



## en zone agricole: quelles constructions?

# Préface

Le territoire rural doit être préservé de l'urbanisation. Sur ce point, le consensus politique et social n'a cessé de se renforcer. Mais au fil des années, l'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) est devenue toujours plus complexe.

Grâce à une concertation approfondie avec les milieux concernés, des lignes d'actions précises ont été fixées. Elles servent de directives aux services de l'Etat concernés.

Ces guides pour l'aménagement visent à en faciliter l'accès aux personnes intéressées. Ils présentent, de manière aussi simple que possible dans ce domaine complexe, les critères d'autorisation des projets et les démarches à effectuer.

Souhaitons qu'ils aident chacun à concilier au mieux les contraintes du monde agricole, la préservation des patrimoines naturel et bâti et les désirs de campagne des citoyens.

**Philippe Biéler, Conseiller d'Etat**

*Chef du Département des infrastructures*

## **Introduction** \_\_\_\_\_ **2**

**Une législation fédérale restrictive:  
à connaître avant de faire des projets!**

## **Chapitre 1** \_\_\_\_\_ **4**

**Pourquoi une «zone agricole»?  
Des motivations toujours plus fortes**

## **Chapitre 2** \_\_\_\_\_ **6**

**Pour les agriculteurs:  
constructions agricoles autorisées**

## **Chapitre 3** \_\_\_\_\_ **8**

**Pour qui n'est pas agriculteur:  
constructions non agricoles**

## **Conclusion** \_\_\_\_\_ **10**

**Constructions en zone agricole:  
comment faire?**



# Introduction

Une législation fédérale restrictive:  
**à connaître avant de faire des projets !**

«Un comédien avait racheté une vieille grange avec l'idée d'en faire une écurie pour une dizaine de chevaux. Il a été très surpris d'apprendre qu'il devait demander une autorisation et n'avait pratiquement aucune chance de l'obtenir.»

«Une famille d'enseignants rêvait de rénover une vieille ferme dont elle avait hérité pour en faire son logement. Elle a dû oublier, parce que ce bâtiment n'abritait plus de logement depuis longtemps et qu'en zone agricole, la création d'un nouveau logement est exclue par la loi fédérale.»

«Un agriculteur céréalier voulait se construire une habitation neuve, sur son domaine. Mais le terrain était en zone agricole, il a dû renoncer.»

«Un agriculteur souhaitait compléter les revenus de son entreprise agricole en louant quelques chambres d'hôte avec déjeuner. Pour ce faire, il prévoyait de transformer une ancienne écurie située au centre de la ferme. Son projet remplissait toutes les conditions fixées par la loi: il a été autorisé.»



La législation sur les **constructions en zone agricole** est à l'origine de bien des frustrations. Certaines personnes font le projet de construire à neuf ou de transformer une construction existante en zone agricole en ignorant les lois en vigueur, y investissent des désirs très légitimes, programment des développements très enviables, parfois même engagent de l'argent pour acheter une vieille ferme ou faire étudier le projet. Elles découvrent seulement après coup que la loi fédérale l'interdit et doivent y renoncer. On conçoit que ces démarches décevantes laissent un sentiment d'amertume, voire de colère à l'égard d'une législation essentiellement perçue comme contrariante et, du coup, facilement accusée d'arbitraire.

Or ces lois ne sont pas là par hasard. Elles ont précisément été mises en place pour préserver les campagnes auxquelles ces personnes sont très attachées, au point de souhaiter s'y installer. Mais elles souffrent de deux caractères peu attrayants: elles sont **restrictives**, ce qui n'est pas très populaire dans notre société très ouverte; et elles sont **complexes**, ce qui ne facilite pas leur diffusion.

Le moyen d'éviter les déconvenues est de prendre connaissance de ce qui est autorisé et de ce qui ne l'est pas **avant** de faire des projets en zone agricole et d'y engager quelque investissement que ce soit, affectif ou financier. C'est à cette fin que sont édités des guides d'aménagement.

Le présent **guide général** offre une présentation résumée des principales dispositions de la loi:

- ① la notion de «zone agricole»
- ② les possibilités offertes aux agriculteurs
- ③ les conditions imposées aux non agriculteurs.

Des **guides particuliers** s'adressent à divers publics concernés. Chacun précise les possibilités offertes par la loi, les critères d'application et les démarches pratiques à effectuer. En 2003, trois guides particuliers sont disponibles:

- ▶ **1 En zone agricole: quelles constructions agricoles?**
- ▶ **2 En zone agricole: quelles constructions non agricoles?**
- ▶ **3 En zone agricole: quelles constructions pour le tourisme, le sport et les loisirs?**

Selon les besoins, d'autres guides particuliers pourront être édités ultérieurement.



# Chapitre 1

## Pourquoi une «zone agricole»? Des motivations toujours plus fortes

Le droit suisse distingue deux types de territoires. Les uns sont «à bâtir», affectés aux constructions (logements, activités, rues, etc.). Les autres sont «hors zone à bâtir», maintenus autant que possible libres de constructions parce que réservés à l'agriculture et à la nature. La majeure partie des territoires classés «hors zone à bâtir» est la **zone agricole** (voir encadré ci-dessous). Sauf exceptions dûment répertoriées par la loi, **les seuls bâtiments admis dans cette zone sont des constructions agricoles.**

Introduite en 1979 au plan fédéral, la distinction entre «zone à bâtir» et «hors zone à bâtir» a vu sa justification se renforcer au fil du temps, tandis que son application devenait toujours plus complexe.

Quels sont les territoires «hors zone à bâtir»?

- ▶ **zones agricoles ou viticoles**
- ▶ zones à protéger (nature, paysage)
- ▶ autres zones: aire forestière, zones de verdure, de délasserment, spéciales, intermédiaires.

### Avant 1972 Des constructions sans contrôle

Longtemps, dans de nombreux cantons, n'importe qui pouvait construire n'importe où. L'urbanisation était régie par des mécanismes spontanés bien connus: le prix des terrains – d'autant moins chers qu'on s'éloigne des centres-villes – et l'accessibilité – l'automobile permettant aux citadins d'habiter des périphéries toujours plus éloignées.

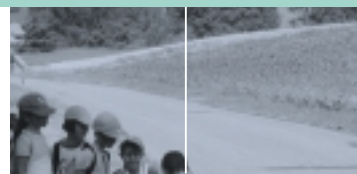
Résultat: une nette tendance à la dispersion des constructions. Bénin avant guerre, le problème est devenu sérieux pendant les «trente glorieuses». Etant donné la différence de prix entre terrain agricole et terrain à bâtir, le marché immobilier risquait de repousser l'agriculture et de provoquer un «mitage» de territoires toujours plus étendus autour des villes-centres.

### 1979 L'agriculture protégée de la croissance urbaine

Le 22 juin 1979, *la loi fédérale sur l'aménagement du territoire* instituait dans tous les cantons une séparation nette entre les zones à bâtir et les territoires «hors zone à bâtir».

Quatre buts étaient visés:

- ▶ éviter le gaspillage du sol par la dispersion des constructions
- ▶ rationaliser l'occupation du territoire
- ▶ protéger l'environnement et le paysage
- ▶ préserver le monde agricole des pressions de l'expansion urbaine.



## 1983 Protection de l'environnement

Le bien-fondé de la séparation entre «zone à bâtir» et «hors zone à bâtir» s'est renforcé avec la *loi fédérale* du 7 octobre 1983 *sur la protection de l'environnement (LPE)*.

Son but s'ajoute aux précédents. Il est de «protéger les hommes, les animaux et les plantes, leurs biocénoses et leurs biotopes des atteintes nuisibles ou incommodes, et de conserver la fertilité du sol» (article 1 LPE). Des ordonnances d'application ont fixé des seuils précis, par exemple pour la lutte contre la pollution de l'air et contre le bruit.

## 1999 Adapter la loi sans renoncer à l'essentiel

En 1999, la législation fédérale a évolué. En effet, le monde agricole n'est pas seulement menacé par l'expansion urbaine, mais se trouve engagé dans une phase de mutations profondes. Ainsi en Suisse, le nombre de fermes a diminué de moitié en cinquante ans et plus de 2'000 exploitations sont abandonnées chaque année (voir ci-dessous).

En 12 ans en Suisse, l'agriculture a perdu 482 km<sup>2</sup>, la forêt regagné 176 km<sup>2</sup> (Annuaire statistique de la Suisse 2002, p. 126).

Cette évolution se poursuit en raison de la baisse continue des prix agricoles, malgré les efforts de restructuration et les aides de la Confédération (C. Quartier, 24 Heures, 29 janvier 2003, p. 2).

Heureusement, parallèlement à ce déclin, l'attachement des citoyens à la campagne n'a cessé de se renforcer. Sur cette base, une solidarité nationale s'impose. A l'attitude de défense de l'agriculture contre la ville, qui fondait les premières lois, succède une alliance entre urbains et ruraux pour la préservation de campagnes vivantes et de qualité, grâce notamment à une agriculture dynamique et respectueuse de l'environnement.

Pour aider les agriculteurs à maintenir leurs exploitations, la nouvelle loi fédérale les autorise à diversifier leurs sources de revenus en développant des services à la population (tourisme rural, par exemple) et les prestations d'intérêt général (entretien du paysage, par exemple). Mais elle ne cède rien sur la limitation des constructions: son but n'est pas de livrer les campagnes à l'urbanisation, mais au contraire de les préserver tout en assurant leur multifonctionnalité.

## 2002 Législation cantonale

En 2002, la législation vaudoise a été adaptée en conséquence. Les marges de manoeuvre très limitées offertes par le droit fédéral ont été utilisées de manière aussi ouverte que possible.

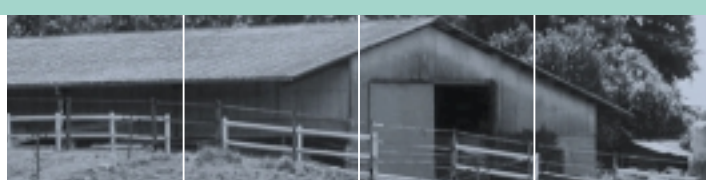
## En pratique: une évolution ambivalente

**Assouplir** la loi sur les constructions en zone agricole, pour soutenir les agriculteurs; **mais pas trop**, pour ne pas livrer la zone agricole aux pressions toujours plus fortes de l'urbanisation et respecter la volonté générale de préserver la campagne. Ce double mouvement se traduit, en pratique, par une évolution ambivalente.

D'une part, la loi élargit l'éventail des constructions autorisées aux agriculteurs: en ce sens, elle est moins «restrictive». Mais d'autre part, elle multiplie les limites à ne pas dépasser, en fixant des seuils nombreux et précis: elle implique un contrôle plus strict et plus minutieux qu'auparavant, elle est en ce sens plus «contraignante».

## Davantage de constructions autorisées et un renforcement du contrôle:

l'évolution de la loi fédérale implique des critères d'autorisation plus nombreux et des procédures plus fouillées qu'auparavant.



# Chapitre 2

## Pour les agriculteurs: constructions agricoles autorisées

Longtemps, l'agriculture suisse a fonctionné sur un modèle de libre entreprise familiale, fière de son indépendance et assumant pleinement ses responsabilités pour l'approvisionnement et l'entretien du pays. Aujourd'hui, ce modèle doit faire face à des défis nouveaux. Surproduction, chute des prix agricoles, ouverture des marchés, paiements directs pour prestations d'intérêt général, dépeuplement des campagnes, nécessité d'activités complémentaires... confrontent les agriculteurs à une conjoncture imprévue et aux conséquences souvent difficiles.

Comment faciliter ces mutations, tout en maintenant des campagnes de qualité, toujours plus appréciées par l'ensemble de la population? Le législateur a élargi le champ des constructions autorisées aux agriculteurs, sans rien céder au principe de préservation de la zone agricole.

### Soutenir les exploitations viables à long terme

Pour construire à neuf ou transformer une construction existante, il faut une autorisation. En zone agricole, que la loi fédérale veut aussi libre de constructions que possible, le contrôle est particulièrement attentif.

Logiquement, les agriculteurs sont les principaux bénéficiaires des autorisations. Pour profiter de cet avantage, ils doivent établir leur qualité d'agriculteurs **professionnels**.

Ensuite, un projet de construction ne peut être autorisé en zone agricole que s'il est impossible de le réaliser **dans une zone à bâtir**: cette éventualité est à examiner avec soin. Mais encore, inutile de construire si l'exploitation doit disparaître dans un bref délai: l'agriculteur qui a un projet de construction doit prouver la **viabilité à long terme** de son exploitation. L'examen est effectué par le Service cantonal de l'agriculture.

### Activités autorisées aux agriculteurs

La nouvelle législation fédérale autorise les agriculteurs à exercer des activités plus nombreuses qu'auparavant.

#### ► Exploitation tributaire du sol

Hier, les activités agricoles reconnues conformes à la zone agricole se limitaient, pour l'essentiel, à celles qui étaient «directement tributaires du sol»: cultures en pleine terre et élevage d'animaux nourris avec du fourrage produit principalement dans l'exploitation. Aujourd'hui, bien sûr, ces possibilités demeurent: en zone agricole, la loi autorise la construction d'une nouvelle grange ou d'une nouvelle étable – pourvu que tous les intérêts en présence soient préservés.

#### ► Préparation, vente et stockage de produits agricoles

La loi fédérale reconnaît conformes à la zone agricole de nouvelles activités: la préparation, la vente et le stockage de produits agricoles, dans certaines limites. En effet, le but n'est pas de transformer une exploitation agricole en usine ou en centre commercial: ces activités ne sont autorisées que si elles restent secondaires dans l'économie de l'exploitation, n'ont pas un caractère industriel, et pour autant que les produits transformés, vendus ou stockés viennent de l'exploitation et de la région.

#### ► Serres et élevage («développement interne»)

Si c'est nécessaire à la viabilité de l'exploitation («développement interne»), un agriculteur peut aussi être autorisé à développer des activités non directement tributaires du sol: des cultures sous serres (maraîchage et horticulture) et des élevages (poulets, porcs...) utilisant plus de fourrage que n'en produit l'exploitation. Comme précédemment, la loi fédérale fixe des limites précises: ces activités doivent aider à **maintenir** l'exploitation agricole, non se développer jusqu'à la **remplacer**.



### ► Activités accessoires non agricoles (pour «entreprises» agricoles)

Le législateur a voulu soutenir plus particulièrement les exploitations d'une certaine importance, dites «entreprises» agricoles. Il leur offre la possibilité d'exercer des activités accessoires non agricoles dans des bâtiments inutilisés: par exemple tourisme à la ferme, location de vélos, atelier de menuiserie, garde de chevaux de selle, etc. Comme précédemment, ces activités ne sont autorisées que si elles restent minoritaires et aident une exploitation à subsister, non si elles se développent au point de lui faire perdre son caractère agricole.

## Uniquement des constructions nécessaires

En zone agricole, la loi fédérale n'autorise que les constructions nécessaires aux activités que nous venons d'examiner.

**Le logement des agriculteurs** est un cas particulier. En zone agricole, un agriculteur peut transformer ou agrandir un ancien logement agricole pour les besoins de sa famille. En principe, il n'est pas autorisé à créer un nouveau logement. Mais s'il doit habiter à la ferme pour son travail et que cela conforte la fonctionnalité de l'exploitation, il peut créer un logement dans un bâtiment existant, voire même construire un logement neuf.

Seules les «entreprises» agricoles (d'une certaine importance) sont autorisées à créer du logement en zone agricole, si c'est absolument indispensable: s'il leur faut habiter à la ferme (bétail laitier) et s'il n'est pas possible de construire dans une zone à bâtir proche. Elles ont droit à trois logements: celui de la famille en activité, celui des parents qui ont pris leur retraite («stöckli») et celui de la génération suivante qui travaille sur le domaine ou d'un éventuel employé agricole.

## Compatibilité avec les autres intérêts en présence

Enfin, l'agriculture n'est pas la seule raison d'être de la zone agricole, qui est au contraire de plus en plus reconnue comme «multifonctionnelle». Ses trois grandes fonctions sont: garantir la base d'approvisionnement du pays à long terme, entretenir le paysage et les espaces de délasserment, enfin assurer l'équilibre écologique.

Les projets de constructions en zone agricole doivent respecter ces divers intérêts en présence. Ils ne doivent pas porter atteinte aux sols, à l'environnement ni aux paysages, ni entraîner des frais d'équipement disproportionnés pour les collectivités.

## Conclusion:

### **maintenir la vocation agricole de la zone agricole**

L'agriculture se trouve dans une phase de mutation à l'issue difficilement prévisible. Comment vont évoluer les agriculteurs? Quand leurs activités vont-elles trouver un nouvel équilibre? Verra-t-on de nouveaux types de fermes? Que vont devenir les constructions agricoles délaissées?

La loi évolue pour permettre ces mutations, tout en préservant les atouts du territoire rural: des terres, des paysages et des environnements de haute qualité, dont le maintien et la vitalité tiennent autant au coeur des ruraux qu'à celui des citadins et qui sont une composante essentielle de l'image de marque du canton.

#### Pour plus de détails,

consulter le guide particulier «1 En zone agricole: quelles constructions agricoles?», établi à l'intention des agriculteurs.



# Chapitre 3

## Pour qui n'est pas agriculteur: constructions non agricoles

La zone agricole n'est pas une zone à bâtir, elle n'a pas été instituée pour cela. Par définition, pour qui n'est pas agriculteur, il est interdit d'y construire à neuf. Et les possibilités de transformer d'anciens bâtiments agricoles désaffectés sont strictement limitées par la loi fédérale.

Il existe en zone agricole un petit nombre de constructions non agricoles. Certaines sont imposées par leur destination: un transformateur électrique, une station d'épuration, un refuge en montagne, par exemple. D'autres furent construites avant la loi qui les a interdites: elles restent sur place, en vertu du principe de la garantie des situations acquises. D'autres enfin sont d'anciens bâtiments agricoles reconvertis à des usages non agricoles.

### Transformer un ancien logement agricole en logement non agricole

De nombreuses constructions agricoles perdent leur usage agricole: parce qu'elles sont incompatibles avec des normes d'exploitation modernes; ou parce qu'elles font double emploi à la suite d'une fusion de deux exploitations; ou encore parce qu'elles sont abandonnées au moment où une exploitation disparaît.

Il est très tentant, pour des citoyens, de récupérer ces vieux murs pour en faire leur logement. Sauf cas spéciaux de droit cantonal (page 9), les possibilités offertes par la loi fédérale se limitent aux deux cas suivants:

- ▶ si le logement agricole a été reconverti en logement non agricole avant le 1<sup>er</sup> juillet 1972 (date de la première loi fédérale limitant les constructions hors zone à bâtir), ou s'il s'agit d'un logement non agricole construit à neuf avant cette date, il bénéficie de la garantie de la situation acquise: son propriétaire peut le transformer

et l'agrandir dans une certaine mesure (maximum 100 m<sup>2</sup>)

- ▶ si ce logement était encore agricole à la date du 1<sup>er</sup> juillet 1972, il peut être habité par un non agriculteur, mais sans autre aménagement qu'une mise aux normes actuelles (par exemple salle de bains).

### Transformer une ancienne construction agricole pour une activité non agricole

De même, l'existence de constructions agricoles désaffectées peut donner à des non agriculteurs l'idée de les reconverter en surfaces d'activités non agricoles: équipements de loisirs, surfaces commerciales ou lieux de travail (thérapie, formation, par exemple).

La loi fédérale applique le même principe de garantie de la situation acquise, mais à partir d'une autre date:

- ▶ une surface d'activités non agricoles autorisée avant le 1<sup>er</sup> janvier 1980 peut être transformée, reconstruite ou agrandie dans une certaine mesure (moins de 100 m<sup>2</sup>, sauf exceptions justifiées)
- ▶ depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1980, les seules reconversions autorisées sont celles qui impliquent tout au plus une légère extension des bâtiments existants et ne lèsent aucun autre intérêt général.

En outre, la nouvelle loi fédérale permet de reconverter d'anciens bâtiments agricoles désaffectés en **dépôts** (par exemple stockage de meubles, de ferblanterie, de caravanes). Ces changements d'affectation sont autorisés à condition de ne pas impliquer de travaux, de trafic important ni d'impacts négatifs sur l'environnement.



## Cas spéciaux de droit cantonal

Toutes les dispositions qui précèdent sont fixées par le droit fédéral. La seule marge de manoeuvre des cantons concerne divers cas spéciaux, où des enjeux particuliers peuvent justifier la reconversion d'anciens bâtiments agricoles par des non agriculteurs. Pour sa part, le canton de Vaud utilise toutes les marges de liberté offertes.

▶ **Bâtiment jugé digne de protection:** si la construction a qualité de patrimoine architectural, historique ou culturel, et que le seul moyen de la préserver est de la convertir à un usage non agricole, le projet peut être autorisé, moyennant un respect scrupuleux de la valeur patrimoniale, tant de la construction que de ses abords.

▶ **Élément caractéristique du paysage:** de même, un bâtiment agricole désaffecté jouant un rôle important dans un paysage remarquable pourra être reconverti à un usage non agricole, si c'est le seul moyen de le préserver.

▶ Les mêmes exceptions peuvent être autorisées pour d'anciennes constructions agricoles situées dans:

▶ une **zone de hameau** (dispositions d'application transitoires)

▶ une **zone de maintien de l'habitat rural**

▶ ou un **territoire à habitat traditionnellement dispersé,**

l'application de ces deux dernières dispositions étant liée au plan directeur cantonal.

Enfin, en zone agricole, les communes peuvent instituer des **zones spéciales** destinées à accueillir des activités spécifiques, ne pouvant s'exercer en zone à bâtir: sports (manège, tir), loisirs de plein air (ski, golf, motocross), extraction de gravier, porcherie non liée à une exploitation

agricole, attraction touristique (zoo de Servion, Signal-de-Bougy), déchetterie communale ou cantonale, etc. Le règlement de chaque zone fixe les conditions que doivent respecter les constructions.

## Conclusion: un principe confirmé

La loi fédérale a évolué, mais son principe de base n'a pas changé: sauf cas spéciaux, la zone agricole est destinée à l'agriculture et à la nature, non à l'urbanisation et aux constructions. Aujourd'hui comme hier, pour qui n'est pas agriculteur, les possibilités se limitent à la reconversion d'anciennes constructions agricoles désaffectées, dans des limites étroites.

La seule innovation de la loi fédérale concerne les cas spéciaux. Dans le canton de Vaud, les affectations non agricoles sont admises lorsqu'elles sont le seul moyen de préserver un patrimoine architectural ou paysager ou de faire en sorte qu'un territoire agricole reste habité.

### Pour plus de détails,

consulter le guide particulier «**2** En zone agricole: quelles constructions non agricoles?», établi à l'intention des non agriculteurs.



# Conclusion

## Constructions en zone agricole: comment faire?

En zone agricole, que l'on veut aussi peu construite que possible, les constructions ont un caractère d'exception et font l'objet d'un contrôle renforcé («autorisation spéciale» de l'Etat). En pratique, l'application de la législation fédérale s'effectue en trois temps.

### > Demande

La demande d'un permis de construire, de transformer ou de changer l'affectation d'une construction en zone agricole est à adresser à la municipalité de la commune concernée.

### > Enquête publique et examen cantonal

La municipalité soumet le projet à une enquête publique dans la commune. Les voisins, les habitants et les associations concernés peuvent ainsi s'exprimer. Parallèlement, la municipalité transmet le projet au canton. Le Service de l'aménagement du territoire statue sur sa conformité à la zone agricole en délivrant une «autorisation spéciale». Les autres lois en vigueur sont appliquées par les services de l'Etat habituels – la loi sur l'agriculture par le Service de l'agriculture, par exemple.

### > Permis

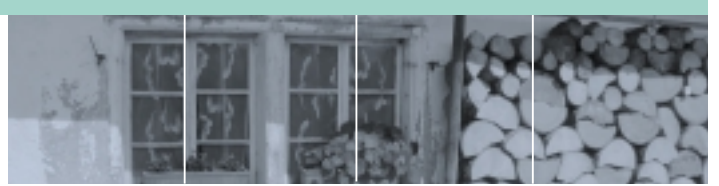
Une fois que le canton a émis son avis de conformité, la municipalité accorde ou refuse le permis demandé. Elle ne peut pas être plus permissive que l'Etat (passer outre un avis cantonal défavorable), mais seulement plus sévère (dire «non» quand l'Etat a dit «oui»).

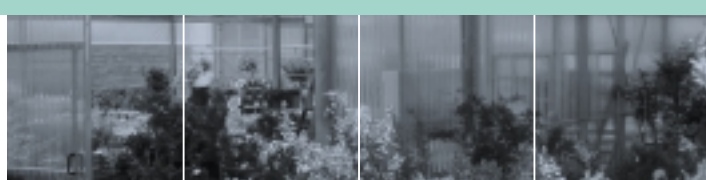
La démarche sera d'autant plus sûre et rapide qu'elle évitera les contestations, les refus et les recours. Aussi, il est vivement conseillé aux personnes intéressées d'anticiper en contactant les instances concernées, de façon à adapter leur projet avant d'engager la demande formelle de permis de construire.

#### Pour plus de détails,

sur les critères d'évaluation et les démarches à effectuer, consulter les guides particuliers:

- ▶ 1 En zone agricole: quelles constructions agricoles?
- ▶ 2 En zone agricole: quelles constructions non agricoles?
- ▶ 3 En zone agricole: quelles constructions pour le tourisme, le sport et les loisirs?





© 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](http://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](http://www.rsv.vd.ch) rubrique de recherche «aménagement du territoire»