Zeitschrift: Les intérêts du Jura : bulletin de l'Association pour la défense des intérêts du Jura

Herausgeber: Association pour la défense des intérêts du Jura

Band: 44 (1973)

Heft: 11

Artikel: Possibilité de construire en dehors des zones à bâtir : selon la nouvelle législation sur les constructions et en matière de la protection des eaux

Autor: Plattner, A.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-825064

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Oppositions liquidées...
Oppositions non liquidées...
Réserves de droit...
Approuvé par le Conseil communal le...
Approuvé par l'assemblée communale d'Acourderon le...
par ..... oui
..... non.

Le secrétaire communal soussigné certifie l'exactitude des présentes indications :

Acourderon, le...
Approuvé par la Direction cantonale des travaux publics :

Possibilité de construire en dehors des zones à bâtir

selon la nouvelle législation sur les constructions et en matière de la protection des eaux

par Me A. PLATTNER

1. Dispositions légales

Les prescriptions concernant la délimitation de la zone de construction par rapport au reste du territoire communal sont l'instrument par lequel la nouvelle loi sur les constructions répond à une exigence de l'aménagement du territoire et de la politique agraire.

Les buts que cette délimitation tend à atteindre sont avant tout :

— le frein mis à la construction en ordre dispersé qui fait des ravages dans tout le pays,
— la viabilité rationnelle, économique et suffisante de toutes les constructions,
— la distinction précise des différents moyens d'utiliser le sol, avant tout la sauvegarde des régions agricoles d'un seul tenant et
— la sauvegarde des zones de repos.

Or, la législation en matière de construction ne vas pas jusqu'à interdire toute construction dans le reste du territoire communal. Les articles 23 à 25 de la loi fixent le cadre des possibilités de construction.

Le reste du territoire communal comprend les terres utilisables pour l'exploitation agricole, sylvicole ou viticole, ainsi que tout autre terrain en dehors du terrain à bâtir (art. 21, ch. 1).

Dans le reste du territoire communal sont en principe seules autorisées les nouvelles constructions utiles à l'exploitation agricole, sylvicole ou viticole du sol ou qui répondent aux besoins de logements de la population rurale ou de ses aides. Les bâtiments non agricoles déjà existants peuvent être transformés ou rénovés dans les limites de leur affectation antérieure (art. 23, ch. 2, 3, et art. 8, ch. 2, du décret de règlement-norme sur les constructions).

Des constructions non agricoles peuvent être autorisées en vertu de l'article 24 LC pour des motifs importants si aucun intérêt public majeur ne s'y oppose. Des dérogations sont accordées par la Direction cantonale de l'agriculture (art. 24, 47, ch. 2, 3, LC).

2. Directives des Directions cantonales des travaux publics et de l'agriculture

Le 1er mai 1971, les Directions des travaux publics et de l'agriculture ont mis à disposition des préfets, des communes et des particuliers des directives concernant la présentation et le traitement d'autorisations dérogatoires pour les constructions non agricoles dans le reste du territoire communal. La première partie présente un aperçu et un commentaire des nouvelles prescriptions légales. Dans la seconde partie, l'accent est mis sur la procédure des autorisations dérogatoires.

Cette circulaire sera prochainement remaniée, en particulier en ce qui concerne la nouvelle législation sur la protection des eaux.

3. Procédure d'octroi du permis de construire et dérogation

La dérogation selon l'article 24 LC est accordée par la Direction des travaux publics dans le cadre de la procédure ordinaire d'octroi du permis de construire. Il s'agit d'une décision intermédiaire. L'autorité délivrant ces permis de construire doit s'appuyer sur cette décision intermédiaire de la Direction des travaux publics pour édicter la décision en matière de construction. S'il y a recours, la décision de la Direction des travaux publics ne peut être soumise au Conseil-exécutif qu'avec celle du préfet. La Direction des travaux publics ne peut statuer que si le dossier de la demande du permis de construire est complet. Ces requêtes ne peuvent être adressées à la Direction des travaux publics qu'après la publication officielle, l'échéance du délai du dépôt légal et d'éventuelles séances de conciliation avec rapport et proposition des autorités communales de police de constructions.

Pour les constructions nécessitant une dérogation selon l'article 24, la procédure d'octroi du petit permis de construire est en principe exclue (art. 9, ch. 3, du décret d'octroi du permis de construire) étant donné que les intérêts publics sont généralement touchés (caravanes !).

Enfin, quelques informations concernant les demandes préliminaires : dans leurs directives, les Directions cantonales des travaux publics et de l'agriculture prévoient la possibilité de demandes préliminaires. Ainsi une personne désirant construire ou un agriculteur qui veut vendre du terrain à des fins de construction a la possibilité de soumettre préalablement son projet afin de savoir si, en procédure ordinaire d'octroi du permis de construire, l'autorisation dérogatoire lui sera accordée. La Direction cantonale des travaux publics était d'avis qu'un refus à une telle demande préliminaire pouvait être présentée au Conseil-exécutif sur la voie du recours. Or, le Conseil-exécutif a décidé que la réponse à une demande préliminaire devait être considérée comme un simple avis de droit et que par conséquent le recours était exclu. Donc, si quelqu'un désire construire dans le reste du territoire communal et obtenir une décision selon l'article 24 LC, qui lui confère le droit de

recours, il est tenu de présenter une demande ordinaire ou générale du permis de construire.

Sans demande de permis, la Direction des travaux publics ne peut donner que des renseignements par lesquels elle n'est pas engagée. L'Office cantonal du plan d'aménagement traite les demandes de dérogation pour la Direction des travaux publics et prépare les décisions. Le traitement de ces demandes, présentant toujours des aspects différents, nécessite un temps considérable. Ce n'est pas seulement la faute de l'Office du plan d'aménagement ou celle de la Direction des travaux publics si les formalités traînent en longueur. Souvent, des préavis sont nécessaires de la part de l'urbaniste local, de l'OEHE, de l'Office des ponts et chaussées, de l'Inspection des constructions, de la Commission cantonale pour la protection des sites, de la Direction des forêts, de l'Inspection de la protection de la nature, etc.

On essaie d'accélérer la procédure par la distribution de formulaires, par l'organisation de conférences, de séances de coordination, etc. Même si une demande ne requiert pas un préavis de chacun des services énumérés, elle n'en demande que rarement moins de deux ou trois.

4. Données statistiques

On prétend fréquemment que les autorités cantonales s'obstinent à appliquer, sans aucune souplesse, les nouvelles prescriptions relatives au reste du territoire communal. Les chiffres suivants montrent que ces reproches ne sont pas justifiés.

En 1971, sur 366 demandes d'exception, 281, soit les 77 % reçurent une réponse positive.

En 1972, ces chiffres sont : 731, 503 et 69 %. On ne peut donc pas parler de pratique restrictives.

5. La pratique des Directions cantonales des travaux publics et de l'agriculture selon l'article 24 LC

5.1. Motifs importants

L'article 24, chiffre 2, comprend plusieurs alinéas concernant la construction de bâtiments non agricoles ; cette liste n'est toutefois pas limitative.

a) Le développement et la promotion touristique de régions dont l'économie dépend du tourisme. Sont considérés les hôtels, les foyers de vacances, les skilifts et autres. Par contre, des maisons de vacances isolées n'entrent pas en ligne de compte. Le Conseil-exécutif a plusieurs fois statué dans ce sens.
Pour la construction de maisons de vacances, les zones de maisons de vacances seront établies moyennant un plan de lotissement avec prescriptions spéciales. Une décision du conseil et de l'assemblée communaux est ainsi nécessaire. Les zones de maisons de vacances ne sont admises que dans les territoires qui dépendent du développement et de la promotion touristiques. Aucun intérêt public majeur ne doit être lésé. Un tel intérêt est lésé par exemple par un lotisse-

sement de terres de grande valeur agricole. Dans la zone des maisons de vacances, la construction, l'exploitation et l'entretien nécessaires à la viabilité sont à la charge des propriétaires fonciers (art. 25 et suivants).

b) La cession de terrain à bâtir pour le logement des parents du propriétaire ou pour le propriétaire lui-même. Il s'agit d'une extension des droits de l'agriculteur aux personnes qui lui sont apparentées, ayant été élevées sur le domaine agricole mais qui pratiquent une profession autre que celle d'agriculteur.
Le cercle des personnes apparentées est défini dans l'article 54 de l'OC d'une façon limitative. Le Conseil-exécutif, en tant qu'autorité de recours, a confirmé cette interprétation de la Direction des travaux publics.

c) En plus de cela, la Direction cantonale des travaux publics a dressé dans sa pratique une liste de motifs importants :

— la construction de bâtiments rattachés au lieu, tels que manèges d'équitation, exploitations piscicoles, stands de tir, antennes de radio et de télévision, maisons d'habitation pour les propriétaires ou les employés d'une exploitation non agricole existante et très éloignée de la zone à bâtir, lesquels sont obligés d'habiter près de l'exploitation, par exemple pour l'entretien ou la garde des bâtiments ;

— les bâtiments d'intérêt public et qui ne sont pas contraires aux plans directeurs tels que : écoles, appartements pour les instituteurs, magasins pour le service du feu, installations sportives, établissement de nouvelles exploitations artisanales dans une zone industrielle future. La conservation d'un bâtiment d'une valeur esthétique incontestable ;

— les bâtiments situés aux abords immédiats des limites d'une zone de construction ou d'une délimitation provisoire (art. 15, ch. 3, de la LC) ou remplissant un vide dans un lotissement existant et pouvant être entièrement viabilisé. La création de motifs importants est « une concession » en faveur des travaux d'aménagement local en cours. L'extension de peu d'importance d'une zone et la modification des limites de la zone de construction provisoire sont liées à des frais administratifs qui ne sont souvent pas en rapport avec les quelques projets de construction prévus. Mais alors une viabilité suffisante et impeccable doit être garantie. Ainsi, l'existence d'un chemin agricole non asphalté, de 2 mètres de largeur, ne peut être considéré comme suffisant pour une route d'accès. Les raccordements aux services publics de distribution des eaux et aux canalisations communales sont considérés comme allant de soi. La parcelle à bâtir doit se trouver aux abords directs de la zone d'extension du terrain à bâtir.
La dérogation n'est pas possible pour une région où l'octroi d'un permis de construire entraînerait une nouvelle zone de construction. S'il y a plusieurs demandes, la viabilité de tout le secteur doit être assurée moyennant un plan de lotissement. Dans certains cas, des prescriptions concernant la protection des sites sont nécessaires.

Le simple souhait ou l'affirmation d'une commune, qu'un terrain pourra être un jour inclus dans une zone de construction n'est pas une raison valable. Le Conseil-exécutif a statué plusieurs fois dans ce sens ;

— il a également été tenu compte des cas limites pendant la période transitoire ; ces cas sont à l'heure actuelle pratiquement liquidés.

5.2. Atteintes aux intérêts publics

Les Directions cantonales des travaux publics et de l'agriculture doivent également examiner si le projet de construction peut porter atteinte à des intérêts publics importants, qui n'admettent pas de dérogation, même si un motif important pourrait être avancé.

Les intérêts publics sont atteints, en particulier, lorsque :

— l'utilisation agricole du sol ou la propriété foncière subissent une atteinte notable (art. 24, ch. 3, lettre a), LC) ;

— le développement planifié des constructions d'une commune est notablement perturbé par une construction en ordre dispersé.
L'endiguement de la construction en ordre dispersé est l'un des premiers buts de l'aménagement local. Les constructions éparpillées n'ont actuellement plus de chance d'obtenir un permis de construire, même s'il existe un motif valable.
Ainsi, les personnes apparentées à un agriculteur doivent construire aux abords immédiats de l'exploitation agricole paternelle et non aux limites extêmes du territoire de cette même exploitation. Elles ne pourront pas non plus construire à l'endroit même d'où l'on jouit de la plus belle vue, puisqu'il s'agit avant tout de sauvegarder d'une part les liens étroits qui les unissent à la ferme et, d'autre part, de s'assurer dans la mesure du possible leur collaboration aux travaux du domaine. Si un fils de paysan construit le plus loin possible de l'exploitation paternelle, il est à présumer qu'il y a d'autres motifs et que le projet pourrait tout aussi bien être réalisé dans la zone de construction existante (art. 24, ch. 3, lettre b) ;

— le manque de viabilité en ce qui concerne les routes d'accès, la distribution de l'eau potable ou l'évacuation des eaux usées. La possibilité de pouvoir rendre viable un projet de construction est l'une des conditions essentielles pour l'obtention d'un permis de construire et ne représente pas en elle seule un motif important autonome comme il a été affirmé dans beaucoup de cas ;

— l'altération du site régional ou local par la construction de bâtiments non conformes au style particulier du pays, ou par la situation de ces maisons en un point surélevé du territoire, par exemple au sommet d'une colline non bâtie. Un problème particulier est celui de la forme ou de l'aspect d'une construction, qui doit être en parfaite harmonie avec l'environnement. Malheureusement, de nombreux requérants n'ont aucune compréhension de ce problème. On avance en général la question des dépenses. Cependant, on obtient quelquefois de bons résultats à relativement peu de frais, par exemple :
— en adaptant la forme du toit aux constructions environnantes,

214

SEVA

40 ans de loterie

Le gros lot

1/4 de million

en plus

400 Vreneli en or

Tirage
le 18 décembre

1663

Nos bons hôtels du Jura

Vous pouvez vous adresser en toute confiance aux établissements ci-dessous et les recommander à vos amis

BONCOURT	HOTEL-RESTAURANT LA LOCOMOTIVE Salles pour sociétés - Confort	(L. Gatherat) **(066) 75 56 63**
MOUTIER	HOTEL SUISSE Rénové, grandes salles	(Famille M. Brioschi-Bassi) **(032) 93 10 37**
MOUTIER	HOTEL OASIS Chambres et restauration de 1re classe Salles pour banquets de 30 à 120 pers.	(Famille Tony Lœtscher) **(032) 93 41 61**
LA NEUVEVILLE	HOSTELLERIE J.-J. ROUSSEAU Relais gastronomique au bord du lac Mariage, salles pour banquets	(Jean Marty) **(038) 51 36 51**
PORRENTRUY	HOTEL TERMINUS Hôtel de 80 lits avec douches - bains - lift Rest. français - Bar - Salle de conférence	(R. Rey) **(066) 66 33 71**
SAIGNELÉGIER	HOTEL BELLEVUE Membre de la Chaîne des rôtisseurs et des cordons bleus de France	(Hugo Marini) **(039) 51 16 20**
SAIGNELÉGIER	HOTEL DE LA GARE ET DU PARC Salles pour banquets et mariages Chambres tout confort, très tranquilles	(M. Jolidon-Geering) **(039) 51 11 21 / 22**
SAINT-IMIER	HOTEL DES XIII CANTONS Relais gastronomique du Jura	(C. et M. Zandonella) **(039) 41 25 46**
UNDERVELIER	HOTEL DES GALERIES DU PICHOUX Ses spécialités culinaires Salles pour banquets	(M. Juillerat-Humair) **(066) 56 77 77**

1650

— par le revêtement des façades avec du bois ou un matériau approprié, peint avec une couleur non choquante,
— la plantation d'une haie autour de la maison, etc.

6. Influence de la nouvelle législation fédérale en matière de protection des eaux

Après que la liste des motifs importants créée par la pratique fut généralement admise, la nouvelle législation fédérale en matière de protection des eaux est entrée en vigueur le 1er juillet 1972. Elle a une grande influence sur les projets de construction hors des zones à construire, car l'octroi des autorisations pour la protection des eaux ne dépend plus uniquement de conditions techniques en matière de protection des eaux. Il est en tout cas nécessaire de motiver un besoin objectivement fondé, donc de prouver que le projet est rattaché au lieu. De ce fait, certains motifs importants, selon l'article 24 LC, ne sont plus en accord avec la législation fédérale, c'est-à-dire pour autant que la loi cantonale rend possible l'érection de bâtiments non rattachés au lieu. Cela concerne principalement la cession de terrain à bâtir pour le maintien d'une exploitation agricole (art. 24, ch. 2, lettres b), c) ou en relation avec l'abandon d'exploitations agricoles (art. 24, ch. 2, lettres d), c) ainsi que les bâtiments pour le logement des parents du propriétaire foncier, qui ne sont pas employés dans l'exploitation paternelle (art. 24, ch. 2, lettre c) LC).

Depuis novembre 1972, il existe au sein de l'administration une commission pour le traitement des demandes de dérogation selon l'article 24 de la loi sur les constructions et l'article 20 de la LPE, de même que l'article 27 de l'ordonnance fédérale générale sur la protection des eaux. Cette commission est formée de représentants des Directions cantonales des travaux publics et de l'agriculture, ainsi que de la Direction de l'économie hydraulique et énergétique et de la Direction de la justice. Le Conseil-exécutif s'occupe également intensément du rapport entre les deux lois traitant des constructions dans le reste du territoire communal.

La question de savoir si la loi sur la protection des eaux permet les maisons d'habitation pour l'agriculteur, ses aides et les personnes qui lui sont apparentées, est un domaine particulièrement épineux. L'article 27 de l'ordonnance sur la protection des eaux reconnaît le bien-fondé de la construction d'exploitations agricoles. Naturellement, les maisons d'habitation pour les aides font partie du complexe. Par contre, l'article 82, chiffre 2, de la même ordonnance n'admet pas la construction d'autres bâtiments. Cette version permet toutefois d'autoriser, dans un cadre restreint, des constructions pour les parents de l'agriculteur.

La commission précitée a édicté jusqu'à aujourd'hui quelques directives internes selon lesquelles de tels projets de construction sont à examiner :

— Les personnes travaillant régulièrement et au moins à 50 % dans une exploitation agricole sont qualifiés d'aides. En cas de doute, il est possible de statuer sur la base d'un exposé de la Direction de

l'agriculture pour savoir si un projet établi se traite selon l'article 23 ou l'article 24 LC.

— Le principe du « Stöckli » est maintenu. Lorsqu'un agriculteur abandonne son exploitation au profit de personnes qui lui sont apparentées dans le sens de l'article 154 de l'ordonnance sur les constructions et se retire, il peut faire construire une maison d'habitation pour autant qu'il n'en existe pas déjà une.

— Les personnes apparentées, travaillant régulièrement dans l'exploitation ont de même une chance de recevoir une autorisation dérogative. Pour éviter les abus et dans l'intérêt de l'aménagement local, de la protection des eaux, des sites et des localités, les restrictions suivantes ont été apportées :
  — le bâtiment ne doit pas être éloigné de plus de 30 à 50 mètres de l'exploitation. Demeurent réservés les cas où l'exploitation d'une terre ayant une grande valeur pour la culture serait gravement atteinte ;
  — la réalisation d'une harmonie architecturale entre la ferme et le nouveau bâtiment est nécessaire ;
  — en règle générale, une seule maison supplémentaire est admise ;
  — il faut éviter une vente éventuelle future, en concédant par exemple un droit de préemption au propriétaire de l'exploitation. Il est clair qu'un agriculteur ou les personnes qui lui sont apparentées ne peuvent plus compter sur une seconde autorisation dérogative lorsqu'ils vendent la maison pour laquelle ils ont déjà obtenu une dérogation et qu'ils constatent, par la suite, que le logement est devenu trop petit.

— Pour autant que le propriétaire de l'exploitation agricole possède du terrain dans la zone de construction, le permis de construire une maison d'habitation dans le reste du territoire communal pour les personnes qui lui sont apparentées lui sera refusé.

Ces quelques directives provisoires ont été établies dans le but de venir à bout des multiples cas particuliers et de rendre possible une application équitable du nouveau droit fédéral en matière de protection des eaux.

Les articles 23, 24 et 25 de la loi sur les constructions considérés du point de vue agricole

par M. Andreas ELLENBERGER, adjoint à la direction de l'agriculture

1. Revendications fondamentales formulées par l'agriculture à l'égard de l'aménagement du territoire

Dans le reste du territoire communal, l'activité du constructeur est exercée presque sans exception sur des terres pouvant être exploitées par l'agriculture. Or, de son point de vue, la terre ne constitue pas seulement un emplacement mais un moyen de production important. La