

Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire, de l'énergie et de la communication
Le président Martin Schmid

3003 Berne

Brugg, 24 septembre 2021

Responsable: Beat Rööfli
Secrétariat: Ursula Boschung
Document: 210924 SN RPG2 GVLI_f.docx

Révision de la loi sur l'aménagement du territoire (2^e étape avec contre-projet à l'Initiative paysage) Procédure de consultation

Monsieur le président de la commission,
Madame, Monsieur,

Dans votre courrier du 21 mai 2021, vous nous invitez à prendre position sur le projet susmentionné. Nous vous remercions pour cette opportunité, que nous saisissons volontiers.

Considérations de principe

L'Union Suisse des Paysans (USP) est l'organisation faîtière de l'agriculture suisse. Elle regroupe plus de 80 organisations membres et près de 48 000 familles d'agriculteurs et leurs exploitations. Par ailleurs, l'USP est le porte-parole de l'espace rural de Suisse. C'est dans le cadre de cette fonction qu'elle prend position sur le projet.

Les règles d'aménagement du territoire jouent un rôle central dans le développement et la modernisation de l'agriculture. Ce dernier point fait l'objet d'une évolution structurelle constante, qui dépasse largement les autres secteurs en termes d'intensité. Les exigences de la société, du droit et de l'économie de marché augmentent et changent continuellement. Par conséquent, l'infrastructure de construction agricole doit également constamment évoluer et s'adapter. Cette situation doit être prise en compte dans l'aménagement du territoire, et il ne s'agit pas de se contenter d'autoriser une évolution dynamique: il faut la promouvoir grâce à des réglementations et à des procédures claires, qui permettent d'obtenir rapidement et en toute simplicité des autorisations pour des projets de construction. C'est sur ce contexte que repose notre prise de position ci-dessous.

Certains éléments du projet sont tirés du message du Conseil fédéral concernant la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 2) et d'autres proposent une alternative à l'Initiative paysage. Ainsi, le projet doit servir, d'une part, à clore la révision LAT 2 en cours depuis des années et, d'autre part, de contre-projet à l'Initiative paysage. L'USP soutient cette approche pragmatique de la CEATE-E.

Contrairement aux projets de révision précédents, la CEATE-E a créé un projet qui, outre la préservation des paysages, l'économie et la subsidiarité tient compte également de l'agriculture. Partant, l'USP en conclut que le projet représente une bonne base pour la suite des travaux mais qu'il nécessite quelques corrections, précisions et ajouts ponctuels. Les points suivants revêtent une importance considérable à cet égard: a) exclure l'agriculture conforme à l'affectation de la zone des objectifs de stabilisation; b) promouvoir la reconstruction facultative via une prime à la démolition financée par la taxe sur la plus-value; c) organiser l'approche de planification de manière restrictive en mettant l'accent sur la zone de montagne; d) renforcer la priorité de l'agriculture dans la zone agricole en adaptant la loi sur la protection de l'environnement; et e) différencier sur le plan juridique le logement agricole conforme à l'affectation de la zone du logement non agricole et non conforme à l'affectation de la zone.

Les préoccupations portant sur l'agriculture évoquées dans la présente prise de position concernent toujours également l'horticulture productrice, qui fait partie intégrante de la production végétale et qui est conforme à l'affectation de la zone agricole, au même titre que l'agriculture.

Prise de position sur les différentes dispositions

Préambule

sur la base des art. 75, 104a et 108 de la Constitution fédérale,

Nous sommes favorables à l'ajout de l'art. 104a Cst. dans le préambule de la LAT. Ainsi, la protection des terres cultivables et la sécurité alimentaire jouissent d'une dimension accrue dans l'aménagement du territoire. Il s'agit pour l'agriculture d'un complément important et juste, d'autant plus que la protection des terres cultivables et le maintien des infrastructures de construction nécessaires à la filière alimentaire n'ont jusqu'ici pas suffisamment été prises en compte dans l'aménagement du territoire. L'USP salue ce changement à condition que cela ne mène pas à ce que la politique sectorielle concernée ne soit anticipée ou à dresser des barrières contre la politique agricole.

Art. 1, al. 2:

*b^{ter}. de stabiliser le nombre de bâtiments **utilisés à des fins non agricoles** en territoire non constructible;*

b^{quater}. de stabiliser l'imperméabilisation du sol dans les zones agricoles visées à l'art. 16 et exploitées toute l'année, pour autant qu'elle serve à des fins non agricoles;

Ces ajouts concernant la stabilisation du nombre de bâtiments représentent l'élément central de ce projet dans sa fonction de contre-projet. L'USP salue l'idée d'opter pour un instrument plus flexible dans l'optique d'une stabilisation au lieu d'un plafond figé, tel que prôné par l'Initiative paysage.

Toutefois, il s'agit de concentrer la stabilisation sur le véritable problème: les autorisations exceptionnelles pour les constructions et installations non conformes à l'affectation de la zone. Il n'est donc pas correct d'inclure le secteur de l'agriculture conforme à l'affectation de la zone dans les bâtiments cités à la let. b^{ter}. Ce secteur peut et ne doit exclusivement construire en zone agricole, c'est pourquoi la LAT sépare formellement les constructions agricoles des autres constructions. Il est impératif de maintenir cette distinction dans l'article énonçant les buts.

Par exemple, les débats actuels portant sur l'initiative contre l'élevage intensif remettent aussi en question la stabilisation du nombre de bâtiments agricoles. Ainsi, les milieux de la protection des animaux exigent qu'à l'avenir les animaux soient élevés en plus petits groupes ou dans différentes étables. Au lieu d'un seul poulailler de 18 000 places, il faudrait construire neuf petites étables de 2000 places chacune. Ceci induirait une augmentation drastique du nombre de bâtiments. Respecter l'objectif de stabilisation serait impossible ou bloquerait le développement de l'agriculture, menaçant ainsi son existence même.

L'agriculture a été exclue à juste titre du moins en ce qui concerne l'imperméabilisation du sol à la let. b^{quater}. En effet, à l'avenir, les exigences en matière de bien-être animal, de sécurité, d'efficacité du travail et de protection des eaux continueront de requérir des surfaces plus importantes pour les bâtiments, les écoulements, les aires

de lavage, etc. Il s'agit d'un développement souhaité pour la politique agricole et la société, qui ne doit pas être entravé par la LAT.

Selon nous, trop peu d'attention est accordée à une utilisation respectueuse de la ressource sol en ce qui concerne les constructions d'infrastructure publique. Ces dernières contribuent de manière considérable à la perte de terres cultivables et doivent impérativement être prises en considération dans l'objectif de stabilisation.

Pour compenser les particularités cantonales et les fluctuations liées au développement, les cantons ne devraient actuellement pas dépasser de plus de 5% la valeur de stabilisation de référence.

Des définitions et délimitations exactes sont impératives pour les termes suivants: stabilisation, bâtiment, territoire non constructible, imperméabilisation du sol, zones agricoles exploitées toute l'année.

*d. de garantir des sources d'approvisionnement suffisantes dans tout le pays **et les bases pour la production agricole, en particulier le développement de l'agriculture;***

L'objectif de stabilisation pour les constructions non conformes à l'affectation de la zone va dans la bonne direction mais ne suffit pas. Pour établir l'équilibre en dehors de la zone à bâtir, les intérêts du secteur agricole doivent être soutenus, à l'image de ceux du milieu économique, à l'art. 1, al. 2, let. b^{bis}. En outre, l'ajout à la let. d, tel que proposé ci-dessus, garantit que non seulement les terres cultivables mais aussi les autres bases de production doivent être assurées. Ceci concerne également les constructions et installations agricoles sans lesquelles le secteur ne pourrait pas assumer ses fonctions. Étant donné que la population approuve largement l'article constitutionnel 104a «Sécurité alimentaire» et au vu de l'adoption de cet article dans le préambule, il s'agit d'une exigence aussi bien légitime que nécessaire.

Art. 3, al. 2 et 5

2 ... lit. a^{bis}. de veiller à économiser les surfaces et à limiter au strict nécessaire l'imperméabilisation du sol lors de la réalisation de constructions et d'installations;

Nous approuvons ce principe à condition que le strict nécessaire implique aussi les volumes et surfaces relatifs à l'efficacité du travail, à la protection des eaux et au bien-être animal, qui vont au-delà des exigences minimales fixées par la loi. Il s'agit d'un point nécessaire pour pouvoir satisfaire aux exigences élevées de labels tels que Bio mais aussi à celles en matière de techniques de sécurité et d'économie de marché. Par ailleurs, une certaine flexibilité est toujours nécessaire pour former des unités et des surfaces judicieuses, qui permettent d'anticiper une évolution future.

Il convient donc impérativement de mieux définir l'expression «strict nécessaire» en vue de la procédure parlementaire. Cette question ne doit en aucun cas mener ultérieurement à une profusion de recours inutiles et d'arrêts inappropriés du Tribunal fédéral. Par exemple, s'agissant de la détention de chevaux, des problèmes surgissent constamment quant à savoir si les paddocks et marcheurs passent pour des surfaces scellées. Il s'agit là d'un exemple pouvant s'appliquer aux installations dans d'autres secteurs. Une définition précise du législateur est donc indispensable.

5 Les utilisations du sous-sol, ~~notamment des eaux souterraines, des matières premières, des énergies et des espaces constructibles,~~ doivent être coordonnées suffisamment tôt entre elles et avec les utilisations de surface, compte tenu des intérêts en présence.

Même si les cantons disposent d'ores et déjà des bases pour la planification du sous-sol, elles sont notamment judicieuses dans les territoires urbanisés et tout autour des grandes agglomérations. Néanmoins, les cantons devraient pouvoir décider librement des domaines qu'ils souhaitent intégrer à une telle planification.

Une coordination suffisamment précoce des utilisations permettra d'éviter des coûts élevés par la suite. Néanmoins, la coordination suffisamment précoce ne doit pas conduire à ce qu'une propriété foncière soit utilisée à titre de réserve avec des restrictions. Il s'agira de garantir ce point en cas d'adoption de l'article en question.

Si ce dernier est approprié en tant que base, aucun motif apparent ne justifie que l'on cite les utilisations spécifiques. Cette formulation sous-entend les planifications non primordiales et crée une hiérarchie par rapport à d'autres utilisations, qui ne sont pas répertoriées ici. S'il y avait une raison légitime à ce que ces domaines spécifiques soient cités dans les principes régissant l'aménagement, pourquoi donc ne pas préciser également les utilisations de surface et les intérêts en présence? Les commentaires n'expliquent pas suffisamment la nécessité d'une telle énumération, c'est pourquoi nous demandons qu'elle soit intégralement supprimée.

Art. 5 al. 2^{bis}, 2^{ter} et 2^{quater}

2^{bis} Les propriétaires de constructions et d'installations implantées hors de la zone à bâtir reçoivent, lors de la démolition de celles-ci, une prime correspondant aux frais de démolition à l'exclusion d'éventuels frais d'élimination de déchets spéciaux et d'assainissement de sites contaminés, sauf s'il s'agit d'une construction ou d'une installation érigée de façon illicite existe une autre obligation légale de prise en charge des frais de démolition. En cas de démolition de constructions et installations non utilisées à des fins agricoles, la prime n'est versée que si aucune construction de remplacement n'est réalisée.

2^{ter} Les cantons financent la prime de démolition en premier lieu par le produit de la taxe au sens de l'al. 1, puis par des moyens financiers généraux.

2^{quater} La Confédération peut allouer des contributions aux dépenses des cantons. Le Conseil fédéral règle les modalités.

Promouvoir la reconstruction facultative des bâtiments inutilisés représente un élément central du mécanisme de stabilisation et l'une des exigences principales du secteur agricole. Dans cette optique, il convient de maintenir l'al. 2bis avec adaptation et l'al. 2ter. Il est essentiel de favoriser l'agriculture en matière de reconstruction. Dans le cas contraire, en ce qui concerne les nouvelles constructions qui doivent de toute manière être conformes à l'affectation de la zone, il pourrait y avoir une incitation à garder les anciens bâtiments en réserve pour en faire ensuite une utilisation non conforme. En particulier en combinaison avec l'approche de planification, il pourrait en découler des évolutions indésirables et des incitations inopportunes susceptibles de nuire aussi bien au paysage qu'à l'agriculture. La prime à la démolition génère, entre autres pour les agriculteurs, une incitation à remplacer les anciens bâtiments par d'autres plus efficaces et à moderniser leur exploitation, ce qui exerce un effet positif sur différentes questions liées à la politique agricole et environnementale ainsi qu'à la protection des animaux.

Pour cette même raison mais aussi pour des raisons d'équité, les agriculteurs s'étant engagés ultérieurement à démolir une construction ou une installation doivent aussi pouvoir prétendre à la prime à cet égard. Il faut impérativement les inclure pour respecter l'égalité de traitement. Sinon les cantons pourraient être incités à exiger des engagements de démolition à large échelle, ce qui irait à l'encontre du sens et de l'objectif du caractère volontaire de cette approche. Il n'est pas concevable que les personnes conscientes de leurs responsabilités soient punies après coup tandis que ceux qui n'ont jamais rien démolé en profitent. C'est pourquoi, une mention à cet égard est nécessaire dans les commentaires.

L'art. 5 régleme, entre autres, la taxe sur la plus-value de la LAT 1, qui prévoit l'affectation obligatoire des moyens en faveur des terres cultivables. Ainsi, la prime doit non seulement être versée pour la démolition mais aussi pour le rétablissement de la surface agricole utile.

Art. 8c Contenu du plan directeur relatif aux zones prévues à l'art. 18^{bis}

1 En impliquant les communes, les cantons peuvent, dans des territoires définis sur la base d'une conception d'ensemble du territoire, désigner dans leur plan directeur des zones spéciales de la région de montagne hors zone à bâtir dans lesquelles des utilisations non imposées par leur destination sont admissibles (art. 18bis), pour autant que les conditions suivantes soient remplies:

a. la délimitation de telles zones améliore la situation globale dans le territoire en question au regard des buts et principes de l'aménagement du territoire; et

b. des mandats sont donnés à la planification d'affectation, afin que les mesures de compensation et d'amélioration nécessaires soient prévues.

~~*1^{bis} En respectant les mêmes principes, les cantons peuvent délimiter des zones spéciales dans lesquelles ils prévoient, sur la base de directives cantonales, la*~~

~~*réaffectation de bâtiments agricoles inutilisés à des fins d'habitation.*~~

2 Le plan directeur précise au minimum:

a. la manière dont la situation globale doit être améliorée, les objectifs supérieurs poursuivis et les raisons motivant cette amélioration.

b. la manière dont la conception d'ensemble du territoire sera concrètement mise en œuvre dans le plan d'affectation pour le territoire concerné.

L'USP s'engage pour minimiser les constructions et installations en zone agricole non conformes à l'affectation de cette dernière. En particulier, les réticences en ce qui concerne les utilisations non imposées par leur destination et non conformes à l'affectation de la zone sont grandes. C'est pourquoi, l'USP est également très critique face à l'approche de planification. L'agriculture se sent particulièrement menacée par les conflits d'utilisation croissants et les pertes de terres cultivables en raison des utilisations non conformes à l'affectation de la zone et des mesures d'amélioration. Si l'approche de planification devait être maintenue dans le projet, nous demanderions des adaptations minimisant le risque de dérives potentielles. Cette approche de planification ne doit en aucun cas entraver l'agriculture ou conduire à des pertes de terres cultivables.

Le potentiel et les motifs en faveur de l'approche de planification sont clairs pour les zones de montagne. Toutefois, en région de plaine, il y a un très grand risque d'usage abusif pour remplacer les zones à bâtir devenues rares depuis l'entrée en vigueur de la LAT 1. Ainsi, de vastes périmètres pourraient être recouverts de constructions et d'installations non conformes à l'affectation de la zone, en particulier dans les domaines du sport et des offres de loisirs. Il n'y a pas de place pour des terrains de golf, des parcs de loisirs et des paradis des motards en zone agricole. C'est pourquoi il faut impérativement limiter l'approche de planification à la zone de montagne: il s'agira toutefois encore de définir une délimitation adéquate.

Les conflits liés à des utilisations non agricoles en dehors des zones à bâtir ont déjà pris des proportions inquiétantes en de nombreux endroits, et l'approche de planification ne fera assurément que les accroître. Par conséquent, une priorité explicite de l'agriculture en zone agricole au sens de l'art. 16, al. 4, LAT et de l'art. 4, al. 1^{bis},

LPE (Minorité Stark et al.) est indispensable. Sans une telle priorité, l'approche de planification est intolérable pour l'agriculture.

Les plus grands conflits d'utilisation et les principales incitations inopportunes surgissent là où d'anciens bâtiments agricoles ont été transformés en des bâtiments d'habitation à usage non agricole. Pour limiter une telle évolution, il faut au moins supprimer l'al. 1^{bis}, d'autant plus qu'il est déjà couvert par l'al. 1.

On est en droit de craindre que «la manière dont la situation globale doit être améliorée» implique des mesures qui détériorent la situation de l'agriculture (notamment compensation écologique et entrave au travail). Partant, nous attendons que les commentaires mentionnent explicitement que la situation de l'agriculture ne doit en aucun cas se détériorer.

Art. 16, al. 4:

4 En zone agricole, l'agriculture et ses besoins ont la priorité sur les utilisations non agricoles.

La priorité de l'agriculture en zone agricole représente l'une des revendications clés du secteur, et il convient impérativement de la maintenir sous cette forme dans le projet. Comme nous l'avons indiqué pour l'art. 8c concernant l'approche de planification, de plus en plus de conflits surviennent entre l'agriculture conforme à l'affectation de la zone et les utilisations non conformes à celle-ci. La plupart du temps, ces conflits sont au détriment de l'agriculture en raison de la législation en matière de protection contre les immissions. En particulier, recours et distances à observer repoussent les nouveaux bâtiments agricoles vers des emplacements absurdes. Le paysage et l'agriculture en pâtissent tandis que des particuliers en profitent tout en faisant un usage non conforme à l'affectation de la zone. Avec l'éventuelle introduction de l'approche de planification, telle que projetée à l'art. 8c, ce problème s'aggraverait encore. À défaut d'une réglementation des priorités combinée à une modification de l'art. 4, al. 1^{bis}, LPE l'agriculture ne peut en aucun cas accepter l'approche de planification. Un ajout dans la loi sur la protection de l'environnement est impératif pour pouvoir mettre en œuvre cette priorité dans l'aménagement du territoire.

Art. 16a

Les précisions et les ajouts de l'art. 16a en matière de constructions conformes à l'affectation de la zone pour l'agriculture ne sont pas liés à l'Initiative paysage. Il s'agit de questions importantes, parfois urgentes, qui sont déjà en suspens depuis des années dans le cadre de LAT 2 et qui doivent enfin être résolues. Elles ont en partie déjà été traitées et approuvées par le Parlement il y a longtemps, mais ensuite reportées à LAT 2. Il faut donc à présent les intégrer. Autrement, l'USP sera contrainte de clarifier ces points indépendamment du présent projet via des interventions au Parlement.

Étant donné les exigences sociales et politiques en matière de réduction de l'utilisation de pesticides et du gaspillage alimentaire ainsi qu'en raison de l'adaptation au changement climatique, des transformations sont en cours dans le domaine de la production végétale. Ces dernières conduisent de plus en plus à des incertitudes et à des décisions peu conformes à la pratique dans le cadre des procédures d'autorisation. Tunnels agricoles, protections contre les intempéries et couvertures totales sous filet sont autant de moyens auxiliaires essentiels pour une production suisse de fruits qualitative, professionnelle et durable et nécessitant, par conséquent, un aménagement du territoire simple. Dans le cas contraire, les objectifs de politique environnementale, tels que la trajectoire de réduction pour les produits phytosanitaires ne pourront pas être atteints à temps.

L'utilisation des machines en commun demandée par de larges cercles continue d'augmenter avec l'évolution structurelle, la division efficace du travail et la réduction du parc de machines. Un développement de la construction doit rester possible pour ces machines en zone agricole et être considéré comme conforme à l'affectation de la zone, d'autant plus qu'en fin de compte des volumes de construction moindres sont nécessaires, car les exploitations qui délocalisent leur mécanisation requièrent moins de place pour les remises.

1^{bis} Les constructions et installations nécessaires à la production et au transport d'énergie à partir de biomasse ou aux installations de compost qui leur sont liées sont conformes à l'affectation de la zone dans une exploitation agricole si la biomasse utilisée est en rapport étroit avec l'agriculture ou l'économie forestière de l'exploitation et d'exploitations des environs. Les autorisations doivent être liées à la condition que ces constructions et installations ne serviront qu'à l'usage autorisé. Le Conseil fédéral règle les modalités.

Cette modification importante précise la conformité à l'affectation de la zone des installations nécessaires à la production d'énergie à partir de biomasse. Il s'agit d'un point essentiel à la lumière du tournant énergétique. En fin de compte, la biomasse recèle un potentiel considérable pour produire de l'énergie à partir de ressources renouvelables. Une offensive en faveur du biogaz contribuera également à réduire la problématique des fertilisants, ce qui est l'objectif de l'initiative parlementaire 19.475 dans la politique agricole. Les liens étroits avec l'exploitation du site et la région demeurent essentiels. On évitera ainsi une évolution vers une production industrielle en dehors de la zone à bâtir. Il s'agit donc de maintenir la formulation actuelle de cet alinéa dans le projet.

2 Les constructions et installations qui servent au développement interne d'une exploitation agricole ou d'une exploitation pratiquant l'horticulture productrice sont conformes à l'affectation de la zone. Dans le domaine de la garde d'animaux de rente, les dimensions dans lesquelles un développement interne peut être autorisé sont déterminées sur la base de la marge brute ou du potentiel en matières sèches. Le Conseil fédéral règle les modalités.

Cette revendication essentielle de l'USP entend résoudre une impasse juridique urgente. Ceci concerne le développement interne dans le domaine de la garde d'animaux de rente à propos duquel le Tribunal fédéral a décréé à tort, voilà quelques années, que l'ordonnance contredisait la loi concernant le calcul des dimensions autorisées.

À la suite de cela, le potentiel en matières sèches ne passe plus pour une base de calcul suffisante. Tous les projets doivent donc depuis lors satisfaire au critère de la marge brute, ce qui favorise les exploitations dégageant des revenus importants de l'agriculture tributaire du sol. Dans la pratique, ceci mène à ce que les exploitations intensives avec production de lait et culture des champs peuvent développer l'élevage non tributaire du sol, selon le principe «plus la production tributaire du sol est intensive, plus le développement interne peut être intensif».

Cette approche date d'une époque où presque toutes les exploitations produisaient du lait et où la réglementation du prix du lait générait dans tous les cas une marge brute élevée. Aujourd'hui, ce système conduit de nombreuses exploitations à poursuivre leur production de lait déficitaire afin de maintenir le développement interne en conformité avec l'affectation de la zone. À l'inverse, le critère des matières sèches se réfère à la surface, ce qui permet à l'exploitation dans son ensemble de passer à une activité non tributaire du sol sans avoir à produire davantage.

Depuis l'arrêt du Tribunal fédéral, des centaines d'exploitations sont dans l'insécurité juridique, car leurs étables sont devenues non conformes à l'affectation de la zone. Si la législation venait désormais à changer, par exemple en matière de protection des animaux ou d'exigences de sécurité, les offices se retrouveraient face au problème que les adaptations architecturales en question ne pourraient plus être autorisées dans les faits. L'USP est convaincue qu'il est dans l'intérêt de tous de résoudre ce dilemme au plus vite.

Le potentiel en matières sèches n'est peut-être pas parfait mais il convient pour maintenir une proportion équilibrée entre l'effectif d'animaux et les ressources de l'exploitation. Par ailleurs, il permet aux exploitations de se spécialiser, comme le requièrent aussi bien le marché que le Conseil fédéral. Autrefois, chaque agriculteur produisait un peu de tout. Aujourd'hui, chacun fait ce qu'il sait le mieux faire. Il est donc urgent de repasser au critère des matières sèches, qui permet un développement actuel et durable des exploitations. La crainte qu'il s'agisse d'un assouplissement promouvant l'activité de construction dans les grandes étables est infondée. Il s'agit uniquement de rétablir les bases légales pour un système ayant déjà fait ses preuves.

4 Les constructions et installations pour l'exercice d'activités connexes à l'agriculture peuvent être classifiées de conformes à l'affectation de la zone pour autant qu'elles sont en lien étroit avec l'agriculture et l'exploitation du site.

Outre l'agrotourisme, les activités connexes à l'agriculture regroupent notamment les offres de formation et d'encadrement, qui ne fonctionnent que dans le cadre d'une exploitation agricole. Elles sont qualifiées aujourd'hui d'«activités accessoires non agricoles», assimilées à des activités non conformes à l'affectation de la zone et nécessitent donc une autorisation exceptionnelle.

Avec l'objectif de stabilisation au sens de l'art. 1, ces activités seraient soumises aux mêmes règles que les constructions non conformes à l'affectation de la zone. L'imperméabilisation du sol liée aux activités connexes à l'agriculture relèverait même de l'objectif de stabilisation, ce que nous ne pouvons accepter en aucun cas. Autre problème: avec l'approche de planification et les possibilités de restrictions proposées à l'art. 24^{quater} et à l'art. 27a, le projet défavorise les activités connexes à l'agriculture par rapport à la situation actuelle, voire les associe à des mesures compensatoires. Comme il s'agit bien évidemment d'activités pouvant uniquement être exercées en présence d'une exploitation agricole adéquate, elles méritent d'avoir la priorité sur les activités et logements non conformes à l'affectation de la zone. Il serait inadmissible qu'en raison de l'approche de planification, une multitude de vieilles granges puissent être transformées en logements de vacances non conformes à l'affectation de la zone, tandis que les agriculteurs devraient continuer à espérer avoir le droit d'installer des toilettes dans les normes pour leur «aventure sur la paille» ou leur «école à la ferme». Nous n'accepterions pas un tel déséquilibre.

Pour remédier à cette discrimination, pour mettre de l'ordre et pour résoudre la délimitation problématique par rapport aux activités non conformes à l'affectation de la zone, les activités connexes à l'agriculture doivent, en contrepartie, être assignées à la catégorie des constructions agricoles conformes à l'affectation de la zone et citées à l'art. 16, al. 4. Contrairement à certaines craintes, il n'en résultera pas davantage de constructions. La procédure d'autorisation ne sera simplifiée que pour les projets qui entrent dans le cadre de la loi et appartiennent effectivement à une exploitation agricole. Les cas problématiques connus, où le secteur des activités connexes à l'agriculture devient trop important, acquiert un caractère commercial et se poursuit après l'abandon de l'exploitation agricole, sont imputables au système actuel, qui octroie des autorisations exceptionnelles. Ces dernières continuent de s'appliquer bien longtemps après que la condition de conformité à l'affectation de la zone n'est plus satisfaite.

Partant, l'USP appelle tous les milieux impliqués à évaluer cette demande de manière factuelle. En y regardant de plus près, on constate que cette solution offre des avantages à toutes les parties impliquées par rapport à la situation actuelle. Si des doutes concernant d'éventuels excès subsistaient, ils pourraient être dissipés par voie d'ordonnance.

⁵ Les constructions et les installations prévues pour un logement agricole actuel sont conformes à l'affectation de la zone sur la base des points suivants:

- a. Toute exploitation agricole a droit à un espace habitable pour la famille exploitante et la génération qui se retire.*
- b. Par ailleurs, toute exploitation agricole a droit à un espace habitable pour les employés à l'année.*
- c. À l'intérieur d'un volume bâti comprenant un espace d'habitation qui n'est plus actuel, le canton peut octroyer une marge de manœuvre accrue pour le logement agricole au sens des let. a et b, les zones de tapis d'entrée nécessaires, les bureaux et l'hébergement des stagiaires et des apprentis.*
- d. L'élevage d'un effectif d'animaux plus important justifie un logement à proximité immédiate.*

Il est également urgent d'agir en matière de logement agricole. Il s'agit de séparer plus distinctement les règles en matière de bâtiments d'habitation agricoles de celles applicables aux bâtiments d'habitation non conformes à l'affectation de la zone. Ces deux types de constructions sont à traiter individuellement et de manière totalement différente. Dans les faits, il devrait aller de soi que le logement agricole conforme à l'affectation de la zone ait la priorité sur le logement non agricole et non conforme à l'affectation de la zone. Ce constat s'applique en particulier à l'utilisation des volumes de bâtiments existants.

Pour y parvenir, il faudrait ajouter les logements agricoles aux constructions conformes à l'affectation de la zone à l'art. 16a. Les autres logements resteraient des exceptions.

Traditionnellement, une exploitation agricole familiale requiert une aide intergénérationnelle. C'est pourquoi la construction d'un espace habitable en prévision de la retraite de l'ancienne génération est aujourd'hui conforme à l'exploitation de la zone. Au vu de l'évolution structurelle, les exploitations deviennent plus grandes et les conjoints exercent souvent une carrière à l'extérieur de l'exploitation. Par conséquent, les chefs d'exploitation dépendent d'employés à l'année, qui ont également besoin d'un logement pour eux et leur famille. Le nouvel al. 5 tiendrait étroitement compte de ce besoin sans promouvoir le logement non agricole, tel que prévu par l'approche de planification.

Il faut davantage de flexibilité notamment à l'intérieur des volumes existants dans les fermes et les bâtiments d'exploitation y afférents afin de garantir un espace habitable moderne pour la famille d'agriculteurs, les apprentis et les employés à l'année. Il faut aussi une plus grande marge de manœuvre en ce qui concerne les bureaux, les zones de tapis d'entrée et la répartition des unités de logement.

Il est souvent difficile d'obtenir un logement contemporain en transformant d'anciennes fermes, notamment en ce qui concerne la hauteur des pièces et la lumière à travers de plus grandes fenêtres ou des fenêtres de toit. Il s'agit ici de tenter davantage de flexibilité sans pour autant que les jolies fermes ne perdent leur caractère.

La [motion Müller \(15.3997\)](#) exige que les détenteurs d'animaux de ferme puissent vivre près de l'étable pour des raisons de bien-être animal, d'efficacité du travail mais aussi de bien-être de la famille d'agriculteurs. Le Conseil

national a déjà adopté cette motion, qui est toutefois en suspens depuis de nombreuses années en raison de la LAT 2. L'adaptation de la loi sur l'aménagement du territoire doit permettre de garantir que toute exploitation agricole avec garde d'animaux de rente ait droit à un logement pour la famille d'exploitants, y compris la génération qui partira à la retraite.

Art. 18, al. 1, 1^{bis} et 2

1 Le droit cantonal distingue différents types de zones à bâtir et peut prévoir d'autres zones d'affectation hors de la zone à bâtir.

1^{bis} Dans ces autres zones d'affectation hors de la zone à bâtir, des constructions ou des installations destinées à des utilisations imposées par leur destination peuvent être admises dans la mesure où leur réalisation permet de mettre en œuvre les exigences du plan directeur.

2 Le droit cantonal peut régler le cas des territoires ~~non affectés ou de ceux~~ dont l'affectation est différée.

Les conditions pour créer d'autres zones d'affectations doivent être définies de manière spécifique. En ce qui concerne les zones de loisirs à l'extérieur du milieu bâti, il s'agit de formuler des exigences plus élevées en matière de protection des surfaces agricoles utiles et de leur traçabilité (terrains de golf, infrastructures sportives et de loisirs, parcs de surf, etc.).

En ce qui concerne l'al. 2, il faudrait supprimer le passage prévoyant que des territoires qui ne sont pas encore affectés puissent faire l'objet de réglementations. Cela pourrait mener à imposer à l'avance des restrictions d'utilisation et des exigences de gestion sans avoir à indemniser les propriétaires. Nous ne voyons pas pourquoi il faudrait prendre des mesures au hasard. À titre de planification préventive, le second passage offre la possibilité d'édicter des dispositions lorsque l'utilisation concrète n'est pas encore définie.

Art. 18^{bis} Zones non constructibles dont les utilisations sont soumises à compensation

1 La planification d'affectation doit prévoir les conditions pour que les utilisations au sens de l'art. 8c:

a. soient assorties des mesures de compensation et d'amélioration requises; et

b. entraînent globalement une amélioration de l'urbanisation, du paysage de la culture du bâti, des terres cultivables ou ~~de la protection~~ de la biodiversité.

2 Aucune mesure de compensation ou d'amélioration n'est exigée ~~pour les constructions conformes à l'affectation de la zone~~ ou lorsque des utilisations susceptibles d'être autorisées sur la base du droit en vigueur sont mieux intégrées dans le territoire.

3 La procédure d'autorisation doit permettre de garantir l'application des conditions prévues à l'al. 1.

4 Le Conseil fédéral définit les augmentations de l'utilisation qui ne doivent pas être compensées dans les petites entités urbanisées.

Comme nous l'avons mentionné pour l'art. 8c, les mesures d'amélioration engendrent le risque qu'une perte de terres agricoles et des restrictions d'utilisation aient un impact négatif sur l'agriculture. Si l'approche de planification demeurait dans le projet malgré ces doutes, il s'agirait impérativement de les éclaircir dans les commentaires.

Point positif: l'ajout des terres cultivables aux mesures d'amélioration à l'al. 1, let. b. Des précisions sont nécessaires pour que l'agriculture puisse toutefois effectivement bénéficier des mesures d'amélioration. Outre les terres cultivables en tant que telles, d'autres projets, tels que l'assainissement des drainages, l'installation de systèmes d'irrigation, l'assainissement de chemins ruraux, le captage de sources, etc. doivent pouvoir être affectés aux mesures d'amélioration. Cette possibilité doit motiver les cantons à procéder aux investissements nécessaires dans le cadre des améliorations structurelles.

L'al. 1, let. b requiert, d'une part, une revalorisation de tous les aspects et, d'autre part, la protection de la biodiversité, ce qui n'est pas correct pour deux raisons: cela suggère, premièrement, que la biodiversité ne nécessite pas de revalorisation et, deuxièmement, qu'elle peut faire l'objet d'un droit de protection absolu par rapport aux autres aspects. Ce dernier point nous pousse à conclure que l'intention est ici de créer des zones protégées, et ce, au détriment des terres cultivables et de l'utilisation agricole. Nous rejetons fermement ce point et exigeons donc la suppression du passage «de la protection». Une revalorisation de la biodiversité doit suffire, à l'image des terres cultivables et du paysage.

Il convient de mentionner spécifiquement les constructions agricoles conformes à l'affectation de la zone à l'al. 2 pour éviter que les constructions susceptibles d'être autorisées ne doivent fournir une compensation dans de tels périmètres.

Art. 24^{bis} Installations de télécommunication mobile

Les installations de télécommunication mobile peuvent être autorisées hors de la zone à bâtir s'il n'existe pas d'emplacement à l'intérieur de la zone à bâtir permettant de garantir une desserte de télécommunication mobile suffisante.

Les installations de télécommunication mobile sont liées au site et peuvent d'ores et déjà faire l'objet d'une autorisation exceptionnelle. Il nous semble donc exagéré de rédiger un article séparé pour un type de bâtiment spécifique. Il faut au moins une pratique restrictive en matière d'autorisation, d'autant plus que les antennes 5G avec bandes de fréquence basses ont une portée moindre, ce qui implique un réseau plus dense.

Il s'agit d'utiliser pleinement le potentiel des sites dans les territoires urbanisés, dans un premier temps, avant de se tourner vers les zones agricoles. Le fait qu'il est très difficile de trouver un site en territoire urbanisé ne doit pas être une raison pour placer les antennes en zone agricole tout autour de l'agglomération en question.

Il est important de tenir compte de l'effet sur les animaux. Ils ne doivent pas être affectés par des courants de fuite. À l'image de toutes les autres constructions et installations hors de la zone à bâtir, les antennes doivent elles aussi impérativement être mieux ajustées au paysage et être définies sur la base de l'environnement en termes de couleur. Il convient soit de toujours utiliser la dernière technologie de pointe et la plus douce, soit de démolir les antennes. Il s'agit de définir explicitement les conditions à cet égard dans l'ordonnance.

Art. 24^{ter} Constructions et installations pour réseaux thermiques

Les réseaux thermiques qui apportent une contribution pour réduire la consommation d'énergies non renouvelables peuvent, si nécessaire, être construits hors de la zone à bâtir. Le Conseil fédéral règle les détails.

Ces possibilités sont importantes pour l'agriculture dans sa fonction de fournisseur d'énergie. Il faut toutefois veiller à déplacer autant que possible les conduits le long des routes en vue de minimiser les répercussions

négatives du forage et des machines lourdes sur les terres cultivables. Les agriculteurs concernés doivent être impliqués de manière précoce. Une réglementation fédérale des particularités semble inutile.

Art. 24^{quater} Nouveau

Les installations requises en vue d'un approvisionnement en eau adéquat pour les activités agricoles peuvent être autorisées en zone agricole.

Étant donné le changement climatique et les périodes de sécheresse croissantes, l'approvisionnement en eau est devenu un problème dans certaines régions, notamment sur les pâturages. Il s'agit d'optimiser l'approvisionnement en eau, en particulier pour les animaux, grâce à des bassins de rétention et à des installations de distribution.

Art. 24^{quater} Exceptions pour les constructions et installations existantes

Dans les limites du droit fédéral, des autorisations peuvent être délivrées en vertu des art. 24a, 24d, 24e et 37a dans la mesure où le droit cantonal déclare ces dispositions applicables.

Sur la base de cette réglementation, chaque canton introduirait des dispositions différentes en matière d'exceptions, ce qui n'a aucun sens. Par conséquent, il convient de supprimer cet article et de régler ce point dans le cadre de l'art. 27a régissant les restrictions des cantons. Dans tous les cas, il faudra au moins retirer l'art. 24b, qui mentionne les activités connexes à l'agriculture. Nous ne saurions accepter des détériorations ultérieures à cet égard. Si ces activités venaient toutefois à être intégrées à la catégorie des constructions conformes à l'affectation de la zone à l'art. 16a, comme nous le proposons ci-dessus en vue d'une meilleure délimitation des activités, nous pourrions accepter le présent art. 24^{quater}.

Art. 24e, al. 6

6 Le Conseil fédéral règle les modalités. Il définit notamment le rapport entre les possibilités de transformation prévues par le présent article et celles prévues par l'art. 24c. Il peut prévoir que la détention de petits animaux à titre de loisir ne soit pas considérée comme une extension de l'usage d'habitation, et que des bâtiments annexes de petite taille détruits par les forces de la nature peuvent être reconstruits.

D'accord, pour autant que les cantons aient la possibilité d'empêcher les excès.

Art. 24g Information

1 Les cantons fournissent périodiquement à la Confédération un rapport sur les thèmes suivants:

- a. évolution du nombre de bâtiments en territoire non constructible depuis le vote final du... Les bâtiments protégés, **les bâtiments agricoles** et les bâtiments qui ont entre-temps été classés en zone à bâtir doivent figurer séparément;
- b. évolution de l'imperméabilisation du sol dans les zones agricoles visées à l'art. 16 et exploitées toute l'année, pour autant que celle-ci serve à des fins non agricoles. L'imperméabilisation du sol liée à des installations de production et de transport d'énergie ou à des installations de transport cantonales ou nationales doit figurer séparément;
- c. application du principe régissant l'aménagement prévu à l'art. 3, al. 2, let. a^{bis} en territoire non constructible;
- d. versement et financement des primes à la démolition prévues à l'art. 5, al. 2^{bis} et 2^{ter}.

2 Le Conseil fédéral fournit périodiquement au Parlement un rapport sur les thèmes visés à l'al. 1, let. a à d, en évaluant les effets des dispositions déterminantes.

3 Il présente dans son rapport des propositions d'amélioration.

Une appréciation objective sur la base des rapports au sens de l'al. 1, let. a est importante pour l'agriculture. À cet égard, il faut pouvoir faire la différence entre bâtiments agricoles et non agricoles: le critère doit être le droit aux paiements directs ou la limite de 0,2 UMOS. De cette manière, l'évolution structurelle, essentielle pour l'objectif de stabilisation, peut être considérée de manière objective (à savoir, combien de bâtiments agricoles ont fermé et combien ont ouvert).

Art. 25, al. 3 et 4

3 Elle veille à ce que les utilisations non autorisées soient constatées en temps utile, puis interdites et interrompues immédiatement; le rétablissement de l'état conforme au droit est ordonné et exécuté sans délai.

4 Seule l'autorité cantonale compétente a le pouvoir de décider valablement qu'il n'est exceptionnellement pas nécessaire de rétablir une situation conforme au droit.

L'USP est d'accord avec ce point. L'agriculture entend construire de manière «propre» pour donner une bonne image. Dans ce contexte, il est important de ne pas brandir la menace du tribunal ou d'une amende élevée à la moindre erreur constatée. Les personnes concernées ne savent souvent pas exactement où se situe la limite entre utilisation légale et illégale: d'ailleurs même les experts ne sont pas unanimes à cet égard. Les autorités qui octroient les autorisations devraient procéder elles-mêmes aux contrôles et répondre du rétablissement de l'état initial du site.

Art. 27a Restrictions des cantons concernant les constructions hors de la zone à bâtir

Le droit cantonal peut prévoir des restrictions aux articles ~~16a, 16a^{bis}~~, 24, 24a, 24c à 24e, 24^{bis} et 24^{ter} ainsi que 37a.

Cette proposition est inacceptable pour l'agriculture. Les art. 16a et 16a^{bis} concernent la construction agricole conforme à l'affectation de la zone. Il est extrêmement problématique que les cantons puissent ici prévoir des

restrictions de manière autonome, et nous rejetons ceci catégoriquement. Les cantons pourraient ensuite mener leur propre politique structurelle agricole en matière d'aménagement du territoire alors que cette compétence est du ressort de la législation fédérale spécifique. L'USP n'est pas prête à faire de compromis sur cette question. Il faut donc impérativement supprimer la citation des deux articles.

Les dérogations doivent être citées ici uniquement en lieu et place de l'art. 24^{quater}. Il n'y a aucune raison claire à ce que les possibilités de restrictions cantonales soient réparties sur les deux articles.

Art. 34, al. 2, let. c

2 Les cantons et les communes ont qualité pour recourir contre les décisions prises par l'autorité cantonale de dernière instance et portant sur:

c. des autorisations visées aux art. 24 à 24e et 37a.

L'USP est d'accord avec ce point.

Art. 38b Premier rapport au sens de l'art. 24g

1 Les cantons rendent leur premier rapport au sens de l'art. 24g, al. 1 trois ans après l'entrée en vigueur de la révision.

2 Le Conseil fédéral rend son premier rapport au sens de l'art. 24g, al. 2, au plus tard cinq ans après l'entrée en vigueur de la révision.

La période de trois ans pour rendre son premier rapport semble un peu courte au vu de la situation. Il faut compter et mesurer les bâtiments et les surfaces imperméabilisées.

Art. 38c Conséquences en cas de non-réalisation des objectifs selon l'art. 1, al. 2, let. b^{ter} et b^{quater}

1 Les cantons qui, huit ans après l'entrée en vigueur de la révision, ne respectent pas, en territoire non constructible, les objectifs de stabilisation selon l'art. 1, al. 2, let. b^{ter} et b^{quater} en comparaison avec les valeurs applicables au moment du vote final du... prévoient dans leur plan directeur les mandats qui s'imposent afin que ces objectifs soient atteints au plus tard 16 ans après l'entrée en vigueur de la révision.

D'accord, pour autant que l'on exclue l'agriculture ou que l'on propose d'autres instruments garantissant les possibilités de développement du secteur agricole.

2 Les bâtiments protégés et les bâtiments qui ont entre-temps été classés en zone à bâtir ne doivent pas être pris en compte dans l'appréciation du degré de réalisation des objectifs relatifs au nombre de bâtiments. ~~L'imperméabilisation du sol liée à des installations de production et de transport d'énergie ou à des installations de transport cantonales ou nationales ne doit pas être prise en compte dans l'appréciation du degré de réalisation des objectifs relatifs à l'imperméabilisation du sol.~~

L'exception faite pour l'énergie et le transport de la Confédération et des cantons diminue fortement l'objectif de stabilisation. Si l'imperméabilisation du sol doit être réduite dans son ensemble, il faudrait inclure les surfaces de transport. L'inégalité de traitement par rapport aux routes communales est problématique.

Par ailleurs, en ce qui concerne le développement et l'entretien des routes et du réseau ferroviaire, il s'agit de favoriser et d'encourager les tunnels comme solutions dans la prise en compte des intérêts respectifs. Ainsi, la qualité de vie sera nettement augmentée pour l'être humain et l'animal et la biodiversité sera soutenue. Une incitation à «gagner» des surfaces non imperméabilisées couvertes résulterait de la subordination des installations de transport à l'objectif de stabilisation, ce qui permettrait davantage de flexibilité ailleurs.

*3 Si la modification du plan directeur selon l'al. 1 n'a pas été approuvée par le Conseil fédéral 11 ans après l'entrée en vigueur de la révision, tout nouveau bâtiment **non agricole** hors des zones à bâtir est soumis à compensation jusqu'à l'approbation du plan directeur cantonal.*

En accord avec l'art. 1, il faut faire une exception pour l'agriculture conforme à l'affectation de la zone au moins en ce qui concerne l'imperméabilisation. Il s'agit de mentionner explicitement dans les commentaires que, dans l'agriculture, cette règle s'applique uniquement au nombre de bâtiments et non à la surface.

Loi sur la protection de l'environnement

Art. 4, al. 1^{bis} Minorité (Stark, Knecht, Müller Damian, Noser, Schmid)

1^{bis} Les exceptions visées à l'al. 1 s'appliquent en ce qui concerne les valeurs limites d'immissions pour l'usage d'habitation à la zone agricole si elles garantissent la priorité de l'agriculture au sens de l'art. 16 LAT. La priorité est déterminée par l'aménagement du territoire.

Cette modification dans la loi sur la protection de l'environnement est impérative pour garantir la priorité de l'agriculture en zone agricole, au sens de l'art. 16, al. 4. À défaut de ce renvoi, la priorité fixée par la LAT reste lettre morte. L'art. 4, al. 1^{bis} se contente de déléguer la compétence en matière d'exceptions pour les usages d'habitation à la loi sur l'aménagement du territoire. Les questions relatives à la protection de l'environnement ne sont pas concernées.

Conclusion

Du point de vue de l'agriculture, il est important de trouver un accord dans le cadre d'un contre-projet à l'Initiative paysage. Parallèlement, ce projet doit aussi éliminer les blocages dans le domaine de la construction agricole. Sur le fond, le projet sert de base pour la suite des travaux. Il nécessite toutefois encore d'importantes corrections, des ajouts et des précisions, tel que ceci a été exposé dans la présente prise de position.

Nous espérons que vous tiendrez compte de nos préoccupations et vous remercions une nouvelle fois de nous avoir donné la possibilité de nous exprimer.

Avec nos meilleures salutations,

Union Suisse des Paysans

Markus Ritter
Président

Martin Rufer
Directeur