

Office fédéral du développement
territorial ARE
Direction
M^{me} Maria Lezzi
Worblentalstrasse 66
3063 Ittigen

Berne, le 8 mai 2015 tr

Consultation sur la 2^e étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire

Madame, Monsieur,

Merci de nous avoir donné la possibilité de nous prononcer sur ce projet.

Le but de la révision était de **simplifier** et de **clarifier** le droit de l'aménagement du territoire. Or, le projet présenté en augmente au contraire la complexité et empiète sur d'autres domaines. **C'est pourquoi la FPSL rejette la révision telle que présentée. Le projet doit être revu dans son intégralité et simplifié.** Par ailleurs, comme il ne tient pas suffisamment compte des objectifs de l'agriculture, il y a lieu de revoir tout particulièrement les dispositions relatives à la construction hors de la zone à bâtir. En l'occurrence, une révision de l'ordonnance en parallèle à celle de la loi est indispensable.

Le projet contient toutefois aussi de bonnes approches. La FPSL soutient ainsi la **meilleure protection des surfaces d'assolement**. Il est en effet important à nos yeux que la totalité de la surface agricole utile soit protégée le mieux possible, y compris les prairies naturelles et les pâturages, qui sont très importants pour la production de lait et de viande basée sur les herbages en Suisse. La loi utilise des termes tels que « terres cultivables », « parties du territoire qui se prêtent à l'agriculture » ou « surfaces d'assolement » (sols cultivables et prairies naturelles arables), qu'il s'agit de clarifier.

La FPSL rejette par ailleurs les modifications qui restreignent ou compliquent l'exploitation de l'espace rural par l'agriculture suisse. Extrait du Plan sectoriel des surfaces d'assolement PS SDA, Aide à la mise en œuvre 2006 : « *En outre, c'est faire acte de solidarité de la part des pays favorisés que de ne pas recourir inconsidérément au marché mondial pour couvrir leur approvisionnement.* » La production de denrées alimentaires à l'étranger produit des effets sur les paysages des pays concernés.

L'agriculture suisse vit une période de changement rapide. Elle subit de fortes pressions pour s'adapter à l'ouverture croissante des marchés et aux obstacles de plus en plus nombreux mis en travers de son chemin par les législations sur l'agriculture et sur la protection de l'environnement. Il est donc vital que l'aménagement du territoire crée pour elle des conditions tenant compte de la rapidité de cette évolution et ne faisant pas obstacle à sa modernisation. Comment, sinon, l'agriculture suisse pourrait-elle réduire ses gigantesques désavantages concurrentiels par rapport à l'Union européenne ?

L'agriculture mérite une base légale solide pour l'espace qui lui est attribué. L'agriculture hors de la zone habitée est conforme à l'affectation de la zone, ce qui doit aussi trouver une traduction dans le droit. Malheureusement, pour l'agriculture, l'aménagement du territoire se mue en aménagement négatif, dans lequel le rang attribué au paysage est plus important que le fonctionnement des processus requis par l'élevage et par l'exploitation des terres cultivables.

Pour toutes les raisons exposées plus haut, le projet doit mettre l'accent sur la protection des surfaces agricoles utiles et **sur la mise en œuvre correcte de la première étape de la révision**. Des **améliorations à l'échelon de l'ordonnance** sont possibles dans l'esprit des exigences décrites ci-dessus pour les constructions situées hors de la zone à bâtir. Elles doivent tendre à l'augmentation de la sécurité du droit et de la clarté dans l'application de la loi. L'expérience des effets de la première étape et des objectifs clairs doivent présider à la refonte du projet de 2^e étape, qui doit être réduit aux sujets essentiels. Le « Projet de territoire Suisse » n'ayant pas force de loi, il ne doit pas influencer sur la conception de la loi sur l'aménagement du territoire.

Pour le cas où la 2^e étape de la révision se poursuivrait, nous prenons position, ci-après, uniquement sur les **points principaux** concernant la production laitière et l'élevage. Nous nous rangeons pour le reste à la prise de position de l'Union suisse des paysans.

Principales revendications

Préambule

La motion 10.3086 de Markus Zemp demandait que la loi sur l'aménagement du territoire soit aussi basée sur l'article 104 de la Constitution fédérale. Sur ce point, le Conseil fédéral avait recommandé d'accepter la motion et avait été suivi par les Chambres. La FPSL demande par conséquent que l'art. 104 Cst. soit cité dans le préambule de la LAT.

Art. 3, al. 2, let. d et e, Principes régissant l'aménagement

Nous craignons que la valorisation des sites naturels et des territoires servant au délasserment ne soit source de restrictions de la production et de coûts et de travail supplémentaires pour l'agriculture. Le terme devrait à tout le moins être défini et expliqué plus clairement dans les commentaires, afin qu'il n'en résulte pas de restriction pour l'agriculture. On peut aussi se demander finalement qui doit supporter les coûts des restrictions matérielles, des valorisations et des effets de ces dernières.

Les mêmes arguments valent pour les termes « sauvegarder » et « relier » les espaces vitaux nécessaires à la conservation des espèces (al. 2, let. c). Ce serait surtout l'agriculture qui pâtirait des restrictions engendrées, alors même qu'elle n'est pas prête à subir les coûts et les restrictions. Il faut donc biffer la lettre e.

La FPSL propose de modifier l'art. 3, al. 2, let. d et de biffer la let. e du même alinéa :

*d. de conserver ~~et de valoriser~~ les sites naturels et les territoires servant au délasserment ;
e. ~~de sauvegarder et de relier les espaces vitaux nécessaires à la conservation des espèces ;~~*

Art. 8c Contenu du plan directeur dans les domaines de l'agriculture, de la forêt, de la nature et du paysage, ainsi que des dangers naturels

La FPSL trouve important que les notions de « surfaces d'assolement » et de « terres cultivables » soient définies plus précisément. Il faut en effet protéger la totalité de la surface agricole utile, prairies naturelles et pâturages inclus. Le plan directeur ne doit donc pas désigner seulement des « bonnes terres cultivables en suffisance », mais toutes les surfaces agricoles utiles. Par ailleurs, le fait de « mettre en réseau ou développer » des paysages et

sites naturels entraînerait des restrictions et des frais supplémentaires pour l'agriculture et des coûts élevés pour les pouvoirs publics. De plus, ce que l'on entend par ces termes n'est pas clair. Pour l'agriculture, les territoires de délaçement peuvent eux aussi avoir pour conséquence des restrictions d'utilisation allant jusqu'à l'expropriation. Il faudrait au moins offrir aux paysans concernés le remplacement de telles surfaces ou indemniser l'expropriation matérielle de façon correcte. Enfin, les dangers naturels sont suffisamment couverts par le droit en vigueur.

La FPSL propose de modifier l'art. 8c comme suit :

¹ *Le plan directeur désigne :*

a. ~~les bonnes terres cultivables~~ **les surfaces agricoles utiles appropriées** qui doivent être réservées **en suffisance** à l'agriculture, **et indique** les mesures à prendre pour garantir le maintien des surfaces d'assolement ;

b. les paysages et les sites naturels qui doivent être protégés, ~~mis en réseau ou développés ;~~
~~c. les territoires prévus pour une utilisation touristique intensive et le délaçement.~~

² *Le plan directeur indique comment concilier les fonctions remplies par **les terres cultivables** et la forêt avec d'autres exigences et utilisations ; il désigne les territoires dans lesquels le canton veut empêcher l'extension des surfaces forestières.*

³ *Le plan directeur indique ~~la manière d'utiliser, en tenant compte des risques,~~ les territoires **gravement** menacés par des dangers naturels **ou des développements préjudiciables.** ~~ou susceptibles de l'être à l'avenir et, le cas échéant, de les protéger contre ces dangers.~~*

Art. 13a Désignation des surfaces d'assolement

L'utilisation de nombreux sols pour les grandes cultures n'est pas autorisée, que ce soit par la définition d'une zone naturelle protégée, d'une zone de protection des eaux ou par l'affectation des sols aux activités de loisirs, comme le golf. Ces sols ne peuvent en aucun cas être comptés comme surfaces d'assolement, car ils ne sont pas disponibles en tout temps pour l'exploitation agricole. En revanche, il doit être possible de compter au nombre des surfaces d'assolement les cultures spéciales, pour autant que leur emplacement soit conforme aux critères du plan sectoriel et qu'elles soient utilisables de manière appropriée pour les grandes cultures.

À l'alinéa 2, les cantons sont chargés de déterminer la situation, les propriétés et la qualité du sol de ces surfaces. Cela doit être fait en fonction de critères uniformes prescrits par la Confédération pour l'ensemble de la Suisse (explications plus précises concernant ces critères dans le dernier paragraphe de la présente prise de position).

La FPSL propose de modifier l'art. 13a comme suit :

¹ *Les surfaces d'assolement se composent ~~des terres cultivables, notamment~~ des terres ouvertes, des prairies artificielles intercalaires, ~~et des prairies naturelles arables~~ **et des surfaces de cultures spéciales dont l'utilisation pour les grandes cultures est possible en tout temps et qui répondent aux exigences du plan sectoriel.***

² *Chaque canton détermine la situation, les propriétés et la qualité du sol de ses surfaces d'assolement **conformément aux prescriptions de la Confédération.***

Art. 13c Compensation

Les bâtiments agricoles sont à leur juste place en zone agricole, hors de la zone d'habitation. La relégation d'une partie de la production agricole dans la zone artisanale, comme le demandent certains milieux, est tout bonnement utopique et contraire aux nombreux impératifs de ladite production, comme la surveillance des animaux, la réduction des émissions polluantes ou la prévention des épizooties. La FPSL s'élève donc contre de nouvelles restrictions en la matière.

Il n'est pas contesté que l'intérêt public commande certaines constructions hors de la zone à bâtir. Mais la construction hors zone à bâtir ne doit pas remplacer la construction au sein de

ladite zone pour des avantages de coûts. Les pouvoirs publics doivent donc donner le bon exemple et au moins compenser les surfaces d'assolement nécessaires à la réalisation de leurs projets.

S'agissant de la démolition, les autorisations ne sont délivrées que dans des buts précis et la démolition est déjà prévue par l'art. 23b du projet de révision. Les bâtiments agricoles ne peuvent être traités plus sévèrement que les projets de construction d'intérêt public.

En raison des dispositions de l'alinéa 1, les alinéas 2 et 3 sont superflus et peuvent être biffés.

La FPSL propose de biffer l'art. 13, al. 2 et 3 :

~~***² Pour des projets de construction répondant à un intérêt public prépondérant, la compensation peut n'être que partielle. Le Conseil fédéral règle les conditions et les cas répondant à un intérêt public prépondérant où une pleine compensation peut ne pas être exigée.***~~

~~***³ Pour l'implantation hors de la zone à bâtir de constructions et d'installations conformes à l'affectation de la zone destinées à l'agriculture au sens de l'art. 3, al. 1, de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture et conformes à l'affectation de la zone, une compensation peut ne pas être exigée si l'élimination des constructions ou installations et la remise en culture du sol en tant que surface d'assolement peuvent être garantis en cas de suppression de l'affectation prévue.***~~

Art. 13d, al. 2, Surface minimale

L'exploitation agricole des surfaces d'assolement demande que les paysans puissent construire des bâtiments et des installations conformes à l'affectation de la zone. De plus, en vertu du droit en vigueur, les bâtiments doivent être éliminés dès lors qu'ils ne sont plus affectés à une utilisation agricole.

Par conséquent, il ne faut pas prévoir de compensation obligatoire des surfaces d'assolement pour les bâtiments agricoles. Et ce, même si le canton n'est plus en mesure d'indiquer comment il garantit le maintien de la surface minimale. En pareils cas, le canton doit répartir les coûts de la poursuite de son développement de façon paritaire sur toutes les surfaces dignes de protection, comme la forêt, les zones naturelles protégées et les surfaces d'assolement, de manière à imposer une symétrie des sacrifices. Seule une telle solution crédibiliserait la protection des surfaces d'assolement, qui obtiendrait enfin la reconnaissance qu'elle mérite.

Nous rejetons explicitement la proposition de variante pour l'alinéa 2.

La FPSL propose de modifier l'art. 13d, al. 2 comme suit :

*² Aussi longtemps qu'un canton n'indique pas comment il garantit le maintien de la surface minimale, il ne peut opérer aucun classement en zone à bâtir sollicitant des surfaces d'assolement. Jusqu'à ce qu'une telle garantie soit apportée, les surfaces concernées doivent être compensées en cas de projets de construction répondant à un intérêt public prépondérant ~~**ou de constructions et d'installations hors de la zone à bâtir et conformes à l'affectation de la zone**~~ qui sollicitent des surfaces d'assolement.*

Art. 16, al. 1, Zones agricoles

Les zones agricoles ne doivent pas seulement garantir la base d'approvisionnement du pays à long terme, mais contribuer essentiellement à la sécurité alimentaire actuelle et future. L'initiative « Pour la sécurité alimentaire » lancée par l'USP va dans ce sens et demande que l'on prenne de nouveau suffisamment en compte et que l'on renforce l'importante fonction productive de l'agriculture, en plus des autres fonctions importantes déjà reconnues par la Constitution.

La FPSL propose de modifier l'art. 16 comme suit :

¹ Les zones agricoles servent à garantir **la base d'approvisionnement du pays à long terme, la sécurité alimentaire à long terme et la production agricole de denrées alimentaires nécessaire à cette fin**, à sauvegarder le paysage et les espaces de délasserment et à assurer l'équilibre écologique ; elles devraient être maintenues autant que possible libres de toute construction en raison des différentes fonctions de la zone agricole...

Art. 36a Dispositions pénales

Quiconque construit sans autorisation doit être sanctionné. Cette disposition doit donc être de portée générale et ne pas être appliquée uniquement hors de la zone à bâtir. Cela créerait sinon une inégalité de traitement inexplicable entre les contrevenants à l'intérieur et à l'extérieur de la zone à bâtir, que la FPSL refuse avec détermination au nom du respect de l'État de droit.

La FPSL propose de modifier l'art. 36a comme suit :

¹ Celui qui, ~~hors de la zone à bâtir~~, érige une construction sans autorisation ou se soustrait à un ordre de police des constructions entré en force sera puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

Remarques d'ordre général

Indemnisation : Aujourd'hui, les projets d'intérêt général de la Confédération, des cantons et, en partie, des particuliers justifient une application rapide du droit d'expropriation. Toutefois, les indemnités versées pour les terrains hors de la zone à bâtir sont trop faibles en raison des prix bas du terrain ; elles servent les intérêts économiques de l'expropriateur et ne peuvent pas garantir l'utilisation parcimonieuse du sol. Du point de vue de la FPSL, il faut définir des indemnités conformes au marché, comme le demande la motion Ritter en suspens. Une meilleure indemnité des propriétaires pourrait accélérer les procédures et éviter de fausses incitations en matière de droit d'expropriation. La garantie d'une indemnité conforme au marché doit être introduite par une modification de l'art. 5, al. 1 et 2, LAT ou, comme le propose la motion Ritter, par une révision de la loi fédérale sur l'expropriation (RS 711).

Protection des surfaces d'assolement : La protection des surfaces d'assolement est une revendication importante de l'agriculture. Les sols de moindre qualité ne doivent pas être intégrés dans l'inventaire. Les meilleurs sols doivent être protégés et rester utilisables par l'agriculture. Du point de vue de la FPSL, les prairies naturelles et les pâturages doivent aussi être préservés et protégés dans la mesure du possible.

Remarques finales

Le problème principal de l'aménagement du territoire reste la perte de surfaces agricoles utiles. Or, seule une utilisation diversifiée et rentable de ces surfaces garantit à long terme la préservation d'un paysage cultivé.

En vous priant de prendre nos propositions en considération et en vous remerciant d'ores et déjà de vos prochains travaux, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de nos sentiments distingués.

Fédération des Producteurs Suisses de Lait PSL

Hanspeter Kern
Président

Kurt Nüesch
Directeur