



en zone agricole: quelles constructions?



République et canton de Neuchâtel
Département de la gestion du territoire

Service de l'aménagement du territoire SAT
rue de Tivoli 5
case postale 46
CH - 2003 Neuchâtel
www.ne.ch
Tél 032 889 67 40-41
Fax 032 889 60 43

En mai 2003, après une concertation approfondie avec les milieux concernés, le Conseil d'Etat du Canton de Vaud publiait une série de guides pour l'aménagement sur les constructions autorisées en zone agricole.

La législation de référence étant largement fédérale, ces guides ont une portée qui dépasse le seul canton de Vaud.

Cette édition neuchâteloise en reprend la teneur essentielle, se limitant à une mise à jour de la législation fédérale et à quelques adaptations aux spécificités de la législation cantonale.

Nous remercions l'Etat de Vaud et son Service de l'aménagement du territoire d'avoir bien voulu mettre ce travail à la disposition de notre canton.

Préface

Le territoire rural est destiné prioritairement à l'agriculture. D'autres usages sont possibles à titre exceptionnel. Cette option politique a été renforcée au gré de l'évolution de la société et des contraintes économiques. La législation fédérale a suivi cette évolution et est devenue de plus en plus complexe, ce que la population a de la peine à comprendre.

Grâce aux travaux effectués par le canton de Vaud et mis gracieusement à notre disposition, nous pouvons, aujourd'hui, vous proposer des guides qui doivent vous aider à vous orienter dans cette matière complexe. Ils vous présentent, de manière aussi claire que possible, les critères d'autorisation des projets et les démarches à effectuer.

Nous souhaitons que ces guides vous informent de manière adéquate sur les possibilités de réaliser votre projet et vous indiquent les voies à suivre pour le concrétiser.

Le conseiller d'Etat
chef du Département de la gestion du territoire
Pierre Hirschy

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.»

«Un couple d'enseignants rêvait de rénover une vieille ferme dont il avait hérité pour en faire son logement. Il a dû y renoncer, 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 engagé 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 2004, deux guides particuliers sont disponibles:

- ▶ 1 **En zone agricole: quelles constructions agricoles?**
- ▶ 2 **En zone agricole: quelles constructions non agricoles?**

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

Ces guides pour l'aménagement présentent des principes généraux, dont les applications particulières dépendent des cas d'espèce. Le Département de la gestion du territoire ne pourra se prononcer sur les projets que sur la base de dossiers complets comprenant l'ensemble des données personnelles.



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 ci-dessous). Sauf exceptions dûment répertoriées par la loi, **les seules constructions admises dans cette zone sont des bâtiments 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 délassement, spécifiques.

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 lointaines.

Résultat: une nette tendance à la dispersion des constructions. Bénéficiant avant guerre, le problème est devenu sérieux pendant les «trente glorieuses». Étant 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 incommodantes, et de conserver la fertilité du sol». 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. Dans le canton de Neuchâtel, le nombre d'exploitations est passé de 1'301 en 1996 à 1'092 en 2002 (Source OFS, Recensement fédéral des entreprises agricoles).

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'est imposée. 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.

En pratique: une évolution ambivalente

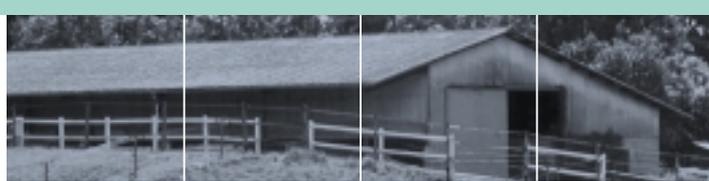
Assouplir la *loi sur l'aménagement du territoire* en zone agricole, pour soutenir les agriculteurs; **mais de manière limitée**, pour ne pas livrer la zone agricole aux pressions toujours plus fortes de l'urbanisation et respecter la volonté générale de préserver la campagne. Ce double mouvement se 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 des changements de conjoncture rapides 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 de l'économie agricole.

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 survie à long terme 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 construire 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 ordinairement droit à deux logements: celui de la famille en activité et celui des parents qui ont pris leur retraite ou de la génération suivante qui travaille sur le domaine.

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 ou 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 interdit aujourd'hui: 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, 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 (voir page 9), les possibilités offertes par la loi fédérale se limitent aux cas suivants (dispositions valables depuis le 1er juillet 2003):

- ▶ si le logement agricole se trouve dans un bâtiment construit avant le 1^{er} 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 à l'intérieur du volume bâti existant, dans une certaine mesure (+ 60%, mais au maximum +100 m²); il peut aussi l'agrandir à l'extérieur du volume existant (+ 30%, mais au maximum 100 m²). Toutefois, si ce logement avait encore un usage agricole à la date du 1^{er} juillet 1972, les possibilités d'agrandissement à l'extérieur du bâtiment sont limitées à ce qui est indispensable pour un usage d'habitation répondant aux normes usuelles.

- ▶ si le logement se trouve dans un bâtiment édifié après le 1^{er} juillet 1972, les agrandissements (que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur) sont limités à ce qui est indispensable pour un usage d'habitation répondant aux normes usuelles.

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.

► Bâtiment jugé digne de protection

Le canton de Neuchâtel utilise l'une des possibilités laissées ouvertes par le droit fédéral. Si la construction a fait l'objet d'une mise sous protection ou d'une mise à l'inventaire, que la protection s'étend à sa totalité (volume et façades) et que le seul moyen de la préserver est de la convertir à un usage non agricole, un projet de reconversion peut être autorisé, moyennant le respect de la valeur patrimoniale, tant de la construction que de ses abords.

► Autres possibilités à l'étude

Le canton de Neuchâtel étudie actuellement la possibilité d'appliquer les autres dispositions laissées ouvertes par le droit fédéral, dans les cas suivants:

- **zone de hameau et de maintien de l'habitat rural**
- **territoire à habitat traditionnellement dispersé**
- **élément caractéristique du paysage:** un bâtiment agricole désaffecté jouant un rôle important dans un paysage remarquable pourrait être reconverti à un usage non agricole, si c'est le seul moyen de le préserver.

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), extraction de gravier, porcherie non liée à une exploitation agricole, déchetterie communale ou cantonale, etc. Dans chaque zone spéciale, un règlement 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.

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). 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 au Conseil communal de la commune concernée.

> Enquête publique et examen cantonal

Le Conseil communal envoie le dossier au service de l'aménagement du territoire, qui se charge de le mettre à l'enquête publique. Les voisins, les habitants et les associations concernés peuvent ainsi s'exprimer. Le Département de la gestion du territoire statue sur la conformité du projet à la zone agricole en délivrant une «autorisation spéciale». Le service de l'aménagement du territoire envoie à la commune son préavis de synthèse.

> Permis

Le Conseil communal délivre le permis de construire.

La démarche sera d'autant plus sûre et rapide qu'elle aura évité les sujets de contestation, motifs de refus et de 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?





© République et canton de Neuchâtel, Département de la gestion du territoire, mars 2004

Adaptation d'une brochure éditée par le Canton de Vaud

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

Ecriture: Richard Quincerot (Permis de construire)

Graphisme: Dominick Emmenegger (Vitamine)

Photographies: service de la protection des monuments et des sites

Pour consulter la législation...

- ▶ fédérale: www.admin.ch/ch/f/rs/c700.html et [c700_1.html](http://www.admin.ch/ch/f/rs/c700_1.html)
- ▶ cantonale: www.rsn.ne.ch



Des guides pour l'aménagement

- ▶ **En zone agricole:** quelles constructions? (général)

- ① **En zone agricole:** quelles constructions agricoles?

- ② **En zone agricole:** quelles constructions non agricoles?
