

Madame la Conseillère fédérale Doris Leuthard
Département fédéral de l'environnement, des
transports, de l'énergie et des communications
Worblentalstrasse 66
3063 Ittigen

Brugg, le 31 août 2017

Responsable : Beat Röösl, Martin Würsch
Secrétariat : Jeannine Schwaiger
Document : RPG2_Stellungnahme SBV_2017-08-21

Prise de position sur la révision de la loi sur l'aménagement du territoire

Consultation extraordinaire sur le nouveau projet relatif aux constructions hors de la zone à bâtir

Madame la Présidente de la Confédération,
Madame, Monsieur,

Tout d'abord, nous vous remercions de nous offrir la possibilité de vous soumettre nos requêtes concernant la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT2).

L'USP œuvre pour **52 000 exploitations familiales**, leurs coopératives, 4000 exploitations horticoles, les détenteurs de 100 000 équidés et de nombreux autres milieux concernés. Notre faîtière compte **85 organisations membres** qui défendent plus de **300 000 emplois**. Elle partage en outre les préoccupations des entreprises en amont ou en aval du secteur agricole dont elle dépend.

La vitalité et la beauté de nombreuses communes et vallées dépendent de l'activité de ces branches, pour autant que l'on accorde à ces dernières les possibilités de développement dont elles ont besoin. Les constructions hors de la zone à bâtir revêtent donc une importance majeure. Les bâtiments ruraux dans la zone agricole sont, comme leur nom l'indique, en principe conformes à l'affectation de la zone. D'une part, il s'agit d'un privilège dont l'agriculture est pleinement consciente. D'autre part, cette localisation hors de la zone à bâtir représente aussi une contrainte dont l'aménagement du territoire doit être conscient. Dans cette optique, nous vous demandons que dans l'espace rural, une marge de manœuvre soit laissée pour construire en-dehors de la zone à bâtir.

Or, la marge de manœuvre prévue par le projet est trop restreinte pour l'agriculture. Nous saluons certes les efforts de réorganisation et les améliorations partielles dont elle a bénéficié. Il n'en demeure pas moins que les normes sont encore trop denses, dirigistes et manquent de cohérence. Certains instruments n'ont aucun lien avec la pratique et ne sont ni réalisables ni raisonnables.

Pour ces motifs et d'autres encore, nous rejetons le projet dans sa forme actuelle. Il faudrait que des modifications fondamentales lui soient apportées pour que nous puissions continuer à soutenir la révision. Dans le cas contraire, nous recommandons d'interrompre les travaux.

Nous souhaitons vous exposer ci-après les conditions qui, de notre point de vue, doivent être remplies pour que le projet de révision aboutisse.

- 1. Les constructions agricoles sont conformes à l'affectation de la zone.** Il est juste et souhaité par la société que l'agriculture construise ses bâtiments non pas à l'intérieur de la zone à bâtir, mais à l'extérieur, c'est-à-dire en zone agricole. Nous attendons par conséquent que ces constructions puissent être autorisées sans complications et réalisées à faibles coûts. Dans l'intérêt d'une utilisation mesurée des terres cultivables, il va de soi que les maîtres d'ouvrage ne devront pas abuser de leur marge de manœuvre. Ils seront tenus de réaliser leurs projets dans le respect des principes de l'aménagement du territoire et de fournir des indications sur l'utilisation future des constructions existantes dans le cadre d'une demande de permis de construire. De nombreuses prescriptions (marge brute, potentiel de matière sèche, effectifs maximaux, bilan de fumure, etc.) empêchent d'ores et déjà les constructions en surnombre ou de trop grand volume. Il ne faut donc pas augmenter, mais diminuer le nombre des conditions fixées dans la LAT.
- 2. Il n'y a qu'une agriculture.** La loi fédérale sur l'agriculture (art. 3 LAgr) définit les activités agricoles. La LAT doit s'y référer. Les catégories récemment inventées, comme les « activités agricoles de base », qui ne renvoient à aucun concept juridique existant, doivent être abandonnées. Le traitement, le stockage et la vente de produits de la ferme et de produits régionaux, de même que la détention de chevaux, font partie depuis toujours de l'activité agricole et génèrent une part importante du revenu des familles paysannes. Le projet actuel dévalorise ces activités en les définissant comme des « parties complémentaires de l'exploitation » et les assortit de nouvelles exigences. C'est non seulement faux, mais cela va à l'encontre de la stratégie de diversification de la Confédération. C'est pourquoi nous souhaitons que les activités visées à l'art. 23g, al. 1, let. a à d, continuent d'être traitées comme des activités agricoles et soient donc soumises aux mêmes dispositions que les autres activités agricoles visées à l'art. 23f. Il en va de même pour les installations servant à la production d'énergie à partir de biomasse (bois y compris) et d'énergie solaire. S'agissant des parties d'exploitations proches de l'agriculture citées à la lettre e, comme l'agritourisme et les services de sociothérapie, il faut permettre l'installation de l'infrastructure requise (les toilettes, p. ex.). Des adaptations s'imposent aussi pour les espaces habitables. Les familles paysannes et les apprentis souhaitent vivre dans des logements modernes, ce qui concerne aussi la hauteur des pièces, la dimension des vitrages, les équipements sanitaires, etc. Il faut que les bâtiments existants puissent aussi servir d'habitation aux employés. Cet espace habitable peut avoir un caractère temporaire dans le cas des saisonniers. En outre, une maison d'habitation contiguë à l'étable n'est autorisée aujourd'hui que si elle est « indispensable » à la surveillance des animaux. Selon la pratique actuelle, cela est uniquement nécessaire pour les vaches laitières et les truies, mais pas dans le cas des vaches allaitantes, des poules pondeuses, des porcs à l'engrais, etc. Il s'agit d'une délimitation arbitraire et contraire au bon sens, surtout en sachant que toutes les autres lois font du bien-être animal en Suisse une priorité absolue. Dans un souci de cohérence, nous attendons que la LAT garantisse que toutes les formes de détention d'animaux de rente donnent droit à une maison d'habitation près de l'étable.
- 3. Zones agricoles spéciales :** Certains cantons se sont déjà dotés de zones spéciales, d'autres non. Quoiqu'il en soit, tous les cantons réalisent une procédure de planification pour les gros projets. En principe, l'affectation de la construction à la zone spéciale ou à la zone agricole n'y change rien, si ce n'est que la délimitation de la zone spéciale engendre des frais. Nous pensons donc que les cantons doivent pouvoir décider par eux-mêmes s'ils délimitent des zones spéciales afin de permettre la construction de bâti-

ments pour des besoins spéciaux non conformes à l'affectation de la zone agricole. Pour la production indépendante du sol, la méthode du développement interne s'est révélée efficace et doit être conservée. Il est toutefois urgent de donner une définition correcte de la distinction entre tributaire du sol et indépendant du sol. Elle se fonde aujourd'hui sur des arrêts inadéquats des tribunaux, un problème auquel il faut remédier dans le cadre de cette révision de la LAT. En pratique, l'organisation d'une votation régionale sur le plan directeur ou la concentration de formes de production spécifiques ne sont pas de bonnes options, aussi nous souhaitons qu'à l'avenir, la croissance d'une exploitation ne dépende pas de simulations, mais de sa réussite économique. Nous demandons en conséquence que l'art. 16a, al. 1, soit formulé de manière potestative et que les al. 2 et 3 soient biffés.

4. **L'obligation de démolition entrave les projets de construction.** L'obligation de démolition peut se justifier dans des cas spécifiques ou des cas-limites. Recourir à l'obligation générale de retour à l'état antérieur serait en revanche disproportionné par rapport aux effets obtenus. Le fond du problème ne réside pas dans les nouvelles constructions, mais dans les bâtiments agricoles désaffectés depuis longtemps et délabrés. On peut comprendre que le canton ait intérêt à les faire démolir dans les lieux où ils nuisent à la beauté du paysage. Le prélèvement de la plus-value fournit suffisamment d'argent à cet effet. De plus, le canton peut aujourd'hui s'il le souhaite ordonner le retour à l'état antérieur lorsqu'un bâtiment est détourné de son affectation. De nouvelles exigences ne permettent pas de corriger l'application lacunaire de cette possibilité, d'autant plus que la proposition ne s'attaque pas au fond du problème. C'est la raison pour laquelle nous refusons que l'obligation générale de démolition. Laissons aux cantons le soin de décider selon le contexte et de fixer des priorités en fonction de la région.
5. **Les permis de construction de durée déterminée sont inutiles.** En théorie, les bâtiments ont une durée de vie déterminée. Dans la réalité, en revanche, ils font régulièrement l'objet de nouveaux investissements, que cela soit pour leur entretien ou des aménagements. Leur durée de vie s'en trouve prolongée. De ce fait, accorder un permis de construction de durée limitée est inapproprié. On renoncerait à effectuer les travaux nécessaires, n'étant pas sûr de pouvoir renouveler l'autorisation. Ces incertitudes ne contribueraient pas à améliorer les conditions des prêts bancaires, car les risques pour les banques seraient alors plus importants. Les frais d'administration et de propriété augmenteraient considérablement s'il fallait renouveler en permanence les autorisations pour un nombre incalculable de bâtiments. Au vu des instruments existants, qui permettent déjà aux cantons de faire démolir une grange inutilisée, cet instrument est superflu et inacceptable aux yeux des parties prenantes. Au lieu de la durée de vie, il y a lieu de considérer la conformité de l'utilisation.
6. **Preuve de la viabilité à long terme :** Nous sommes favorables à la proposition de renoncer à une telle preuve dans le cas d'une obligation de retour à l'état antérieur. Nous soutenons aussi l'idée que le canton doive à l'avenir prouver, en se fondant sur un examen, la non-viabilité évidente d'un bâtiment. Il faut toutefois veiller à ce que ce renversement du fardeau de la preuve s'applique à tous les bâtiments, qu'il y ait obligation ou pas de retour à l'état antérieur.
7. **Ne pas réglementer de nouveau la garde de chevaux.** Avec la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 04.472 Darbellay, la réglementation de la garde de chevaux a déjà été réformée durant la 1^{re} étape de cette révision totale. Les adaptations ont été approuvées par le Parlement au terme de plusieurs années de travail et ne sont entrées en vigueur qu'en 2014. Nous sommes donc fermement opposés à ce que tout soit de nouveau bouleversé quelques années plus tard. La dernière révision a déjà permis de

mettre un frein aux dysfonctionnements. Il faut renoncer à tout nouveau projet de durcissement et respecter la décision du Parlement.

8. **Approche en matière de planification et de compensation** : L'idée d'encourager les cantons, grâce à l'approche en matière de planification, à mieux tenir compte des besoins régionaux au moyen d'un plan directeur est intéressante. Nous craignons toutefois que cela ne profite aux convoitises non agricoles plus attrayantes, aux dépens de l'agriculture et des terres cultivables. L'approche de compensation proposée, qui est dénuée de tout rapport avec la pratique, le reflète aussi. L'instrument ne répond pas à des questions importantes et n'est tout simplement pas réalisable. Les approches de compensation alternatives nous laissent aussi sceptiques. Comme le montre l'expérience, des mesures écologiques sont alors prises sur les terres cultivables, ce qui entrave la productivité de l'agriculture. Un projet de construction doit recevoir un permis de construire parce qu'il remplit les conditions légales - et non pas parce que le maître d'ouvrage obtient l'indulgence par compensation. Nous demandons donc la suppression pure et simple de l'art. 23d.
9. **Les dispositions pénales n'ont rien à faire dans la LAT**. Nous sommes opposés aux constructions illégales et prônons le respect des lois. Aujourd'hui, les autorités ont déjà la possibilité de sanctionner les constructions illégales, leur décision pouvant aller jusqu'à la démolition. Il nous paraît disproportionné que la Confédération menace d'appliquer des peines de prison même dans des cas d'importance mineure. Cette mesure créerait un climat de suspicion générale, alors qu'aucun lien entre la branche et la délinquance n'a été statistiquement prouvé. Au lieu de criminaliser l'agriculture, il faut élaborer une loi qui puisse être appliquée et respectée. Dans cette hypothèse, il est juste et important de sanctionner les constructions illégales et d'appliquer les décisions de démolition. Il serait aberrant de vouloir combattre les problèmes d'exécution par des règles et des peines plus sévères. Les dispositions pénales appartiennent au Code pénal et n'ont rien à faire dans la LAT. L'art. 24g doit donc être biffé.
10. **Pas de transfert de compétences vers la Confédération**. L'aménagement du territoire est soumis au principe de subsidiarité. Les cantons et les communes sont mieux à même de juger comment leur espace d'habitation et leur espace économique doivent être organisés. Ce n'est pas le rôle de l'administration fédérale. Comme pour la zone à bâtir, les communes doivent pouvoir traiter avec pragmatisme les demandes de permis de construire simples pour des constructions mineures. Cela permettra à tout le monde de gagner du temps et de l'argent.
11. **Une politique fédérale cohérente**. L'agriculture doit de plus en plus jongler avec les objectifs contradictoires de la Confédération. Alors que le DEFR veut des exploitations plus grandes et plus efficaces, le DETEC va renchérir la production en faisant peser des contraintes sur les constructions, la gestion des exploitations, les effectifs d'animaux, les produits phytosanitaires, etc. Ces contraintes qui réduiront à néant les gains de productivité en peu de temps et empêcheront notre secteur de devenir concurrentiel par rapport à l'étranger. Nous demandons que la LAT soit cohérente avec les autres objectifs de la Confédération.

12. **Pas de politique sectorielle dans la LAT.** La LAT est une loi-cadre et ne doit pas faire de la politique agricole, environnementale, énergétique ou de la politique du tourisme. Elle doit laisser une marge de manœuvre à ces secteurs dans le cadre des principes généraux qu'elle définit, même si cela implique de construire en-dehors de la zone à bâtir.

Conclusion

Comme en 2008 et en 2015, le nouveau projet de loi n'est pas adapté à la réalité et place encore une fois la barre trop haut. Nous ne tirerons rien d'un projet ambitieux voué à l'échec. L'objectif était de simplifier la réglementation, or c'est l'inverse qui s'est produit. Nous retournons le projet à son expéditeur en l'appelant à remettre l'accent sur la simplification.

Devons-nous rappeler que l'avenir des familles paysannes dépend de cette révision ? Les agriculteurs ont droit à une base juridique crédible dans l'espace qui leur est destiné à raison, à savoir en-dehors du territoire urbanisé. Nous voulons donc être traités comme les autres branches et ne pas subir d'autorisations à durée limitée, d'obligations de retour à l'état antérieur, de preuves de viabilité et de dispositions pénales disproportionnées. Il est dans l'intérêt de l'agriculture que la LAT soit respectée. Il n'est pas question que quelques brebis galeuses parviennent à mieux s'en sortir que les autres. Mais si les sanctions commencent à être distribuées trop généreusement parce que la réglementation s'est durcie, les familles paysannes risquent de basculer dans l'illégalité. Au lieu de nous pencher sur de nouvelles lois, concentrons-nous sur l'application subsidiaire des instruments existants et efforçons-nous de simplifier la LAT et l'OAT. Il est essentiel d'associer davantage les cantons dans ce contexte.

S'il en va autrement et si les revendications de l'USP et de l'espace rural ne sont pas prises en considération, nous combattons résolument ce projet de révision.

Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de prendre position et espérons que vous tiendrez compte de nos revendications. Nous sommes disposés à discuter de nos réflexions de manière plus détaillée et à rechercher des solutions praticables avec vous.

Veillez agréer, Madame la Présidente de la Confédération, Madame, Monsieur, l'expression notre très haute considération.

Union Suisse des Paysans



Markus Ritter
Président



Jacques Bourgeois
Directeur

