



Sondage auprès des cantons Logements agricoles hors zone à bâtir

Mandant : Pierre Imhof, Directeur général du territoire et du logement, Département des institutions et du territoire (DIT), Etat de Vaud

Mandataire : EspaceSuisse
Sonia Blind et Christa Perregaux

Berne, 21 mars 2022

Contenu

1	Introduction	3
1.1	Procédé.....	3
1.2	Contenu	3
1.2.1	Logement agricole hors zone à bâtir	3
2	Jurisprudence	4
2.1	Logement agricole hors zone à bâtir	4
3	Logement agricole indispensable à l'exploitation (sondage)	7
3.1	Types de bétail et nombre d'UGB.....	7
3.2	Les surfaces exploitées (converties en UMOS) ont-elles une influence sur le besoin de logement ?	8
3.3	Le besoin pour la vente directe ou une activité accessoire non agricole n'est pas pris en compte	10
3.4	Quelles sont les distances admises par rapport à la zone à bâtir ?	10
3.5	Une surface brute de plancher maximale est-elle fixée ?.....	12
3.5.1	L'exploitant.e et sa famille	12
3.5.2	Les exploitants retraités	12
3.5.3	Les parents des exploitants retraités	12
3.5.4	Les employé.e.s.....	12
3.5.5	Les employé.e.s temporaires ou saisonniers	12
3.5.6	De manière générale	13
3.5.7	Qu'en est-il des surfaces annexes au logement ?.....	13
3.5.8	La situation familiale influence-t-elle les surfaces admissibles ?.....	14
3.5.9	Le canton répond-il par des solutions spéciales à des demandes spéciales ?.....	14
3.5.10	Principes supplémentaires.....	14
3.6	Procédé.....	15
3.6.1	Qui examine le besoin agricole objectif?	15
3.6.2	Qui gère le traitement du projet (localisation, architecture)?	15
3.6.3	Qui analyse les données (structure, type) de l'entreprise agricole?.....	15
3.6.4	Qui traite du respect des distances vers la zone à bâtir?.....	15
3.6.5	Qui détermine les surfaces habitables existantes et admises?.....	15
3.6.6	Qui procède à la pesée des intérêts et décide?	15
3.6.7	Combien d'unités de logements sont-elles autorisées en moyenne par année?.....	15
4	Conclusions	16
5	Guides directives ou autres	18

1 Introduction

1.1 Procédé

Le canton de Vaud a mandaté EspaceSuisse de procéder à une comparaison intercantonale de la pratique en matière d'autorisation de construire du logement agricole hors zone à bâtir, selon les articles 16a LAT et 34 OAT. Nous avons décidé de procéder par un sondage, afin de rassembler le plus de réponses possibles en peu de temps. Les questions posées dans le sondage nous ont permis de mieux cibler la pratique des cantons dans l'interprétation du terme "d'indispensable à l'exploitation". Les questions principales suivantes ont été posées: comment les cantons comprennent et pratiquent-ils la question de la distance géographique à la prochaine zone bâtir, celle du type d'exploitation (bétail ou culture, quels bétails) et celle de la surface admise (pour le chef d'exploitation, les retraités, les parents des retraités, les employés).

Tous les cantons ont été sondés, mais certains ont émis des réserves quant à la publicité de leurs réponses et trois cantons n'ont pas répondu au sondage. Ces trois cantons ont néanmoins pu être partiellement pris en compte, par le biais de leurs directives ou aides à l'exécution. Un de ces trois cantons n'est, de par son territoire, pas confronté à ces questions-là. Les réponses des cantons ont toutes été intégrées dans la mesure de leur pertinence et de leur utilité pour la compréhension des différentes manières de mises en œuvre. Deux cantons sont en train de réviser leur manière de procéder et sont, de ce fait, plutôt demandeur d'informations.

Nous avons, par ailleurs, recherché et consulté toutes les directives, aides à l'exécution ou autre guides cantonaux afin d'enrichir encore le rapport et de mieux comprendre, au besoin, les réponses au sondage. Ces documents se trouvent listés à la fin de ce rapport avec leur lien internet.

Vu la retenue manifestée par certains cantons, et afin de garantir que les réponses obtenues reflètent réellement la pratique cantonale, nous nous sommes engagés à ne pas publier le sondage en tant que tel et à ne pas attribuer explicitement certaines réponses aux cantons les ayant faites. Le tableau ainsi brossé reflète la pratique cantonale sans toutefois stigmatiser l'un ou l'autre canton. Le résultat et les connaissances ainsi acquises restent néanmoins fort intéressantes et utiles pour la suite des réflexions.

Après l'introduction sur le procédé et le contenu, le rapport se structure en deux volets en fonction de la comparaison intercantonale demandée. Après un résumé de la jurisprudence principalement fédérale, mais avec quelques arrêts cantonaux lorsqu'ils existent, les réponses au sondage sont présentées et des premières conclusions sont tirées. Une conclusion générale clôt le rapport.

1.2 Contenu

1.2.1 Logement agricole hors zone à bâtir

Les nouvelles habitations en zone agricole (traditionnelle et spéciale) sont réputées conformes à l'affectation de la zone si:

- elles servent à une entreprise agricole (art. 34 al. 3 OT) au sens de l'article 7 LDFR¹;
- il est prévisible que cette entreprise pourra subsister à long terme;
- *les habitations en question sont indispensables du point de vue de l'exploitation, tant pour les personnes qui y travaillent (famille paysanne et employés) que pour la génération qui a pris sa retraite;*
- aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à leur réalisation.

Il doit donc y avoir un lien fonctionnel entre entreprise agricole et locaux d'habitation. En vertu de l'article 34b alinéa 5 OAT, construire de nouveaux bâtiments d'habitation en rapport avec la détention et

¹ Voir Commentaire pratique LAT : Construire hors zone à bâtir RUCH / MUGGLI art. 16a N 52

l'utilisation de chevaux n'est, de manière générale, pas admissible. Le droit d'habiter en dehors des zones à bâtir est réservé à un cercle restreint de personnes. Parmi celles-ci figurent le chef de l'entreprise et les employés qui travaillent dans l'exploitation, leur famille ainsi que la génération qui prend sa retraite après avoir passé toute sa vie dans l'exploitation. Il convient toutefois d'examiner dans chaque cas, d'après des critères objectifs et dans une perspective globale, s'il est nécessaire à l'exploitation que les personnes concernées habitent hors de la zone à bâtir. Ne peuvent être pris en considération ni les idées ou désirs subjectifs, ni des critères d'opportunité ou de convenance personnelle. Le Tribunal fédéral renvoie à cet égard aux valeurs indicatives que l'ARE a communiquées aux cantons dans une circulaire de 2001². L'ARE y estime à 180 m² la surface adaptée au logement de l'exploitant (bureau compris) et à 100 m² celle qui convient pour le logement de la génération qui prend sa retraite. Une présence permanente dans l'exploitation doit être nécessaire. Seront à cet égard déterminantes la nature et l'ampleur des tâches de surveillance à assurer dans le cadre de l'exploitation et la distance séparant l'exploitation de la zone d'habitation la plus proche. Si des besoins en matière de locaux d'habitation sont avérés, ils devront être en priorité satisfaits à l'intérieur du volume bâti existant. Le fait que les logements existants soient loués ou cédés en droit d'habitation à des tiers ne saurait justifier la construction de nouveaux locaux d'habitation. Dans les bâtiments d'habitation existants dont l'agriculture n'a plus besoin, les usages d'habitation sans rapport avec l'agriculture ne sont pas conformes à l'affectation de la zone agricole ; seule une autorisation exceptionnelle au titre des articles 24a (changement d'affectation sans travaux de transformation), 24c (constructions érigées selon l'ancien droit) ou 24d alinéa 1 LAT (constructions érigées selon le nouveau droit) pourra ici entrer en ligne de compte.

2 Jurisprudence

2.1 Logement agricole hors zone à bâtir

Le **Tribunal fédéral** a commencé à rendre des arrêts en matière de logement agricole dès les premières années après l'entrée en vigueur de la LAT et n'a depuis que très peu dévié de la ligne suivie à l'époque.

En 1986 déjà, le Tribunal fédéral constatait que : « *Le privilège de pouvoir habiter en zone agricole appartient à un cercle de personnes relativement étroit, à savoir la population paysanne qui se consacre directement à la production agricole, aux auxiliaires et à leur famille et aux personnes âgées qui ont passé leurs années de vie active dans l'entreprise. Les constructions destinées au logement doivent en outre, compte tenu de leur lieu de situation et de leur configuration, se trouver dans une relation fonctionnelle directe avec l'entreprise agricole. La nécessité pour celle-ci d'une maison d'habitation dépend non seulement des besoins objectifs de l'entreprise, mais également de la distance séparant celle-ci de la zone à bâtir la plus proche.* »³ Un arrêt de 1987 précise que le logement agricole en zone agricole doit s'apprécier selon des *critères stricts* tenant à la *nécessité absolue* de la résidence dans cette zone.⁴ Quelques années plus tard il précise que le critère de la nécessité de l'art. 16 al. 1 LAT recouvre pour l'essentiel celui de l'implantation imposée par la destination de la construction (art. 24 LAT).⁵

A noter que seules les entreprises agricoles au sens de l'art. 7 LDFR (qui atteint 1 UMOS) peuvent prétendre à un nouveau logement en zone agricole.⁶

² Courrier adressé le 21 septembre 2001 par l'ARE aux participants à l'Echange d'information du 29 mai 2001 sur le nouveau droit de l'aménagement du territoire.

³ ATF 112 Ib 259 (canton VD)

⁴ ATF 113 Ib 307 (canton VD)

⁵ Arrêt du TF du 15.11.1995 (Arni BE), RJ ES n°1210

⁶ Arrêt du TF 1A.184/2006 du 15.2.2007 (Walchwil ZG), RJ ES n°3298

Les principaux éléments de la pratique du Tribunal fédéral figurent déjà dans ces premiers arrêts et ont été développés au fil du temps :

- Il faut que la présence permanente sur le domaine des personnes concernées soit indispensable, cette question est examinée en fonction **des tâches de surveillance nécessitées par l'exploitation**. L'ampleur des tâches de surveillance dépend de la nature de l'activité. En principe, l'horticulture ne nécessite pas une présence permanente⁷. Jusqu'en 2007, l'existence de bétail parlait plutôt en faveur d'un logement sur place, alors que des cultures céréalières ne le justifiaient pas⁸. L'arrêt Nussdorf BL, en 2007, a donné une nouvelle direction à la jurisprudence, en considérant que l'élevage de vaches allaitantes n'exigeait pas forcément une présence permanente de l'exploitant, ce genre d'élevage nécessitant peu de contrôle et de travail.⁹ Par la suite, seul un arrêt isolé – de 2014 – s'est montré plus large¹⁰, en considérant qu'une présence continue sur l'exploitation se justifiait, dans le cas particulier, pour une exploitation familiale viticole, du fait de la grande diversité de ses tâches (alors que prises séparément, aucune de ces tâches ne nécessiterait une présence permanente). Il convient de préciser que la famille, qui louait un logement à proximité de l'exploitation en zone agricole avait vu son bail dénoncé. En 2016, le Tribunal fédéral a confirmé qu'il n'était pas indispensable d'être sur place pour une stabulation libre pour bovins. La surveillance pouvait être complétée par des moyens techniques (caméras, micros) et un local de repos pouvait être aménagé dans l'écurie (nuit, hiver).¹¹ L'élevage de daims (qui est comparable à l'élevage de moutons) ne nécessite pas une présence permanente.¹² Conformément à l'article 34b al. 5 OAT, la construction de nouveaux bâtiments d'habitation en rapport avec la détention et l'utilisation de chevaux n'est pas admissible.¹³
- Le critère de la présence permanente doit être rempli par toutes les catégories de personnes : ainsi, la nécessité d'une présence permanente du chef d'exploitation n'entraîne pas forcément celle de son employé¹⁴, ni celle de la génération qui prend sa retraite et s'est installée dans la zone à bâtir toute proche (par contre les apprentis sont censés vivre sur l'exploitation).¹⁵ Et si trois familles gèrent un domaine viticole, il n'est pas nécessaire que toutes trois demeurent sur l'exploitation.¹⁶
- La question de savoir si la présence permanente sur le domaine est indispensable est également examinée en fonction de la **distance à la zone à bâtir** et à son **accessibilité**. Dans les cas suivants, il a été jugé que l'on pouvait attendre de l'agriculteur qu'il fasse les trajets:
 - 450m (3 minutes à vélo, 7 minutes à pied) entre le logement actuel et le bâtiment agricole projeté (étable)¹⁷
 - 1,2 km entre le domicile actuel et le centre d'exploitation ; la zone à bâtir la plus proche de l'exploitation se trouve à 50 m¹⁸
 - 2,1 km entre le logement actuel et les installations pour l'élevage de daims ¹⁹

⁷ ATF 113 Ib 138 (Wallisellen ZH)

⁸ Arrêt du TA VD du 5.3.2002 (Chavornay VD), RJ ES n°2430 ; arrêt du TA VD du 12.07.2002 (Saint-Légier-La Chiésaz VD), RJ ES n°2479

⁹ Arrêt du TF 1C_67/2007 du 20.9.2007 (Nussdorf BL), RJ ES n°3448, en l'espèce, la distance entre le logement et le rural projeté était de 450 m et la zone à bâtir la plus proche se trouvait à 100 m.

¹⁰ Arrêt du TF 1C_647/2012 du 3.9.2014 (Horw LU), RJ ES n°4705

¹¹ Arrêt du TF 1C_227/2014 du 11.5.2016 (Jonschwil SG), RJ ES n° 5655

¹² Arrêt du TF 1C_408/2012, du 19.8.2013 (Oberiberg SZ), RJ ES n°4497

¹³ Arrêt du TF 1C_319/2018 du 7.2.2019 (Wöllfinswil AG), RJ ES n°5615

¹⁴ Arrêt du TF 1C_806/2013 du 4.6.2014 (Horw LU), RJ ES n°4648 ; Arrêt du TA SG du 27.2.2007, RJ ES n°3747

¹⁵ Arrêt RRB-AG n. 2014-000900 du 20.8.2014 (Boswil AG), RJ ES n°4707.

¹⁶ Arrêt du TF 1A.78/2006 du 1.12.2006 (Bubendorf BL), RJ ES n°3274

¹⁷ Arrêt du TF 1C_227/2014 du 11.5.2016 (Jonschwil SG), RJ ES n° 5655

¹⁸ Arrêt du TF 1C_169/2012, du 19.3.2013 (Fully VS), RJ ES n°4451

¹⁹ Arrêt du TF 1C_408/2012, du 19.8.2013 (Oberiberg SZ), RJ ES n°4497

- 1,3 km entre l'exploitation et la zone à bâtir la plus proche²⁰
- 450 m entre le logement actuel et le rural projeté (avec la précision que selon le TF, 1 km est encore acceptable, ce qui équivaut à 20-30 minutes à pied) ; la distance entre le rural projeté et la zone à bâtir la plus proche est de 100 m à peine²¹

- **Surfaces considérées comme conformes :**

Selon les explications qu'il a fournies au Tribunal fédéral, l'ARE considère comme approprié en zone agricole un besoin en espace habitable de 180 m² pour le logement du chef d'exploitation et de 100 m² pour la partie réservée à la génération qui prend sa retraite. Il a déjà communiqué ces valeurs aux cantons dans une lettre datant de 2001.²²

- A noter que le Tribunal fédéral considère qu'il n'est pas admissible de cumuler l'art. 16a LAT avec l'art. 24c LAT (agrandissement) : les constructions utilisées à des fins agricoles ne tombent donc pas sous le coup de l'article 24c LAT.²³
- **Existence de conditions objectives** (par opposition aux conditions liées à la personne du requérant, considérées comme subjectives): le fait que l'exploitant/e se trouve dans une situation de handicap a à plusieurs reprises été considéré constituer une condition subjective ne pouvant pas être prise en compte pour créer un nouveau logement hors zone.²⁴
- Le fait de **vendre ou louer des locaux à des tiers** ne saurait justifier la nécessité d'en construire de nouveaux (faute personnelle).²⁵
- **Génération qui prend sa retraite** (« Stöckli ») : pour autant que cette génération ait passé sa vie sur l'exploitation.²⁶ Par ailleurs, l'autorité doit d'abord examiner s'il est possible de réaliser le logement dans le bâtiment d'habitation existant. C'est seulement lorsque cette possibilité fait défaut qu'une nouvelle construction peut être autorisée comme « Stöckli ».²⁷ Un lien fonctionnel doit exister entre le logement et l'exploitation. Ce lien n'existe pas lorsqu'un agriculteur rénove sans autorisation une ferme (délabrée) éloignée du centre d'exploitation pour s'y installer après sa retraite. La présence de la génération qui prend sa retraite est considérée comme indispensable lorsqu'elle a habité sa vie durant en zone agricole et que son maintien favorise la structure sociale de l'agriculture.²⁸ Lorsque l'ancienne génération est déjà en EMS, l'aménagement d'un nouveau logement (ici dans les combles) ne se justifie pas.²⁹ Lorsque le changement de génération a déjà eu lieu et que les parents sont allés s'installer en zone à bâtir, la construction d'un logement supplémentaire ne se justifie pas non plus pour eux.³⁰ La présence de la génération qui prend sa retraite et s'est installée dans la zone à bâtir toute proche n'est pas indispensable en plus de celle de l'exploitant et des apprentis.³¹

²⁰ Arrêt du TA SG du 27.2.2007, RJ ES n°3747

²¹ Arrêt du TF 1C_67/2007 du 20.9.2007 (Nusshof BL), RJ ES n°3448

²² Il est fait référence à cette communication dans l'arrêt du TF 1C_145/2019 du 20.5.2020 (Laupersdorf SO), RJ ES n°5807.

²³ Arrêt du TF 1C_145/2019 du 20.5.2020 (Laupersdorf SO), RJ ES n°5807.

²⁴ Arrêt du TF du 25.3.1996 (Gumefens FR), RJ ES n° 1289; arrêt du TF du 11.4.2000 (Churwalden GR), RJ ES n° 1039; arrêt TF 1A.78/2006, du 1.12.2006 (Bubendorf BL), RJ ES n° 3274; arrêt du TF 1C_169/2012, du 19.3.2013 (Fully VS), RJ ES n°4451.

²⁵ Arrêt du TF 1C_227/2014 du 11.5.2016 (Jonschwil SG), RJ ES n° 5655 ; arrêt du TF 1C_262/2018 (Küssnacht am Rigi SZ), RH ES n° 5604 ; arrêt TA SG du 27.2.2007 (Region SG), RJ ES n°3747 ; RRB AG du 1.9.2004, RJ ES n°3114

²⁶ ATF 116 Ib 228 (Schlossrued AG), consid. 2;

²⁷ ATF 116 Ib 228 (Schlossrued AG), consid. 3b

²⁸ Arrêt du TF 1C_139/2009 du 4.11.2009 (Concise VD), RJ ES n°4165 ;

²⁹ Arrêt du TF 1C_127/2009 du 2.9.2009 (Hüttikon ZH), RJ ES 3912

³⁰ Arrêt du TA SG du 27.2.2007, RJ ES n°3747 ;

³¹ Arrêt RRB-AG n. 2014-000900 du 20.8.2014 (Boswil AG), RJ ES n°4707.

- Les bâtiments d'habitation réalisés de manière illicite et pas admissibles à posteriori doivent en principe être **démolis**.³² Une interdiction d'utilisation peut également être ordonnée au titre de rétablissement de l'état conforme au droit.³³

La **Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal du canton de Vaud** a développé une jurisprudence constante en matière de logement agricole³⁴ :

Elle reprend la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à l'art. 34 al. 3 OAT³⁵ et fait référence aux Explications de l'ARE relatives à l'OAT et recommandations pour la mise en œuvre (Nouveau droit de l'aménagement du territoire. Explications relatives à l'OAT et recommandations pour la mise en œuvre, 2000/2001), ainsi qu'au courrier adressé le 21 septembre 2001 par l'ARE aux participants à l'Echange d'information du 29 mai 2001 sur le nouveau droit de l'aménagement du territoire. Ce document contient des valeurs indicatives quant aux surfaces admissibles en tant que logement agricole : 180 m² pour le logement de l'exploitant (bureau compris), 100 m² pour le logement de la vieille génération et 40 m² de surface supplémentaire pour le cas où il faudrait également prévoir un logement pour la troisième génération et qu'il ne serait pas possible de recourir aux locaux déjà existants.³⁶ Le Tribunal cantonal se base également sur le Protocole d'accord du 6 août 2006 entre le Département des institutions et des relations extérieures (DIRE) et le Département de l'économie (DEC) relatif à l'examen des projets de constructions agricoles hors des zones à bâtir³⁷. Ce document fixe la pratique des services concernés. L'annexe de ce document, du 10 août 2006, est consacrée principalement aux conditions auxquelles les logements agricoles peuvent être autorisés (en fonction du nombre d'UGB), à la surface de ces logements (pour l'exploitant, ses parents et ses grands-parents). Sur la question des **surfaces de logement admises**, ce document s'inspire du document de l'ARE mais s'en écarte sur certains points. Ainsi, il est tenu compte du nombre d'enfants de l'exploitant agricole : les autorités considèrent que la surface de 180 m² (indiquée pour le logement du chef de l'exploitation) correspond aux besoins d'une famille de deux adultes et deux enfants. Pour chaque enfant supplémentaire, une surface de 20 m² peut être ajoutée (cf. ch. 3.1.1 Directive interdépartementale).³⁸ Par ailleurs, un deuxième logement (d'environ 140 m² pour un employé agricole et sa famille) peut être considéré comme indispensable lorsque l'exploitation atteint un des seuils suivants : 25 UGB de bétail laitier, 50 UGB de bétail bovin allaitant ou 125 UGB de bétail bovin d'engraissement.

3 Logement agricole indispensable à l'exploitation (sondage)

3.1 Types de bétail et nombre d'UGB

Pour déterminer le besoin indispensable d'un logement agricole hors zone à bâtir pour une exploitation, le type d'exploitation joue un rôle déterminant. L'approche est différente, selon s'il s'agit d'animaux de rente ou de bétail laitier ou allaitant (consommant ou non du fourrage grossier). En revanche, les cantons sont, conformément à la jurisprudence, quasi unanime sur le fait que la culture végétale ne nécessite pas la présence constante des agriculteurs sur place.

³² Arrêt du TF 1C_351/2019 du 6.2.2020 (RJ ES n°5905) ; arrêt du TF 1C_566/2019 du 5.8.2020 (Beromünster LU), RJ ES 5850 ; arrêt du TF 1C_262/2018 (Küssnacht am Rigi SZ), RH ES n° 5604

³³ Arrêt du TF 1C_135/2016 du 1.9.2016 (Forst-Langenbühl BE), in RJ ES n°5165.

³⁴ Voir AC.2006.0153, décision du TA-VD du 1.5.2007 (Echallens) ; AC.2006.0180 du 5.12.2007 (Cronay) ; AC.2007.0152 du 21.10.2008 (Yvonand) ; AC.2010.0001 du 28.10.2010 (Epautheyres) ; AC.2011.0289 du 9.5.2012 (Bex) ; AC.2017.0092 du 18.12.2017 (Grandcour).

³⁵ Pour un bon résumé des principes applicables pour le logement de la génération prenant sa retraite et du personnel agricole, voir notamment AC.2006.0153, décision du TA-VD du 1.5.2007 (Echallens).

³⁶ Cf. ch. 1.2 ci-dessus

³⁷ Directive interdépartementale du 17.3.2015 du Département du territoire et de l'environnement (DTE) et du Département de l'économie et du sport (DECS) relative à l'examen des projets de constructions agricoles hors des zones à bâtir, voir lien sous ch. 6.

³⁸ AC.2006.0153 du 1.5.2007 (Echallens)

Les cantons examinent le nombre d'unités de gros bétail (UGB) comme un des critères pour déterminer si un logement est indispensable à l'exploitation. Nous donnerons ci-dessous des exemples issus des réponses au sondage et de certaines directives cantonales. Il est régulièrement précisé que chaque cas est particulier et nécessite une appréciation spécifique, ce d'autant plus que dans certains cantons l'entreprise agricole comprend un mélange de filières. Certains cantons confient la tâche de déterminer le besoin au service de l'agriculture ou encore à une expertise externe (voir ci-dessous chapitre 3.7).

Le besoin des tâches de surveillance dépend de l'importance de l'exploitation et certains cantons indiquent différencier les exigences d'UGB s'il s'agit d'accorder un logement au chef d'exploitation et de sa famille ou de son employé et de sa famille. Un canton a ainsi répondu de manière précise que le logement du *chef d'exploitation et sa famille* peut être considéré comme indispensable à l'entreprise agricole si cette dernière comprend du bétail laitier et/ou allaitant consommant du fourrage grossier de plus de 25 UGB, du bétail d'engraissement et/ou de remonte consommant du fourrage grossier de plus de 60 UGB ou du bétail ne consommant pas de fourrage grossier de plus de 100 UGB (truies et/ou volaille). Lorsqu'une entreprise agricole comprend un mélange de filières, le seuil est calculé au pro rata. Le logement de l'employé agricole et de sa famille ou du repreneur et de sa famille peut être considéré comme indispensable à l'entreprise agricole si cette dernière comprend du bétail laitier et/ou allaitant consommant du fourrage grossier de plus de 50 UGB si le logement est créé dans un volume existant qui n'est plus utile à l'agriculture, du bétail laitier et/ou allaitant consommant du fourrage grossier de plus de 75 UGB si le logement ne peut pas être créé dans un volume existant ou du bétail d'engraissement et/ou remonte consommant du fourrage grossier de plus de 120 UGB.

Un autre canton, le précise de la manière suivante : le besoin d'un logement pour le chef d'exploitation et sa famille entre en ligne de compte lorsque l'entreprise agricole concernée est, selon la LDFR, une exploitation destinée à la reproduction et à l'élevage d'animaux (bovins, chèvres ou moutons). L'évaluation s'effectue de manière globale en tenant compte de l'ensemble du cheptel et des tâches de surveillance. Le nécessité d'une présence permanente sur l'exploitation au sens de l'art. 34 al. 3 OAT est présumée s'il s'agit d'une exploitation de reproduction avec des animaux de l'espèce bovine, des moutons et des chèvres et en présence d'une charge de travail suffisamment importante due à la nécessité de suivre les chaleurs, les naissances et les premières semaines de l'élevage ainsi que lors de la production de lait. Selon les caractéristiques de l'exploitation de reproduction, il faut une taille minimale d'UGB. Le critère déterminant est le nombre d'animaux effectif moyen sur l'année (à calculer selon la feuille d'exploitation de l'évaluation des paiements directs pendant les trois dernières années) : reproduction et production laitière à partir de 20 UGB, au moins 12 UGB de mères (à partir de 12 vaches laitières, 48 brebis laitières, 60 chèvres laitières) ; reproduction sans production de lait à partir de 25 UGB, au moins 20 UGB d'animaux mères (à partir de 20 vaches allaitantes, 118 brebis de plus d'un an, 118 chèvres de plus d'un an) ; reproduction sans naissances 30 UGB (bovins d'élevage, animaux de tout âge comptés).

Un canton plutôt urbain mentionne qu'une faible quantité d'UGB ne justifierait pas une présence permanente étant donné la proximité de la zone à bâtir. Un autre exige au minimum 20 UGB.

Certains cantons se basent, apparemment, uniquement sur le calcul de l'UMOS. Mais l'existence d'une entreprise agricole ne justifie pas forcément le besoin d'un logement agricole. Il faut encore justifier de la nécessité d'une présence permanente sur l'exploitation.

3.2 Les surfaces exploitées (converties en UMOS) ont-elles une influence sur le besoin de logement ?

Pour qu'un logement agricole hors zone à bâtir puisse être autorisé, il est nécessaire, selon le droit fédéral, que l'exploitation agricole soit une *entreprise* agricole au sens de la LDFR. Or, pour déterminer

s'il s'agit d'une entreprise agricole ou non, il faut pouvoir faire état d'au minimum une unité de main d'œuvre standard (UMOS). Celle-ci se calcule en prenant en compte notamment les surfaces exploitées ainsi que les unités de gros bétails (UGB). Par conséquent, les surfaces exploitées converties en UMOS ont une incidence sur le besoin d'un logement.

Plusieurs cantons, malgré la jurisprudence et la doctrine³⁹, calculent le nombre d'UMOS avec la marge de manœuvre offerte par l'art. 5 LDFR. Cette dernière ne vise toutefois justement pas la question du logement. Ces cantons font ainsi état d'un indice à 0,75 ou 0,8 UMOS comme exigence minimum pour potentiellement autoriser du logement. D'autres cantons précisent clairement et justement qu'au minimum un UMOS (selon l'art. 7 LDFR et sans recours à l'art. 5 LDFR) est nécessaire pour la question du logement.

De manière générale, les cantons précisent que la taille de l'exploitation est utilisée comme indicateur d'un besoin. Certains cantons font ainsi dépendre le nombre d'unités de logement ou la taille des logements du nombre d'UMOS. La réponse à cette question va ainsi rejoindre celle du chiffre 3.6.

Dans leur réponse, quelques cantons ont distingué le nombre d'UMOS nécessaire par rapport à un nombre de mètres carrés de surface brut de plancher qui pourraient être autorisés. Certains cantons mentionnent un chiffre global incluant tous les logements (exploitant, retraité, employé).

En moyenne : entre 320m² et 340m² de surface habitable au total serait autorisable lorsque l'entreprise agricole génère 1.0 à 2.5 UMOS, y compris, cas échéant, le Stöckli (par exemple 180 m² pour l'exploitant, 150 m² pour le Stöckli). Certains cantons précisent d'emblée l'adaptation des surfaces autorisées en fonction du nombre d'UMOS, par exemple de 2.5 à 4.5 UMOS, max. 320 m² de surface brute de plancher pour une nouvelle construction seraient autorisables, en cas de transformation/extension, max. 360 m² de surface brute de plancher. Pour un besoin d'habitation supplémentaire, un canton exige 4,5 UMOS (et permet au max. 120m² de surface brute de plancher supplémentaire). Pour le même cas de figure, un autre canton exige 3 UMOS.

Un autre canton distingue également le cas d'une construction existante (démolition et reconstruction au même endroit) et celui d'une nouvelle construction. Pour le premier cas, il accorde à l'exploitant (sans inclure d'autres logements, par exemple de la génération qui prend sa retraite) en principe 220 m² (en exigeant 1 UMOS), pour le second cas, il commence à examiner la demande à partir de 2,5 UMOS et accorde, cas échéant, 220 m². Lorsqu'il s'agit d'examiner la demande de logement pour la génération qui prend sa retraite, ce canton accorde en principe 120 m² (agrandissement de l'existant ou construction à l'intérieur de l'existant, 1 UMOS) et si rien d'existant existe pour une nouvelle construction, il exige au moins 1,5 UMOS pour autoriser, cas échéant, 120 m². Pour les employés, ce canton accorde au maximum 100 m² au total et exige 4 UMOS. Les critères (besoin indispensable et preuve de l'impossibilité de se loger en zone à bâtir) sont alors appréciés de manière plus stricte).

Un canton accorde 340 m² de surface habitable pour un maximum de 3 unités d'habitation jusqu'à 3 UMOS et s'il y a plus que 3 UMOS, 400m² de surface habitable si un besoin de logement supplémentaire pour les employés/apprentis peut être prouvé. Un autre permet 300 m² entre 1 et 3 UMOS lorsqu'il s'agit d'une nouvelle construction et 350m² lorsqu'il s'agit d'une construction existante qui est agrandie, mais au maximum 2 unités de logement. Lorsqu'il y a plus de 3 UMOS, le canton envisage un maximum de 350 m² pour de nouvelles construction et 400m² pour l'agrandissement de constructions existantes et un maximum de 3 unités de logement.

³⁹ Voir Arrêt du TF 1A.184/2006 du 15.2.2007 (Walchwil ZG), RJ ES n°3298 et Commentaire pratique LAT : Construire hors zone à bâtir, RUCH/MUGGLI, art. 16a N. 52 ndbp 79

Avec quelques variations, on peut néanmoins constater que les mètres carrés autorisables pour du logement dépassent les recommandations de l'ARE (180 m² pour l'exploitant y compris le bureau, 100 m² pour le Stöckli), alors que celles-ci avaient fixé un maximum autorisable.

3.3 Le besoin pour la vente directe ou une activité accessoire non agricole n'est pas pris en compte

Dans la grande majorité des cas, les besoins issus de la vente directe ou d'une activité accessoire non agricole ne donne aucun droit à du logement agricole. Seuls quatre cantons ont déclaré prendre ces deux activités partiellement en compte.

Deux de ces quatre cantons relèvent que pour établir le nombre d'UMOS, les utilisations conformes à l'affectation de la zone selon l'art. 16a LAT et l'art. 34 OAT sont prises en compte de manière appropriée, ce qui inclut la préparation, le stockage et la commercialisation (donc aussi la vente directe). Ces cantons excluent toutefois clairement les activités accessoires non agricoles au sens de l'art. 24b LAT en relation avec l'art. 40 OAT. Il est vrai que pour établir le nombre d'UMOS, toutes les utilisations conformes à l'affectation de la zone sont prises en compte et font ainsi en sorte qu'une exploitation agricole soit considérée comme entreprise agricole, préalable nécessaire à la demande de logement agricole. Il reste néanmoins douteux que la vente directe et surtout des activités accessoires non agricoles soient prises en considération pour déterminer si le logement est *indispensable*.

Un des seuls cantons autorisant, cas échéant, la prise en compte de l'activité accessoire non agricole, se fonde pour cela sur l'arrêt Horw (LU)⁴⁰ et concrétise toutefois les conditions liées à une potentielle autorisation du logement. Ces critères doivent être remplis cumulativement :

- 1) Le couple d'exploitants effectue ensemble au moins 2'700 heures de travail par an conformes à la zone agricole ou en relation avec une activité accessoire non agricole étroitement liée à l'entreprise agricole au sens de l'article 24b alinéa 1b,s LAT (env. 1.5 emplois pleins);
- 2) L'entreprise agricole nécessite au moins 9'000 heures de travail par an conformes à la zone agricole (env. 5 emplois pleins);
- 3) Les différentes unités économiques de l'entreprise ne peuvent être gérées de manière rationnelle qu'avec une présence du couple d'exploitants permanente sur place hors des zones à bâtir.
- 4) Le couple d'exploitants ne peut gérer les rapports avec ses clients directs de manière rationnelle qu'avec une présence permanente sur le centre d'exploitation hors des zones à bâtir (p. ex. vente directe de 50% du total de la production agricole, horticole et viticole annuelle).
- 5) Les trajets de transport du couple d'exploitants vers un logement en zone constructible dépasseraient ce qui peut être exigé raisonnablement (p. ex. 1 '200 trajets par an).

Selon les réponses données au sondage, d'autres besoins tels qu'un certain nombre de mètres carrés pour les apprentis (20 m²) ont été mentionnés. Ces éléments sont repris ci-dessous. Un canton semble toutefois outrepasser la jurisprudence en indiquant qu'il prend en compte, cas échéant, le besoin lié à un handicap. Certains cantons n'ont pas transmis le lien du sondage à leur service d'agriculture ou/et n'ont pas coordonnés leurs réponses avec celui-ci, ce qui fait que nous n'avons potentiellement pas toute l'étendue des réponses possibles.

3.4 Quelles sont les distances admises par rapport à la zone à bâtir ?

De manière générale, il convient de dire qu'en principe les cantons vérifient avant toute demande d'agrandissement, de transformation ou de nouvelle construction pour du logement agricole hors zone à bâtir, quel est le nombre des logements liés à l'entreprise agricole qui existent déjà, que ceux-ci se trouvent hors zone à bâtir ou en zone à bâtir. Certains cantons différencient explicitement la distance

⁴⁰ ATF 1C_647/2012 du 3 septembre 2014, commune de Horw LU, voir ci-dessus chiffre 2.2

minimale s'il s'agit du logement pour l'exploitant principal (ici 1 km par la route) ou s'il s'agit du logement de la génération prenant sa retraite (par exemple 5 km par la route).

Environ la moitié des cantons interrogés précisent les distances ou donnent à tout le moins une indication concernant les distances nécessaires pour, cas échéant, autoriser du logement agricole hors zone à bâtir. Il apparaît qu'une grande majorité de cantons ne font pas de distinction en fonction du type d'exploitation pour examiner la distance.

Lors de la lecture des distances indiquées par les cantons, il faut encore distinguer de quelles distances il s'agit. La plupart des réponses concernent la distance entre l'éventuel nouveau logement et la zone à bâtir la plus proche. La plupart des cantons ayant répondu à cette question situe la distance vers 1 km.

Afin de clarifier les autres indications données, nous les rassemblons ci-dessous en commençant par la distance la plus utilisée, soit celle entre le nouveau logement projeté et la zone à bâtir:

- 1) distance entre le nouveau logement et la zone à bâtir la plus proche : >300 m/400m/550 m à vol d'oiseau et 1 km à pied/700 à 1500 m/**1000 m** /1,5 km
- 2) distance entre le logement actuel (qu'il soit en ou hors zone agricole) et le nouveau logement : 1 km
- 3) distance acceptable entre le logement actuel et le centre d'exploitation : 1-2 km lorsqu'il s'agit de bétail, 4 km lorsqu'il s'agit d'horticulture
- 4) la distance entre le logement actuel en zone à bâtir et le centre d'exploitation doit se trouver à plus de 250 m à vol d'oiseau (ou à 5 minutes à pied) pour qu'une éventuelle demande d'autorisation pour un nouveau logement puisse être examinée
- 5) distance entre le centre d'exploitation et la zone à bâtir la plus proche : >500 m ou >10 minutes à pied pour que la demande d'un logement hors zone puisse être pris en considération. Si ces conditions ne sont pas remplies, il s'agit en tout premier lieu de trouver des constructions (propres ou de tiers) dans la zone à bâtir.

Six cantons ont relevé que la distance est considérée différemment si l'entreprise agricole possède ou non des terrains ou des immeubles en zone à bâtir. Les petites distances ont été généralement fixées pour déterminer à partir de quelle distance un exploitant ayant déjà son logement en zone à bâtir, peut demander à construire un nouveau logement hors zone à bâtir. Ainsi, deux cantons situent pour ce cas la limite à 250 m ou 5 minutes de marche à pied. Lorsqu'il s'agit d'examiner si une nouvelle construction pour loger l'exploitant est indispensable, la distance prévue du centre de l'exploitation par rapport à la zone à bâtir la plus proche doit être d'au minimum 500 m à vol d'oiseau et 10 minutes à pied (voir le Merkblatt [Aussiedlung landwirtschaftliche Wohnbauten](#), canton des Grisons). En deçà de ces limites, il n'y a, a priori, pas d'examen et un logement ne peut pas être autorisé.

Dès le moment où la zone à bâtir peut être considérée comme étant suffisamment proche, un canton refuse régulièrement tout logement agricole hors zone à bâtir, indépendamment de la surface exploitée.

A la lecture des réponses et des guides, il apparaît clairement que l'examen se fait généralement au cas par cas en fonction de la topographie du lieu, de l'exploitation, d'une éventuelle propriété en zone à bâtir, de la distance à vol d'oiseau et réelle, et de la jurisprudence⁴¹. Les chiffres ne sont qu'indicatifs. Malgré cela, on constate que les critères et distances sont très hétéroclites et ne permettent pas une égalité de traitement pour l'ensemble du territoire suisse. Or, ces différentes approches ne peuvent pas être justifiées par des particularités cantonales ou régionales.

⁴¹ Arrêt du Tribunal fédéral 1C_67/2007 du 20 septembre 2007 ; Nusshof BL ; Arrêt de la CDAP-VD du 15 avril 2019

3.5 Une surface brute de plancher maximale est-elle fixée ?

La plupart des cantons ont fixé une surface brute de plancher maximale qui est admise pour du logement agricole hors zone à bâti (voir aussi à ce sujet les réponses au chiffre 3.2). Certains distinguent, par ailleurs, s'il s'agit d'une nouvelle construction ou d'une construction existante qui est agrandie ou modifiée. Il convient également de préciser que les cantons insistent sur le fait qu'il s'agit d'un chiffre maximal qui dépend de la grandeur de l'exploitation.

3.5.1 L'exploitant.e et sa famille

La surface maximale admise pour le logement de *l'exploitant.e et de sa famille* est fixée par les cantons entre 150 m² et 240 m². La plupart des cantons font état de 180 à 200 m². Les indications chiffrées sont à considérer de manière relative dans le sens où certains cantons, et notamment ceux qui font état de surfaces plutôt généreuses comptent certains éléments comme le bureau d'écurie et le sas de propreté (vestiaire, douche / WC) dans la surface de base. Le chiffre indiqué pour l'exploitant et sa famille ne varie en principe pas en fonction du nombre d'UMOS.

3.5.2 Les exploitants retraités

La surface maximale admise pour le logement des *exploitants retraités* est fixée par les cantons entre 90 m² et 160 m². La grande majorité des cantons préconisent 100 m².

3.5.3 Les parents des exploitants retraités

La plupart des cantons refuse d'admettre un logement supplémentaire (un troisième logement) pour les *parents des exploitants retraités*. Certains prévoient une surface comprise entre 40 et 60 m². Seuls trois cantons disent autoriser une centaine de mètres carrés.

Un canton précise qu'à partir de 3,0 UMOS, un petit logement pour les parents des exploitants retraités est envisageable. Une surface brute de plancher de 50 m² au maximum peut être réalisée à cet effet et aucune surface brute supplémentaire (p. ex. caves) peuvent être construites.

3.5.4 Les employé.e.s.

Une grande diversité de mise en œuvre se trouve dans l'admission d'une surface maximale pour le logement *des employé.e.s*. Cette dernière se situe entre 0 et 180 m². Un canton précise qu'une surface de 50 m² est possible pour un employé si l'exploitation compte au moins 2,3 UMOS. Le chef d'exploitation doit prouver qu'il a besoin de l'employé pendant plus de 6 ans. L'employé doit justifier des qualifications professionnelles requises. Un autre canton précise que seul une entreprise agricole à partir de 4,5 UMOS peut demander un logement supplémentaire pour l'employé. Il faut pouvoir prouver à cet égard que l'employé est engagé pour au moins une année de manière fixe, qu'il y ait un revenu agricole d'au moins 140'000 CHF issu des activités conformes à la zone agricole.

Un canton précise de manière générale qu'un logement pour les employés n'est autorisé que si le rendement de l'exploitation est suffisant à long terme pour assurer l'existence de l'exploitant.e et de sa famille ainsi que d'un employé agricole avec sa famille.

3.5.5 Les employé.e.s temporaires ou saisonniers

La plupart des cantons sont encore plus retenus quant à l'admission d'une surface maximale pour le logement *des employé.e.s temporaires ou des saisonniers*. Un seul canton prévoit 100 m², un autre 40 m². La plupart des autres cantons ne prévoit pas cette possibilité-là et trois cantons mentionnent dans le sondage 10 à 20 m² par employé.e.s. Un canton relève que les employés temporaires ou les saisonniers sont généralement logés dans la zone à bâtir. Il est rare que des chambres soient aménagées dans des bâtiments agricoles existants. Trois cantons précisent qu'ils prévoient 20 m² par apprenti.e.s.

Un canton précise que le logement pour des employé.e.s temporaires n'est possible que dans des zones spéciales selon art. 18 LAT, si elles sont contiguës à une zone à bâtir et à condition qu'elles reviennent à la zone agricole dès que leur usage agricole cesse.

3.5.6 De manière générale

De manière générale, il convient de relever que les cantons utilisent principalement la surface brute de plancher pour définir les mètres carrés autorisés, en revanche ils divergent quant aux surfaces à compter ou non dans le calcul. Certains cantons y incluent l'entrée et le couloir, l'escalier, les surfaces de rangement à l'intérieur du logement ou autre, et d'autres pas. Les chiffres ne peuvent donc être compris que comme ordre de grandeur et nécessitent, dans le cas concret, des précisions.

Par ailleurs, trois cantons relèvent que ce n'est pas la taille d'un logement qui est prescrite, mais l'espace habitable maximal autorisé (par exemple 320 ou 350 m²) sur l'exploitation ainsi que le nombre maximal de logements. La répartition des unités d'habitation dans ces limites est, ensuite, libre.

Un canton prévoit ainsi un maximum de 300 m² au total (tous logements confondus) pour une nouvelle construction, ou 350 m² pour une entreprise agricole de plus de 3 UMOS. Jusqu'à 3 UMOS, un logement est accordé à la famille du chef d'exploitation ainsi qu'à la génération sortante. A partir de 3 UMOS, une unité de logement supplémentaire est accordée à un employé en cas de besoin avéré. La taille des unités de logement n'est pas précisée, dès le moment où le total est respecté.

Dans le même sens un autre canton précise que l'espace habitable maximal est de 330 m². En cas de besoin avéré, trois unités d'habitation peuvent être construites dans ce cadre-là. En cas de contrat d'apprentissage existant, les apprentis bénéficient chacun de 20 m² supplémentaires. Exceptionnellement, en cas de besoin particulièrement prononcé et de grande distance par rapport à la zone à bâtir, 150 m² supplémentaires sont autorisés pour les remplaçants du chef d'exploitation. Pour les employés des exploitations pratiquant des cultures spéciales (cultures maraîchères), des autorisations temporaires sont accordées pour des conteneurs d'habitation.

Encore un autre canton relève que trois unités de logements au maximum sont autorisées pour une surface totale de 500 m² maximum. Et dans des cas particuliers justifiés, la surface de base peut exceptionnellement être augmentée de 80 m² au maximum. Dans tous les cas, une surface totale de 400 m² maximum est autorisée incluant la 1^{ère} et la 2^e unité d'habitation (logement du chef d'exploitation, y compris la chambre des apprentis et le logement pour la génération sortante). Quoiqu'il en soit, la preuve du besoin doit être apportée dans chaque cas.

3.5.7 Qu'en est-il des surfaces annexes au logement ?

Les surfaces annexes au logements suivantes sont généralement admises : la cave (tous les cantons ayant répondu au sondage), le galetas (trois quarts des cantons ayant répondu au sondage), le garage pour voiture individuelle/de tourisme (presque 100%) et le couvert de jardin (à un peu moins de trois quarts des cantons ayant répondu au sondage).

Les précisions suivantes ont été données : certains cantons limitent les mètres carrés des surfaces annexes, par exemple entre 18m² et 20m² pour un garage et entre 20 m² et 25 m² pour un couvert de jardin. D'autres cantons renvoient à la surface brute de plancher générale indiquées ci-dessus, par exemple 300m² lors de nouvelles constructions et 350m² lors d'extension de constructions existantes, ces maximas incluant les surfaces annexes. Les maximas dépendent ici du nombre d'UMOS. D'autres cantons relèvent, en revanche, que le maximum des surfaces admises ne comprend pas les surfaces annexes.

Certains cantons précisent qu'une surface accessoire n'est admise que si elle ne peut pas être transformée (« unbemerkt ») en logement (pas de chauffage, pas d'ensoleillement...). Plusieurs cantons précisent qu'ils décident de cas en cas et à l'aune du principe de la proportionnalité. Deux cantons mentionnent ici l'exigence d'une bonne architecture et d'une manière de construire traditionnelle, respectivement de l'intégration de la construction dans le paysage (plus qu'un nombre de mètres carrés autorisés).

3.5.8 La situation familiale influence-t-elle les surfaces admissibles ?

Il est intéressant de constater qu'environ la moitié des cantons ayant répondu à la question relèvent que la situation familiale (par ex. famille nombreuse avec plus que deux enfants, présence d'apprenti.es, handicap, etc.) influence le calcul des surfaces admissibles, alors que la doctrine et la jurisprudence relèvent régulièrement que la situation familiale ne doit pas avoir d'influence sur le calcul des surfaces admissibles (chiffre 2.1). Peut-être les cantons ont-ils mal compris ou interprété la question, quoiqu'il en soit, plusieurs des cantons ayant répondu par oui, précisent toutefois qu'il s'agit d'un procédé exceptionnel et qu'il n'est que rarement accordé. Il est aussi précisé que l'habitat agricole ne doit pas être conçu pour les pics d'occupation. D'autres familles avec de nombreux enfants doivent également se serrer un peu les coudes pendant quelques années. Cela peut aussi être exigé d'une famille tenant une entreprise agricole. Les familles paysannes ont aussi tendance à avoir moins d'enfants qu'auparavant, de sorte que l'exigence d'un habitat moderne ne devrait pas entraîner un besoin d'espace plus important.

3.5.9 Le canton répond-il par des solutions spéciales à des demandes spéciales ?

Un peu plus de la moitié des cantons se disent prêts à offrir une possibilité de répondre néanmoins à la demande de logement par une autre solution, si le logement agricole n'est a priori pas admissible, mais la plupart des cantons disent aussi n'avoir pas encore été confrontés à la question. Ils ne peuvent ainsi pas parler d'expérience ni donner des chiffres ou des indications. Une telle solution spéciale se retrouve explicitée dans deux cantons. L'un offre la possibilité d'une structure polyvalente (bureau avec possibilité de passer la nuit avec salle d'eau et coin cuisine) à surface réduite (max 40 m²) permettant de passer quelques nuits sur l'exploitation au besoin (urgences, vêlages, etc.). Un autre canton limite cette surface d'un local polyvalent à 25 m².

3.5.10 Principes supplémentaires

Régulièrement, les cantons précisent qu'une nécessité objective et immédiate doit être reconnaissable. L'argumentation subjective, les souhaits des requérants ou les considérations d'ordre personnel ne peuvent être pris en compte. Il est en outre confirmé qu'il n'est pas admis de construire un nouveau volume habitable agricole si l'exploitant dispose de logements qu'il met à disposition de personnes dont l'activité n'est pas essentiellement agricole et qui ne travaillent pas sur l'exploitation. Ainsi, les logements existants nécessaires à la bonne marche de l'entreprise sont réservés à des personnes ayant une activité agricole. Par ailleurs, bon nombre de cantons précisent explicitement que pour satisfaire à l'exigence d'une utilisation mesurée du sol, il faut épuiser toutes les possibilités de transformer ou d'agrandir un bâtiment existant avant d'envisager d'en construire un nouveau. Toutes les réserves de volume habitable dont dispose la ferme doivent, par exemple, avoir été exploitées. Si un nouveau bâtiment doit néanmoins être construit, il faudra l'intégrer à l'ensemble des bâtiments de la ferme, en règle générale à faible distance des bâtiments d'exploitation (inférieure à 20 ou 30 mètres).

Certains cantons qui ne connaissent pas la tradition du « Stöckli » précisent qu'une construction nouvelle pour un « Stöckli » ne pourra être autorisée que très exceptionnellement, par exemple si la maison principale est sous protection et qu'elle ne peut ni ne doit être agrandie ou transformée.

3.6 Procédé

3.6.1 Qui examine le besoin agricole objectif ?

La grande majorité des cantons confie l'examen du besoin agricole objectif au service agricole cantonal. Deux cantons relèvent que deux services (le service de l'aménagement du territoire et le service agricole) examinent ensemble le besoin et deux autres cantons l'examinent principalement par le service de l'aménagement du territoire. Un canton confie cet examen à un centre d'agriculture, de nature et d'alimentation.

3.6.2 Qui gère le traitement du projet (localisation, architecture) ?

La proportion s'inverse lorsqu'il s'agit d'examiner le projet sous l'angle de sa localisation et de l'architecture. La plupart des cantons indiquent ici le service de l'aménagement du territoire comme compétent ou l'une de ses divisions. Un canton confie cette tâche à son service de la protection du patrimoine et des sites construits. D'autres prévoient d'emblée une coordination entre différents services, tels celui de l'aménagement du territoire, de l'agriculture, de la culture du site construit, de la protection de la faune, de la forêt et de la nature.

3.6.3 Qui analyse les données (structure, type) de l'entreprise agricole ?

En grand majorité, les cantons indiquent confier l'analyse des données au service agricole ou à un organisme chargé de questions agricoles. Parfois une concertation avec le service de l'aménagement du territoire est prévue.

3.6.4 Qui traite du respect des distances vers la zone à bâtir ?

Cette question-là est également confiée en grande majorité au service de l'aménagement du territoire.

3.6.5 Qui détermine les surfaces habitables existantes et admises ?

Ici aussi la grande majorité des cantons confie cet examen au service de l'aménagement du territoire. Peu de cantons en laissent le soin au service agricole et un canton prévoit d'emblée la coordination entre les deux services pour cette question.

3.6.6 Qui procède à la pesée des intérêts et décide ?

Tous les cantons confient cette tâche au service de l'aménagement du territoire à deux exceptions près.

3.6.7 Combien d'unités de logements sont-elles autorisées en moyenne par année ?

Certains cantons n'ont pas de chiffres à disposition. Pour les cantons qui avaient des chiffres, ceux-ci oscillaient principalement entre 0 et 10 unités de logements par année.

A ce sujet, les cantons précisent ce qui suit : « Des unités d'habitation supplémentaires ne sont presque jamais nécessaires ». La plupart des « nouveaux » logements agricoles sont le fait de démolitions et reconstructions ou encore d'extensions de constructions existantes. Il est devenu extrêmement rare qu'un nouveau logement agricole puisse être autorisé. Les seuls cas de figure imaginables sont la création d'un stöckli pour des entreprises agricoles éloignées des zones à bâtir. Cependant ces cas ne se présentent peut-être que tous les 2 à 3 ans une fois.

4 Conclusions

Les échanges avec les cantons ayant accompagné l'élaboration du sondage démontrent un grand intérêt à échanger sur les pratiques cantonales en matière de constructions hors zone à bâtir. Plusieurs cantons ont ainsi expressément indiqué être reconnaissants au canton de Vaud d'avoir initié ce mandat et d'accepter d'en faire bénéficier également les autres cantons.

Le sondage s'est concentré principalement sur la question du logement agricole. Certains éléments de réflexion (voir ci-dessous) sont toutefois pertinents pour la construction hors zone à bâtir de manière générale.

Dans l'ensemble, les cantons ont des pratiques plutôt conformes au droit fédéral. Il n'en demeure pas moins que certains aspects de ces pratiques ne sont pas dans la ligne de la jurisprudence fédérale ou des recommandations de l'ARE. A noter qu'il est possible qu'un canton respecte le droit fédéral sur un point, tout en se montrant plus généreux sur un autre point, et inversement. Il est donc hasardeux de comparer les différentes pratiques cantonales entre elles, et on peut difficilement dire d'un canton qu'il est – de manière générale – strict ou moins strict qu'un autre.

Des divergences substantielles ont été constatées sur deux points. Le premier concerne les surfaces autorisées au titre de logement agricole. Les différences entre les approches cantonales pour déterminer le nombre de mètres carrés admis pour du logement agricole ne se justifient pas, ni par la topographie des lieux, ni par la culture locale du bâti. A noter que les chiffres articulés par l'ARE comme étant des maxima et non de minima (180 m² pour le logement de l'exploitant et sa famille et 100 m² pour l'exploitant qui prend sa retraite) ne sont pas toujours respectés.

Un deuxième point concerne la notion de présence permanente indispensable. Cette notion dépend de la distance à la zone à bâtir et à l'accessibilité de cette dernière. Mais la manière de calculer cette distance diverge fortement d'un canton à l'autre. Il serait utile de tendre à une certaine uniformisation sur ce point, car un traitement différencié d'une région à l'autre ne se justifie pas, du moment que l'on tient compte de l'accessibilité (topographie).

De manière générale, il apparaît que la coordination entre le service en charge de l'aménagement du territoire et les autres services (de l'agriculture, de la culture du bâti et/ou du patrimoine) pourrait être améliorée. Ces derniers ont tendance à avoir une vision sectorielle des constructions hors zone à bâtir, alors que les enjeux de l'aménagement du territoire sont transversaux. L'importance d'une pesée complète des intérêts en présence n'est souvent pas suffisamment comprise par les autres services qui interviennent en matière de constructions hors zone à bâtir.

Il importe de ne pas minimiser l'importance de non-respect du droit fédéral en matière de constructions hors zone. Certes, l'aménagement du territoire relève en première ligne des cantons, et c'est l'autorité cantonale qui est compétente pour décider de l'octroi d'une autorisation de construire hors zone à bâtir. Toutefois, les règles applicables à cette portion du territoire sont fixées exclusivement par le droit fédéral. Il n'y a donc pas de véritable marge de manœuvre des cantons dans ce domaine, ils peuvent se montrer plus sévères que le droit fédéral, mais pas plus généreux. Cela est justifié par l'importance du principe de séparation entre le territoire constructible et celui qui ne l'est pas. Ce principe constitutionnel non écrit, qui figure expressément dans la LAT depuis la révision de 2014, est un des acquis majeurs de l'aménagement du territoire en Suisse. Il est reconnu que les buts constitutionnels de l'aménagement du territoire, à savoir une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire, ne peuvent être atteints qu'en effectuant une séparation claire entre les parties constructibles et non constructibles du territoire. Cela implique d'une part de limiter la zone à bâtir et, d'autre part, de respecter un régime strict pour les constructions hors zone à bâtir. Il est essentiel de ne pas vider de sa

substance le principe de séparation en autorisant trop largement des constructions hors zone. Le Tribunal fédéral accorde une grande importance à ce principe lorsqu'il est appelé à se prononcer sur la question des constructions hors zone. Cela se traduit notamment par le fait qu'il accorde un grand poids au rétablissement de l'état conforme au droit hors zone, pour lequel il n'existe plus de délai de prescription. La discussion au niveau politique est toutefois relancée à ce sujet.

5 Guides directives ou autres

Argovie

- [Merkblatt landwirtschaftliche Wohnbauten](#)
- [Landwirtschaftliche Bauten ausserhalb der Bauzone](#) – Empfehlungen zur Gestaltung und Eingliederung in die Landschaft (2016)

Berne

Fiches thématiques Construire hors de la zone à bâtir

- [L2 Habitation agricole](#)

Bâle-Campagne

Fiches thématiques Construire hors de la zone à bâtir

- [Landwirtschaftliche Wohnbauten](#)

Grisons

- Merkblatt [Aussiedlung landwirtschaftliche Wohnbauten](#) (2020)
- Aussiedlung in der Landwirtschaft, [Planungsleitfaden in vier Schritten](#) (2020)

Jura

- [Guide pour la construction de bâtiments à vocation agricole hors zones à bâtir](#) (2011). Le lien mène vers la page sur les constructions hors zone à bâtir. Le guide en format PDF se trouve à droite.

Neuchâtel

- Le canton de Neuchâtel a établi un [guide général](#) et deux guides spécifiques pour les [constructions agricoles](#) et [non agricoles](#). Très peu d'indications sont toutefois données en lien avec le logement agricole.

Thurgovie

- [Merkblatt Landwirtschaftliche Wohnbauten](#) (2012)

Uri

- [Bauen ausserhalb der Bauzone](#) (2019)

Vaud

- [Directive interdépartementale](#) relative à l'examen des projets de constructions agricoles hors des zones à bâtir (2015)

Zoug

- [Bauen ausserhalb der Bauzone](#) (2020), en particulier le chapitre 3, « Zonenkonforme, landwirtschaftliche Bauvorhaben », avec des chiffres précis et des exemples de calculs

Zurich

- [Merkblatt Landwirtschaftliches Wohnen](#) (2020)

Office fédéral du développement territorial (ARE)

Différents documents en lien avec les constructions hors zone à bâtir se trouvent sur le [site de l'ARE](#) notamment les [Explications relatives à l'OAT et recommandations pour la mise en oeuvre \(2000/2001\)](#)

Courrier adressé le 21 septembre 2001 par l'ARE aux participants à l'Echange d'information du 29 mai 2001 sur le nouveau droit de l'aménagement du territoire