

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 258-2019
Type d'intervention : Motion
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2019.RRGR.309

Déposée le : 14.10.2019

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Knutti (Weissenburg, UDC) (porte-parole)
Freudiger (Langenthal, UDC)
Cosignataires : 0

Urgence demandée : Oui
Urgence accordée : Non 28.11.2019

N° d'ACE : 616/2020 du 27 mai 2020
Direction : Direction de l'intérieur et de la justice
Classification : –
Proposition du Conseil-exécutif : **Vote point par point**
Point 1 : adoption et classement
Point 2 : adoption sous forme de postulat
Point 3 : rejet



Des solutions plus souples lors du changement de génération

Le Conseil-exécutif est chargé :

1. d'admettre des possibilités d'agrandissement pour que trois générations puissent être logées dans des constructions conformes à l'affectation de la zone ;
2. d'abaisser l'âge du transfert de l'exploitation permettant l'agrandissement de l'espace habitable, aujourd'hui de 60 ans, à 50 ans ;
3. de réduire le nombre d'UMOS (unité de main d'œuvre standard) requis pour l'agrandissement de l'espace habitable.

Développement :

Selon l'article 16a de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700), les constructions et installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice sont conformes à l'affectation de la zone agricole. Les constructions servant au logement sont conformes à l'affectation de la zone si elles sont indispensables à l'exploitation de l'entreprise agricole et au logement de la génération qui prend sa retraite.

L'article 16a LAT dispose qu'il doit s'agir d'une entreprise agricole au sens de l'article 7 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR ; RS 211.412.11).

Les valeurs indicatives suivantes servent de référence :

- Logement du chef de l'exploitation (bureau compris) 180 m² SBP¹
- Logement d'un employé 140 m² SBP
- Logement des parents âgés 100 m² SBP

Il n'est pas question d'autoriser, pour des raisons autres qu'agricoles, la construction de volumes de réserve transformables en espace habitable ultérieurement.

Un agrandissement de l'espace habitable n'est licite que s'il répond à un besoin actuel. S'il s'agit de créer un nouveau logement pour la génération qui part à la retraite, le passage de relais doit être proche. En général, cette condition peut être considérée comme remplie si le successeur travaille sur l'exploitation et qu'il a achevé une formation dans une école d'agriculture.

En pratique, pour l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT), le chef d'exploitation qui prend sa retraite doit avoir au moins 60 ans pour qu'un changement de mains puisse être envisagé, avec l'espace habitable supplémentaire que cela implique pour le nouveau chef d'exploitation.

Néanmoins, il arrive souvent que la jeune génération veuille déjà travailler dans l'exploitation agricole des parents avant les 60 ans de ces derniers. La plupart du temps, père et fils (ou fille) souhaitent gérer l'exploitation ensemble pendant quelques années encore. Ce dont la pratique actuelle ne tient pas compte, puisque dans ce cas, il n'est pas encore possible d'agrandir l'espace habitable. En région de montagne et de collines, le nombre d'UMOS est généralement insuffisant pour pouvoir créer un logement pour le chef d'exploitation – l'unique autre possibilité conforme à l'affectation. Un passage de flambeau en douceur n'est donc pas possible. Que doit faire la nouvelle génération en attendant de reprendre l'exploitation et de pouvoir élire domicile sur le site de l'exploitation ?

L'évolution démographique actuelle, avec le vieillissement de la société, rend cette situation plus difficile encore. Non seulement la jeune génération a plutôt tendance à vouloir reprendre l'exploitation avant que les parents n'aient atteint l'âge de 60 ans, mais les grands-parents occupent généralement encore la maisonnette qui leur est traditionnellement réservée (Stöckli). Trois générations aimeraient donc vivre sur l'exploitation, ce qui serait pourtant souhaitable et pour l'exploitation, et d'un point de vue social. L'OACOT ne tient aucunement compte de cet habitat intergénérationnel. Cette situation n'est pas prévue. L'espérance de vie moyenne n'ayant cessé d'augmenter ces dernières décennies, ce besoin ne doit pourtant pas être ignoré. La grand-mère

¹ Surface brute au plancher

ne peut quand même pas être littéralement expédiée en maison de retraite, uniquement parce que le petit-fils veut reprendre l'exploitation alors que ses parents souhaitent rester vivre à la ferme. Aucune règle de l'OACOT ne régit cette pratique, qui est occultée.

Motivation de l'urgence : l'urgence est demandée en raison des très nombreux problèmes dans le domaine en question.

Réponse du Conseil-exécutif

Point 1 Admettre des agrandissements pour que trois générations puissent loger dans des constructions conformes à l'affectation de la zone

Le Conseil-exécutif concède aux auteurs de la présente motion que l'évolution démographique actuelle peut effectivement amener trois générations à cohabiter dans une même exploitation agricole. L'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) tient compte de cette situation au moment d'autoriser un espace d'habitation en zone agricole. Un tel espace est conforme à l'affectation de cette zone si la construction ou l'installation est nécessaire à l'exploitation agricole concernée et au logement de la génération qui prend sa retraite (art. 34, al. 4 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire, OAT ; RS 700.1). L'espérance de vie ayant augmenté, il est tout à fait possible que trois générations vivent dans la même exploitation : en pareil cas, on considère que deux générations sont retraitées lorsque la plus jeune a repris la direction de l'exploitation. Dans une telle situation, l'OACOT a déjà pour pratique d'autoriser un espace d'habitation pour la deuxième génération qui prend sa retraite. Les valeurs indicatives en matière de besoin d'espace d'habitation sont conformes aux ordres de grandeur indiqués par les auteurs de la motion, mais elles peuvent être adaptées aux besoins objectifs, à la hausse comme à la baisse. Pour la génération la plus ancienne, l'Office de l'agriculture et de la nature considère que l'espace d'habitation répondant à un besoin objectif est – compte tenu du nombre de personnes appartenant à cette génération – conforme à l'affectation de la zone au sens de l'article 16a de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (loi sur l'aménagement du territoire, LAT ; RS 700) : partant, il est autorisé par l'OACOT.

Point 2 Abaisser à 50 ans l'âge du transfert de l'exploitation permettant l'agrandissement de l'espace habitable, admis dans la pratique actuelle à partir de 60 ans

La création d'un espace d'habitation dans la zone agricole n'est possible que si cet espace est indispensable à l'entreprise agricole, y compris le logement destiné à la génération qui prend sa retraite (art. 34, al. 3 OAT). A cet égard, on considère comme indispensable du point de vue de l'exploitation le besoin de logement de la génération qui prend sa retraite après avoir travaillé une vie entière dans l'agriculture et habité en zone agricole. Cela étant, les conditions générales de conformité des constructions à la zone doivent impérativement être remplies dans ce cas également. S'il s'agit de créer un nouvel espace pour la génération qui part à la retraite, la passation de pouvoirs doit être proche. En général, cette condition peut être considérée comme remplie si la personne assurant la succession a achevé une formation dans une école d'agriculture, qu'elle travaille sur l'exploitation et que le passage de témoin est proche (circonstances attestées par exemple dans une convention passée à cet effet).

Le besoin de logement de la génération qui prend sa retraite doit être actuel. Cette condition n'est pas réalisée si le chef d'exploitation remet la direction de cette dernière à l'âge de 50 ans :

dans ce cas, on ne saurait considérer qu'un tel espace d'habitation est objectivement indispensable à l'entreprise agricole. Il s'agirait en l'état d'un besoin hypothétique et éloigné dans le temps : la passation de pouvoirs serait attendue après une quinzaine d'années, période durant laquelle les circonstances pourraient encore beaucoup changer, de sorte que tout pronostic sur la reprise de l'exploitation serait hasardeux, nonobstant les intentions exprimées dans l'instant présent.

Même si le Conseil-exécutif comprend que la génération suivante veuille parfois anticiper son entrée dans l'exploitation agricole des parents, cela ne constitue pas une raison d'autoriser un espace d'habitation supplémentaire en conformité à l'affectation de la zone dans la mesure où cela n'est pas indispensable au bon fonctionnement de l'exploitation.

Ce sont précisément ces considérations qui expliquent la pratique de l'OACOT : une habitation destinée à la génération qui prend sa retraite ne peut être créée que si le chef d'exploitation a 60 ans et qu'il prendra donc sa retraite cinq ans plus tard. A ce moment, le changement de génération et, partant, le transfert de la direction de l'exploitation agricole, se fera dans un avenir proche.

La limite d'âge de 60 ans est une valeur de référence relevant du pouvoir d'appréciation de l'OACOT, lequel vérifie dans le cas d'espèce si les conditions ci-après sont remplies :

- le transfert de l'exploitation agricole à la jeune génération ou à un repreneur externe aura lieu dans un proche avenir ;
- l'exploitant qui prend sa retraite a travaillé sa vie durant dans la ferme concernée, a envie et est en mesure de s'installer dans les locaux servant à l'hébergement des parents ;
- la personne qui reprend l'exploitation est connue.

L'OACOT peut donner son aval à une reprise anticipée si, en raison de problèmes de santé de la personne ou du couple dirigeant l'exploitation, l'aide de la jeune génération est nécessaire.

Le Conseil-exécutif n'en reste pas moins favorable à l'adoption du point 2 sous forme de postulat. Il est donc disposé à examiner si une adaptation de la pratique de l'OACOT est opportune et, le cas échéant, dans quelle mesure le droit fédéral permet une application plus souple du critère de l'âge, donc un abaissement de la limite lorsque la situation concrète l'exige.

Point 3 Réduire le nombre d'unités de main d'œuvre standard (UMOS) requis pour l'agrandissement de l'espace habitable

En zone agricole, les bâtiments ou installations répondant au besoin d'habitation sont conformes à l'affectation de la zone au sens de l'article 34, alinéa 3 OAT dans la mesure où leur fonction d'habitation est objectivement indispensable à l'entreprise agricole en tant que telle, cette dernière étant entendue au sens de l'article 7 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR ; RS 211.412.11). Cette disposition prévoit qu'une exploitation doit pouvoir justifier d'au moins 1,0 UMOS.

Certes, les cantons peuvent diminuer ce volume minimal jusqu'à 0,6 UMOS (art. 5 LDFR). Dans le canton de Berne, la loi du 21 juin 1995 sur le droit foncier rural et le bail à ferme agricole (LDFB ; RSB 215.124.1) prévoit aussi que 0,85 UMOS est nécessaire en plaine et 0,6 UMOS dans les régions de montagne et de collines pour qu'une entreprise soit considérée comme agricole. Cela s'explique toutefois exclusivement par des raisons de politique structurelle, des exploi-

tations accessoires devant aussi pouvoir profiter de certains avantages pour être en mesure de s'affirmer sur le long terme, selon les exemples ci-après :

- Un descendant peut, dans le cadre d'une succession, se voir attribuer une entreprise à la valeur de rendement agricole (au lieu de la valeur vénale).
- Droits de préemption des membres de la famille et des fermiers.
- A certaines conditions, une entreprise peut édifier des constructions et installations en vue d'une activité accessoire non agricole (art. 24b LAT) ou la détention de chevaux en dehors de la zone à bâtir (art. 16a^{bis} LAT).

Cela étant, de l'espace habitable ne peut être autorisé comme étant conforme à l'affectation de la zone selon l'article 16a LAT que pour des exploitations agricoles au sens de l'article 7 LDFR, disposition plus stricte. Par ailleurs, même pour des exploitations agricoles au sens de l'article 7 LDFR comportant au moins 1,0 UMOS, il y a lieu de vérifier dans chaque cas selon des critères objectifs si les besoins de l'entreprise exigent un domicile en dehors de la zone à bâtir. Il convient d'examiner, à la lumière de l'ensemble des circonstances, dans quelle mesure la présence constante de la personne responsable est nécessaire à la direction et à la surveillance de l'exploitation agricole.

Selon une jurisprudence constante, des bâtiments d'habitation ne sont conformes à l'affectation de la zone que s'ils appartiennent à une exploitation agricole au sens de l'article 7 LDFR (Waldmann/Hänni, *Handkommentar RPG*, note 14 ad art. 16a ; Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [éd.], *Praxiskommentar RPG : Bauen ausserhalb der Bauzone*, 2017, note 52 ad art. 16a ; arrêt du TF 1C_258/2018 du 11 décembre 2018, Kandergrund). Par entreprise agricole, on entend une unité composée d'immeubles, de bâtiments et d'installations agricoles qui sert de base à la production agricole et qui, dans les conditions d'exploitation usuelles dans le pays, compte au moins une UMOS.

Partant, il n'est pas possible d'autoriser un espace habitable conforme à l'affectation de la zone à des exploitations agricoles qui ne remplissent que les conditions de taille prévues à l'article 5 LDFR.

Destinataire

- Grand Conseil