

Secrétariat Uniterre

Av. du Grammont 9
1007 Lausanne
Tél : 021 601 74 67
Fax : 021 617 51 75
info@uniterre.ch
www.uniterre.ch

Office fédéral du développement
territorial- ARE

CH-3003 Berne

Lausanne, le 9 avril 2009

Concerne : Révision de la loi sur l'aménagement du territoire

Madame, Monsieur

Nous saisissons l'opportunité de prendre position sur la révision de la loi sur l'aménagement du territoire. Uniterre, syndicat paysan, a toujours été attaché à donner son point de vue sur ce type de thématique.

Remarques générales

Nous apprécions le fait que l'office fédéral du développement territorial se soit penché sur la nécessité de réviser la loi sur l'aménagement du territoire qui ne donnait pas satisfaction.

Reste à savoir si le pas que vous avez franchi, celui de mettre à la corbeille la LAT pour la remplacer par une loi entièrement nouvelle est opportun. Nous pouvons dire que nous sommes sceptiques, tant la Loi sur le développement territorial (LDTer) est susceptible d'interprétation.

Parmi les points positifs, nous relevons la volonté de protéger les terres agricoles cultivées en limitant l'extension des zones à bâtir et en mettant un terme au mitage du territoire. Nous approuvons les dispositions visant à adapter les zones à bâtir existantes. Nous saluons le renforcement des dispositions relatives aux surfaces d'assolement.

C'est au niveau des instruments de planification que le projet devient problématique. Il est par exemple difficile de savoir si la volonté de la Confédération de reprendre « la main » sur la planification n'est pas sans désavantages. En tous les cas, elle réduit sensiblement le pouvoir des cantons.

Pour les points négatifs, nous relevons plusieurs aspects :

- L'intégration de la zone agricole dans les zones rurales, ce qui constitue de fait un affaiblissement par rapport à la loi actuelle. L'obligation faite aux cantons de faire cohabiter, dans les zones rurales, au sens de l'aménagement du territoire, des activités agricoles, des espaces de détente et des espaces de protection de la nature et du paysage va s'avérer problématique.

- Le maintien de la protection de l'aire forestière par la législation sur les forêts que nous remettons en cause au vu de l'extension des forêts au cours des dernières décennies.
- Le caractère restrictif des principes applicables à toutes les constructions et installations dans les zones rurales (article 52 du projet). Incrire dans la loi les éléments comme « *limitée au strict nécessaire* » (al.1) ou « *pondération complète de tous les intérêts en présence (al. 3)* » peu poser des problèmes de taille. Ce type de formulation ouvre un boulevard à de multiples recours au Tribunal fédéral et donc à une jurisprudence touffue.
- Les dispositions spécifiques relatives aux constructions et installations liées à l'agriculture ne constituent pas une amélioration par rapport à la situation actuelle, (à l'exception de la lettre f) de l'art. 53, al. 1 (para-agriculture). La question de la construction de logements pour l'exploitant et sa famille n'est pas mieux résolue que par le passé. Il y a lieu de donner les possibilités de loger, si nécessaire, 3 générations et de prendre en compte le logement pour la main d'œuvre extrafamiliale.
- Concernant les animaux de rente, le rapport mentionne expressément les animaux consommant du fourrage grossier. Cela exclut de fait la construction d'installations pour la détention de porcs et de volaille en zone agricole (ou rurale), ce qui pose un problème.
- Il est difficile de juger si les dispositions prévues à l'article 56 vont faciliter les changements d'affectation de bâtiments qui ne sont plus utilisés par l'agriculture. Le commentaire n'apporte pas un éclairage sur cette question, en particulier au niveau des allègements proposés.

Concernant les autorisations de construire de durée limitée, si l'idée peut sembler intéressante au premier abord, elle pose des questions de réalisation. L'article 61 mentionne « *des bâtiments qui peuvent être facilement enlevés* ». Cette notion va être sujette à interprétation. En outre, la question du financement de la démolition de bâtiments ou d'installations reste posée. Elle pourrait être réglée par l'affectation des taxes prévues aux articles 65 et 66 du projet de loi.

De notre point de vue, il serait préférable de revenir à une modification de la LAT actuelle plutôt que de se lancer dans une nouvelle loi. Nous optons donc, en l'état du projet pour un refus d'entrée en matière dans la nouvelle LDter et demandons une révision de la LAT actuelle.

Si malgré cette consultation, la LDter devait néanmoins être la voie prise par l'administration, nous y mettons les conditions expresses suivantes :

- Maintien des compétences cantonales ou régionales en matière de plan d'affectation
- Définition de la zone agricole en tant que telle
- Assouplissement de la loi forestière
- Constructions agricoles facilitées en zone agricole et changement d'affectation de bâtiments agricoles facilité.

Par ailleurs les ordonnances liées à cette loi devraient être en notre possession pour nous faire une image plus claire de l'application d'un texte de loi à plusieurs endroits trop vague.

Remarques de détail

Art. 5 lettre f : *garantir ... et en service, en particulier pour assurer une sécurité alimentaire suffisante dans le pays*

Nous rappelons que la fonction première de l'agriculture est de nourrir la population. Le développement territorial doit prendre en compte cette sécurité.

Art 5 lettre h, nouveau : *- permettre et favoriser une décentralisation adéquate de l'habitat et de l'économie*

Le projet de loi met l'accent sur les agglomérations. Même si l'agriculture a tout intérêt à une utilisation mesurée du sol, le développement de l'espace rural, avec ses activités économiques et son habitat décentralisé, doit aussi être un but de la nouvelle loi. Nous devons maintenir une pondération entre agglomération et zones rurales.

Art 8, al. 2 : Elles veillent à ce que le public, les propriétaires et/ou les fermiers, puissent participer de manière adéquate aux planifications...

Trop souvent les exploitants agricoles, propriétaires ou fermiers, sont intégrés bien trop tard dans les discussions.

Art. 9, al. 3 : *Elles évaluent les mesures prises, sur la base d'un bilan national des surfaces bâties et non bâties.*

Nous saluons l'introduction d'un contrôle, mais pour cela il faut disposer d'une « comptabilité » de l'utilisation du sol. Il serait vraiment utile de faire le point de la situation en ce qui concerne les différents types de surfaces afin d'avoir une image plus claire de la situation.

Art. 17 al. 1 : *le Parlement fédéral adopte le projet de territoire suisse.*

Le projet de territoire suisse constitue un élément essentiel du développement territorial sur le plan fédéral. Il doit bénéficier d'un large soutien politique. Son approbation doit relever du Parlement, par analogie notamment aux procédures d'approbation des plans directeurs cantonaux, qui sont de la compétence des législatifs. Cela permettra aussi d'assurer l'acceptation d'un projet qui respecte la souveraineté des cantons en matière d'aménagement du territoire, conformément à l'article 75 de la Constitution fédérale.

Art. 24, al. 1 : *Les collectivités doivent prévoir des solutions concertées afin que le développement durable et la préservation d'un territoire déterminé soient assurés.*

A l'art. 23, les projets d'agglomération sont obligatoires. Il doit en être de même dans les espaces ruraux fonctionnels. Ces espaces doivent faire partie du plan directeur. Le projet proposé ne conduit pas à la coordination nécessaire.

De notre point de vue, les espaces fonctionnels ruraux doivent être une sorte de contrepoids aux projets d'agglomération. Comme nous le disions précédemment, les zones rurales hier comme aujourd'hui, sont capitales à l'équilibre d'un pays.

Art. 27 a, al. 2c : *agriculture, forêt, paysage, nature et dangers naturels.*

Pour des raisons de priorité, l'agriculture doit être citée en premier.

Durant ces dernières années, l'aire forestière suisse a continuellement augmenté, au détriment de l'aire agricole, soit par des reboisements naturels, soit par des reboisements de

compensation. Nous estimons qu'il est temps d'assouplir la protection de l'aire forestière (voir article 48). Il faut donner la possibilité aux cantons d'introduire certaines surfaces forestières dans le plan directeur cantonal.

Art. 30 Titre : Agriculture, forêt, paysage, nature et dangers naturels

Dans les domaines de l'agriculture, de la forêt, du paysage, de la nature et des dangers naturels ... (suite inchangée)

Lettre a) quels territoires se prêtent à l'exploitation agricole, en particulier les surfaces d'assolement et sols se distinguant par une qualité particulière, et par quelles mesures garantir leur maintien à long terme.

Lettre b) quels territoires forestiers doivent être soustraits à l'aire forestière protégée par la loi sur les forêts

Lettre c) = lettre b) du projet

Lettre d) = lettre c) du projet

Lettre e) = lettre d) du projet

Lettre f) inchangé

La lettre e) du projet est à supprimer.

L'énumération dans le titre et le préambule doit correspondre à celle des lettres a) et f).

Il y a répétition entre la lettre a) et e) et nous proposons un regroupement cohérent dans la lettre a).

Par ces deux modifications nous portons une valeur particulière à la protection de l'ensemble de la surface agricole utile et non seulement des surfaces d'assolement.

Avec l'intégration de la forêt dans le plan directeur, il y a lieu de définir les territoires soustraits à l'aire forestière.

Art. 31, al. 2 : Ils veillent ... les organisations intéressées puissent intervenir ... (suite inchangée)

L'agriculture est directement concernée par l'établissement du plan directeur cantonal. Les organisations agricoles cantonales n'ont pas la qualité pour recourir, au contraire des organisations qui militent pour la protection de la nature et du paysage. Il faut permettre aux représentants du monde paysan de participer à l'élaboration du plan. C'est indispensable, les agriculteurs, propriétaires ou fermiers, étant complètement dépendant du sol, leur principal outil de travail.

Art. 35, al. 2 : les autorités ... en le séparant des zones agricoles et des autres zones non constructibles

al. 3 : idem

Nous rejetons la proposition visant à « noyer » les zones agricoles dans les zones rurales (voir nos remarques à l'art. 48). La délégation aux cantons de définir à l'intérieur de la zone rurale, les différentes affectation (agriculture, protection, détente etc.) peut amener à une trop large interprétation. Des autorités peu conscientes de l'absolue nécessité d'une

agriculture, pourraient la placer au second voire au dernier rang des priorités. Or, nous estimons que dans tous les cantons suisses, la zone agricole est indispensable. Le type d'agriculture variera peut-être d'une région à l'autre mais la présence même de l'agriculture est incontournable, même dans des cantons-villes.

Art. 47 : Nous saluons les dispositions proposées. Nous souhaitons bien entendu qu'elles ne s'appliquent pas seulement aux nouveaux classements en zone à bâtir, mais aussi aux terrains déjà classés en zone à bâtir.

Section 5 et section 6 : Au vu des propositions visant à définir les zones agricoles et les autres zones non constructibles, la systématique et les titres de ces deux sections sont à revoir.

Art. 48 : Zone agricole

Art. 48, al. 1 : Les zones agricoles comprennent les territoires qui ne sont classés ni dans une zone à bâtir, ni dans les autres zones non constructibles.

Art. 48, al. 2 : Elles servent aux activités agricoles et para-agricoles. Elles servent à garantir la base ... (suite inchangée)

Art. 48, al. 3 : dans leur planification des zones agricoles, les cantons ... pour la production agricole.

Art. 48, al. 4 : du projet : supprimé

Art. 48, al. 4 : nouveau : Les activités para-agricoles comprennent les activités dégagant des revenus accessoires que la population agricole peut exercer parce que celle-ci dispose d'une ferme, de champs, d'animaux, de bâtiments d'exploitation et de produits agricoles.

Art. 48, al. 5 : Sous réserve de l'art. 30 de la présente loi, l'aire forestière ... (suite inchangée)

La mention et la définition de la zone agricole est une condition non négociable pour accepter le projet proposé. De nombreux arguments plaident en faveur du maintien de cette zone, notamment

- La cohérence entre l'aménagement du territoire et la politique qui relève de la compétence fédérale
- La concrétisation de la volonté d'assurer la sécurité alimentaire du pays
- L'importance prépondérante de l'agriculture par rapport à d'autres activités hors zones à bâtir (nature et paysage, loisirs, etc.)

Il nous paraît opportun de définir, outre les autorités agricoles, ce que l'on entend par para-agriculture et dans ce sens de reprendre la définition donnée dans le commentaire. Cette définition permet ensuite de clarifier les constructions et installations autorisées pour les activités para-agricoles.

Art. 48a, nouveau : Autres zones non constructibles

Vu le maintien de la zone agricole, il y a lieu de définir les autres zones non constructibles.

Art. 49, al. 1 : Les surfaces d'assolement comprennent les terres cultivables de bonne valeur agronomique et exploitables rationnellement. Les cantons ... en les attribuant aux zones agricoles et ... (suite inchangée)

Art. 49, al. 3 : supprimer

Art. 49, al. 3, nouveau : Les cantons démontrent, en s'appuyant sur un inventaire, que la surface agricole utile et les surfaces d'assolement sont préservées et qu'il est mis un frein à l'utilisation des terres cultivables.

Il faut limiter la marge d'interprétation des surfaces d'assolement en précisant qu'il s'agit de bonnes terres agricoles.

Nous ne sommes pas favorable à l'échange des SDA proposé entre cantons. Celui-ci peut amener à ce que certains cantons, tentés par les « sirènes » de la construction, « délocalisent » leurs surfaces d'assolement vers des cantons dont la vocation industrielle ou tertiaire est moins évidente.

Afin de contrôler les surfaces agricoles et les surfaces d'assolement, un inventaire est nécessaire.

Art. 50 : Dans la nouvelle systématique, cet article s'applique uniquement aux autres zones non constructibles.

Art. 51 : Même remarque que pour l'art. 50.

Art. 52, al. 4 : il y a lieu de remplacer le terme « *usage commercial* » par « *usage artisanal* ».

Les principes énumérés à l'art. 52 ne sont donc applicables qu'aux constructions et installations dans les autres zones non constructibles.

Selon la systématique du projet, ces dispositions s'appliquent à toutes les constructions et installations, y compris pour l'agriculture. Les alinéas 1 et 3 sont extrêmement restrictifs (strict nécessaire, pas possible de répondre aux besoins, pondération complète de tous les intérêts en présence). Ils ne sont pas acceptables pour l'agriculture. Ils constituent clairement un frein au développement agricole.

Art. 53, al. 1 : *Peuvent être autorisées, dans les zones agricoles, les constructions et installations liées à une entreprise agricole au sens de la LDFR, qui servent :*

- a) *à la production ... bâtiments d'habitation pour la famille et la main d'œuvre nécessaires à ces activités*
- b) *Biffer « l'aménagement de ces installations doit être réversible »*
- f) *des activités para-agricoles (suppression du reste)*

Cet article est essentiel pour l'agriculture. La politique agricole exige une adaptation constante des structures agricoles, tant au niveau des lignes de production que des bâtiments nécessaires. Par rapport à la situation actuelle, le projet n'apporte aucune amélioration. Au contraire, de nouvelles restrictions sont apportées (animaux de rente = animaux consommant du fourrage grossier, réversibilité, etc.)

Nous demandons qu'en matière de logements, la législation actuelle soit revue, en supprimant les restrictions introduites par certains cantons au niveau du nombre de logements pour la famille de l'exploitant, au niveau des logements sur le lieu de l'exploitation et au niveau des besoins en logements pour la main d'œuvre extra-familiale.

Concernant les animaux de rente, la restriction donnée dans le commentaire (animaux consommant des fourrages grossiers) n'est pas acceptable. Si une entreprise agricole disposant par définition de surfaces agricoles veut construire une porcherie ou un poulailler,

elle doit pouvoir le faire en zone agricole. Le type de construction est ensuite limité par les normes agricoles y liées.

La réversibilité proposée n'est pas vraiment judicieuse, même si elle peut être de prime abord attrayante, et probablement pas applicable (voir aussi nos remarques à l'art. 61).

Les constructions nécessaires aux activités para-agricoles telles que définies plus haut doivent être reconnues conformes à la zone agricole.

Art. 55. let a : elles sont soigneusement adaptées aux toits et aux façades

Art. 56 : Avec l'évolution des structures agricoles, la question du changement d'affectation des bâtiments agricoles restera d'actualité. Le projet introduit quelques assouplissements, mais maintient des principes globalement restrictifs. L'al. 4 introduit une idée intéressante, mais nous doutons de l'application de cette disposition. Dans l'absolu, la démolition d'un fenil aux Grisons va-t-elle permettre l'agrandissement d'une villa à Genève ?

Art. 57 : supprimer l'al. 2

Telle que prévue, la reconstruction d'anciens logements agricoles construits après 1972, ne pourra plus être autorisée, même en cas de force majeure (incendie par exemple). Cela ne paraît pas cohérent.

Art. 61 : Pour la zone agricole, cet article pose de sérieux problèmes. Tel que proposé, il sera sujet à interprétation (en principe ? facilement enlevés ?)

Il risque d'avoir des effets collatéraux au niveau de l'octroi de crédits, de durée d'amortissement, de frais de démolition, de contrôle.

Toutefois, nous manifestons une ouverture pour des permis à durée limitée pour certains types de constructions ou d'installations légères en zone agricole, par exemple des serres horticoles ou maraîchères ou des hangars de structure « légère ». Mais dans ces cas, la démolition ne saurait être mise à charge du propriétaire, d'où notre proposition à l'art. 68.

Art. 65 et 66 : Ces dispositions sont applicables dans les autres zones non constructibles. Comme mentionné, les constructions et installations en zone agricole sont exonérées.

Art. 68, al. 4, nouveau : Les taxes prélevées sont affectées par les cantons dans un fonds servant à l'entretien, la rénovation d'infrastructures et la démolition de constructions et d'installations situées dans les zones agricoles et les autres zones non constructibles.

En vous remerciant de votre attention, en espérant que nos remarques seront prises en compte et en restant à votre disposition pour tout complément d'information, nous vous prions de recevoir, Monsieur le Directeur, nos salutations les meilleures.

Le Président
Pierre André Tombez



Valentina Hemmeler Maïga,
permanente syndicale,
021 601 74 67, 079 672 14 07