jouer en zone agricole.

> Services cantonaux

La législation fédérale sur les constructions en zone agricole (LAT) est appliquée par deux interlocuteurs principaux:

- ▶ **le Service de l'aménagement du territoire**, du Département des infrastructures, chargé d'appliquer la législation sur la zone agricole
- ▶ **le Service de l'agriculture**, du Département de l'économie, compétent pour les aspects agricoles de votre demande.

Chacun de ces deux services est en mesure de mettre les personnes intéressées en contact, si nécessaire et selon les particularités des projets, avec d'autres services cantonaux concernés: Service des améliorations foncières (SAF), Service des forêts, de la faune et de la nature (SFFN), Centre de conservation de la faune et de la nature, Service des bâtiments, monuments et archéologie (SBMA), section monuments et sites, Service des eaux, sols et assainissement (SESA), Police du commerce (pour les licences), protection de l'environnement (notamment épuration), Laboratoire cantonal (hygiène et sécurité alimentaire), Police du feu, etc.

> Municipalité

C'est la municipalité de la commune qui reçoit la demande de permis de construire, met le projet à l'enquête publique, transmet le dossier à l'autorité cantonale, puis délivre le permis de construire.

Sur la base des règles communales régissant les constructions et l'aménagement, elle peut refuser un projet que le canton aurait jugé conforme à la législation fédérale et cantonale ou prévoir des conditions particulières. Mais elle ne peut pas accepter un projet jugé non conforme par le canton.

> Voisins et associations

Le projet est mis à l'enquête publique. C'est dire qu'une personne s'estimant lésée et une organisation au bénéfice d'un droit de recours pourront s'y opposer. Mieux vaut anticiper: aller voir les voisins ou les associations concernées et trouver un arrangement en adaptant le projet, avant d'engager des procédures formelles.



Une démarche en trois temps

Un projet de construction se conduit en trois temps: programmation, étude détaillée et procédure formelle.

> Temps 1: programmation

Avant de choisir un terrain, des matériaux ou des formes de construction, il faut prendre le temps de bien assurer la programmation. Inutile de faire les frais d'une étude détaillée si ce projet n'est légalement ou financièrement pas réalisable!

Le moyen le plus sûr est de rencontrer les interlocuteurs qui seront appelés à juger de la conformité du projet par rapport aux diverses législations concernées.

> Temps 2: étude détaillée

Il est possible de tester la conformité du projet en adressant à la municipalité une **demande préalable**, pour avis et transmission au Service de l'aménagement du territoire (SAT). Pour cela, il suffit d'établir un dossier restreint, mais contenant les éléments permettant de vérifier les points principaux. A ce stade, un mandataire n'est pas nécessaire. La demande est traitée par le Service de l'aménagement du territoire, qui donne un premier avis sur la base des éléments fournis. Cette prestation est gratuite.

Ensuite, un mandataire est nécessaire pour mettre au point le **dossier définitif de demande de permis de construire**. Le projet doit être établi par un architecte professionnel qualifié (au bénéfice d'un diplôme reconnu en Suisse ou inscrit au Registre des architectes), qui en précise les formes, les matériaux, l'orientation, l'inscription dans le terrain, les aspects relatifs à l'énergie, à l'environnement, etc.

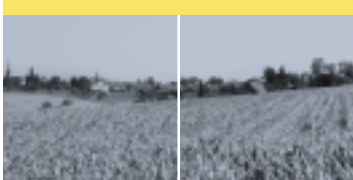
Une fois le projet déposé à l'enquête publique, il est certes possible de le modifier, mais cela nécessite une enquête complémentaire – avec les délais que cela implique.

> Temps 3: procédure formelle

En zone agricole, la procédure formelle du permis de construire se déroule de la façon suivante.

- ▶ Le demandeur dépose à la municipalité de la commune le dossier préparé par son mandataire, dans le nombre d'exemplaires requis (actuellement 7 exemplaires).
- ▶ La municipalité ouvre l'enquête publique. Elle assure l'affichage dans la commune. Parallèlement, elle transmet le dossier à l'autorité cantonale (Centrale des autorisations en matière d'autorisations de construire CAMAC), pour examen de conformité par les divers services cantonaux concernés.
- ▶ Si le dossier est complet, l'autorité cantonale dispose de 30 jours pour se prononcer formellement sur la conformité du projet et délivrer une «autorisation spéciale».
- ▶ Dès réception de la synthèse des préavis cantonaux, la municipalité a 30 jours pour délivrer le permis de construire.

Le délai de recours est de 20 jours. Une fois l'autorisation obtenue, le propriétaire décide de la date des travaux. Un permis de construire est valable deux ans et prolongeable d'un an.



Liste des abréviations

CAMAC	Centrale des autorisations en matière d'autorisations de construire
DEC	Département de l'économie
DINF	Département des infrastructures
EBE	Excédent brut d'exploitation agricole (directive fédérale)
ESO	Excédent sur opérations courantes d'une exploitation agricole (directive fédérale)
LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire
LATC	Loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions
LDFR	Loi fédérale sur le droit foncier rural
OAT	Ordonnance d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire
SAF	Service des améliorations foncières (DINF)
SAGR	Service de l'agriculture (DEC)
SAT	Service de l'aménagement du territoire (DSE)
SBMA	Service des bâtiments, monuments et archéologie
SESA	Service des eaux, sols et assainissement
SFFN	Service des forêts, de la faune et de la nature
UMOS	Unité de main-d'oeuvre standardisée (directive fédérale)
VTT	Vélo tout-terrain

© Lausanne, Etat de Vaud, Conseil d'Etat, mai 2003

Conception: Service de l'aménagement du territoire (SAT)

Ecriture: Richard Quincerot (Permis de construire)

Graphisme: Dominick Emmenegger (Vitamine)

Photographies: Service de l'aménagement du territoire (SAT)

Pour consulter la législation...

- fédérale: www.admin.ch/ch/f/rs/c700.html et [c700_1.html](http://www.admin.ch/ch/f/rs/c700_1.html)
- cantonale: www.rsv.vd.ch rubrique de recherche «aménagement du territoire»