

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

### à l'interpellation Philippe Grobéty et consorts - Hors zone à bâtir des applications de lois trop strictes

#### **Rappel de l'interpellation**

*Les constructions hors zone à bâtir sont soumises à l'application d'une loi fédérale stricte. A son habitude, le canton de Vaud a fait une loi cantonale qui permet une application pleine de zèle de la loi fédérale.*

*Notre pays de Vaud comporte de nombreuses constructions hors des zones à bâtir. Ces constructions existent souvent depuis de nombreuses décennies et font partie de notre patrimoine. S'il est normal de lutter contre le mitage de notre territoire et d'être très strict sur les autorisations pour de nouvelles constructions, nous devons aussi nous donner les moyens de maintenir ce patrimoine et laisser aux propriétaires de ces bâtiments la possibilité de les entretenir.*

*L'application actuelle de la loi pose des problèmes dont voici quelques exemples :*

- 1. Il y a clairement conflit entre le droit de l'aménagement du territoire et les autres législations. Par exemple, à l'heure où les énergies renouvelables doivent être promues, il est régulier de voir des demandes de pose de panneaux solaires et de locaux à pellets de bois (même enterrés) être refusées par le Service du développement territorial (SDT).*
- 2. Le savant calcul de surfaces fait par le SDT pour contrôler si les agrandissements de la partie habitable d'un bâtiment sont réglementaires rend souvent impossible la construction du moindre couvert à voiture ou bûcher.*
- 3. La construction de chemins d'accès pour un véhicule, même pour des bâtiments habités, est impossible. Si nous ne voulons pas, à terme, voir disparaître ces bâtiments, permettre un accès sur un chemin herbeux ou gravelé est indispensable.*
- 4. Le Plan directeur cantonal a défini des zones d'habitat traditionnellement dispersé dans lesquelles l'habitat hors zone à bâtir et l'entretien des bâtiments sont facilités. Pourtant, nous constatons que les interdictions citées ci-dessus restent aussi des interdictions dans ces zones.*
- 5. Dans de nombreuses régions, les habitations hors zone à bâtir permettent à des jeunes familles de devenir propriétaires. Les empêcher de rénover leurs biens amplifie l'exode des zones rurales vers les villes.*

*Par cette interpellation nous posons deux questions au Conseil d'Etat :*

- Que pensez vous faire pour solutionner ces problèmes avec bon sens et en pensant au maintien de notre patrimoine ?*
- A chaque demande qui lui est faite pour une autorisation hors zone à bâtir, le SDT remonte*

*systématiquement jusqu'en 1972 pour contrôler si le bâtiment n'a pas subi de transformations illicites. De nombreux propriétaires respectueux de nos lois et ayant acquis leurs biens de bonne foi se trouvent ainsi confrontés à des demandes de régularisation ou de démolition, même si le propriétaire fautif n'est plus de ce monde. Qu'est ce que l'Etat a fait pendant toutes ces années pour que ces situations n'arrivent pas ?*

## **Réponse du Conseil d'Etat**

Les intervenants sont d'avis que le canton de Vaud a raison d'être strict lors de l'octroi d'autorisations relatives à des constructions nouvelles hors de la zone à bâtir. Ils considèrent qu'il doit par contre se donner les moyens de maintenir le patrimoine bâti existant en dehors des zones à bâtir.

Le Plan directeur cantonal (PDCn) prévoit justement que la réhabilitation du patrimoine bâti hors de la zone à bâtir soit facilitée (ligne d'action C2) par différentes mesures (mesures C21 à C24).

Pour les signataires, l'application actuelle de la législation poserait problème comme le démontreraient les exemples suivants :

*Exemple 1 : "Il y a clairement conflit entre le droit de l'aménagement du territoire et les autres législations. Par exemple, à l'heure où les énergies renouvelables doivent être promues, il est régulier de voir des demandes de pose de panneaux solaires et de locaux à pellets de bois (même enterrés) être refusées par le Service du développement territorial (SDT)".*

Pour assurer la cohérence des sources du droit, l'ordre juridique attribue à chaque source un rang en une construction pyramidale où les règles de droit de rang supérieur l'emportent sur celles de rangs inférieurs. C'est l'un des moyens d'éviter des contradictions entre les normes et d'assurer leur cohérence. Le principe de la hiérarchie des normes s'applique aux sources du droit au sein d'une même collectivité mais aussi à l'intérieur d'un Etat fédératif, aux rapports entre le droit fédéral et les droits cantonaux.

Les lois fédérales poursuivent des buts et des objectifs différents. Les normes peuvent avoir un contenu en apparence différent. Il s'agit de les interpréter en fonction notamment de leur but.

Il n'existe donc pas de conflit entre la législation sur l'aménagement du territoire et les autres législations dont celle sur l'énergie. S'agissant de la pose de panneaux solaires, l'article 18a de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT / RS 700) précise :

"Dans les zones à bâtir et les zones agricoles, les installations solaires soigneusement intégrées aux toits et aux façades sont autorisées dès lors qu'elles ne portent atteinte à aucun bien culturel ni à aucun site naturel d'importance cantonale ou nationale".

La pose de telles installations peut entrer en contradiction avec des normes de protection du paysage.

Les locaux à pellets de bois individuels peuvent être autorisés aux conditions de la législation fédérale sur l'aménagement du territoire. S'ils sont refusés, ce n'est pas pour des questions liées à l'application de la législation sur l'énergie, mais parce que, par exemple, l'implantation du projet est prévue dans un site naturel protégé ou que les possibilités d'agrandissement des bâtiments sont déjà pleinement utilisées.

Les autorités chargées de l'aménagement du territoire doivent veiller à coordonner les tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire en procédant à une pesée complète des intérêts en présence.

*Exemple 2 : "Le savant calcul de surfaces fait par le SDT pour contrôler si les agrandissements de la partie habitable d'un bâtiment sont réglementaires rend souvent impossible la construction du moindre couvert à voiture ou bûcher".*

Les intervenants se réfèrent sans doute aux constructions érigées légalement à une certaine époque et qui sont devenues contraires à l'affectation de la zone à la suite d'une modification de la loi ou des

plans d'affectation. Ces constructions sont au bénéfice de la garantie étendue de la situation acquise. Elles peuvent faire l'objet notamment de transformation partielle et d'agrandissement mesuré. Ce sont des notions de droit fédéral qui doivent être appliquées par le canton. Le mode de calculer est dicté par le droit fédéral et est appliqué par le SDT.

*Exemple 3 : "La construction de chemins d'accès pour un véhicule, même pour des bâtiments habités, est impossible. Si nous ne voulons pas, à terme, voir disparaître ces bâtiments, permettre un accès sur un chemin herbeux ou gravelé est indispensable".*

Les accès nécessaires à des constructions conformes à la zone peuvent en principe être autorisés. Pour les bâtiments devenus non conformes à l'affectation de la zone, le droit dérogatoire fédéral et la jurisprudence à ce sujet imposent en effet des restrictions, leur traitement se faisant au cas par cas.

*Exemple 4 : "Le Plan directeur cantonal a défini des zones d'habitat traditionnellement dispersé dans lesquelles l'habitat hors zone à bâtir et l'entretien des bâtiments sont facilités. Pourtant, nous constatons que les interdictions citées ci-dessus restent aussi des interdictions dans ces zones".*

L'article 39, alinéas 1 et 3 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT / RS 700.1) et le PDCn fixent les conditions à l'octroi d'autorisations dans les territoires à habitat traditionnellement dispersé identifiés sur la carte du PDCn.

Le SDT est chargé de vérifier si ces conditions sont remplies. Si tel est le cas, la loi fédérale prévoit la possibilité de reconverter des anciens bâtiments érigés dans ces territoires à d'autres fins et le SDT autorise le changement d'affectation.

*Exemple 5 : "Dans de nombreuses régions, les habitations hors zone à bâtir permettent à des jeunes familles de devenir propriétaires. Les empêcher de rénover leurs biens amplifie l'exode des zones rurales vers les villes".*

Dans les territoires qui connaissent une déprise et dont l'habitat est dispersé, les possibilités mentionnées à la réponse à la question 4 peuvent être utilisées. Par ailleurs, les travaux de rénovation peuvent être autorisés aux conditions de la législation hors de la zone à bâtir.

Deux questions sont posées au Conseil d'Etat :

**Question 1 :** *Que pensez vous faire pour solutionner ces problèmes avec bon sens et en pensant au maintien de notre patrimoine ?*

Le PDCn approuvé par toutes les instances cantonales et fédérales compétentes prévoit 4 mesures (mesures C21 à C24). Il utilise tous les outils laissés à l'appréciation du canton pour faciliter la réhabilitation des bâtiments d'intérêt patrimonial hors de la zone à bâtir, notamment en renforçant l'habitat permanent dans les territoires à habitat traditionnellement dispersé, en sauvegardant le patrimoine bâti de qualité qui a perdu sa vocation agricole et en assurant le maintien de petites entités urbanisées.

**Question 2 :** *A chaque demande qui lui est faite pour une autorisation hors zone à bâtir, le SDT remonte systématiquement jusqu'en 1972 pour contrôler si le bâtiment n'a pas subi de transformations illicites. De nombreux propriétaires respectueux de nos lois et ayant acquis leurs biens de bonne foi se trouvent ainsi confrontés à des demandes de régularisation ou de démolition, même si le propriétaire fautif n'est plus de ce monde. Qu'est ce que l'Etat a fait pendant toutes ces années pour que ces situations n'arrivent pas ?*

La référence à 1972 (date de l'entrée en vigueur de la loi sur la protection des eaux qui a introduit au niveau national la séparation entre territoire constructible et non constructible) intervient dans la vérification de la conformité à la zone agricole et pas pour le contrôle de la licéité du bâtiment. L'Etat traite tous les dossiers qui lui sont transmis. Pour les travaux réalisés sans autorisation, les communes sont les principales autorités de contrôle compétentes et le canton n'agit de sa propre initiative généralement qu'en cas de constatation fortuite ou sur dénonciation.

On ne peut du reste que conseiller à chaque acquéreur de ce genre de bien de se renseigner sur le fait que les autorisations de construire nécessaires aient bien été délivrées, ainsi que les permis d'habiter, afin d'éviter des surprises désagréables.

L'Etat veut associer davantage les communes au suivi des travaux autorisés jusqu'à l'achèvement de ceux-ci et au contrôle de constructions qui s'effectuent sans autorisation.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 23 février 2011.

Le président :

*P. Broulis*

Le chancelier :

*V. Grandjean*