

05.084

**Message
relatif à la révision partielle de la loi fédérale
sur l'aménagement du territoire**

du 2 décembre 2005

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons un projet de révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) et vous proposons de l'adopter.

Nous vous proposons en outre de classer les interventions parlementaires suivantes:

- 2003 M 03.3343 Meilleure utilisation des volumes d'habitation existant en zone rurale (S 25.9.03, Lauri; N 3.10.03)
- 2003 M 03.3393 Utilisation de bâtiments agricoles. Laisser l'initiative à la population (N 3.10.03, Groupe de l'Union démocratique du centre; S 25.9.03)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

2 décembre 2005

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Samuel Schmid
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

L'agriculture reste confrontée à de profonds changements structurels. Dans ce contexte, la révision du droit de l'aménagement du territoire, entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2000, est encore trop restrictive aux yeux des milieux agricoles. Le Conseil fédéral estime qu'il y a lieu de procéder sans tarder aux modifications de la loi qui s'imposent dans l'intérêt de l'agriculture. En outre le droit de l'aménagement du territoire en vigueur tient trop peu compte des changements intervenus dans la société. Il convient de répondre à la demande légitime des agriculteurs qui souhaitent utiliser de manière plus adéquate qu'aujourd'hui les bâtiments situés hors de la zone à bâtir.

S'agissant des activités accessoires non agricoles, celles qui, par leur nature, sont étroitement liées à l'entreprise agricole (p. ex. possibilité de coucher dans le foin, chambres d'hôtes ou sociothérapies dont la vie à la ferme est une composante essentielle) seront désormais facilitées grâce à trois assouplissements de la loi: la possibilité d'exercer une activité accessoire de ce genre sera étendue à toutes les entreprises agricoles et ne sera plus réservée à celles dont la survie dépend d'un revenu supplémentaire. De plus, des agrandissements modestes seront autorisés lorsque l'espace pour installer l'activité accessoire fait défaut ou est insuffisant. Enfin, l'engagement de personnel destiné à travailler exclusivement dans le secteur lié étroitement à l'entreprise agricole sera possible pour autant que la famille exploitante fournisse la partie prépondérante du travail nécessaire.

A certaines conditions, les constructions et installations destinées à la production d'énergie à partir de la biomasse seront considérées comme conformes à l'affectation de la zone pour autant qu'elles aient un rapport étroit avec l'agriculture.

Par ailleurs, les bâtiments qui ne sont plus utilisés pour les activités agricoles pourront être affectés de manière plus adéquate, que ce soit comme habitations non agricoles ou pour la garde d'animaux, respectueuse de leurs besoins, à titre de loisir.

Au cas où les modifications proposées seraient incompatibles avec les objectifs cantonaux en matière de développement territorial, les cantons seront – afin d'étendre leur marge de manœuvre – expressément autorisés à édicter des dispositions plus restrictives.

Message

1 Eléments essentiels du projet

1.1 Contexte

La réglementation de la construction hors zone à bâtir a été modifiée par la révision du 20 mars 1998 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT)¹ et par celle de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT)². La nouvelle législation est en vigueur depuis le 1^{er} septembre 2000. L'art. 42a OAT, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2003, est une disposition d'exécution de l'art. 24d, al. 1, LAT qui consacre dans le droit qu'une «habitation reste une habitation».

La législation fédérale actuelle ne donne pourtant pas pleinement satisfaction, preuve en sont les réactions des cantons chargés de son exécution, ainsi que le nombre, toujours important, d'interventions parlementaires sur la construction hors zone à bâtir.

La densité normative dans le domaine de la construction hors zone à bâtir a atteint, en raison de la complexité de la matière, un degré mal accepté. De plus, les agriculteurs professionnels, dans l'intérêt desquels le droit de l'aménagement du territoire a justement été récemment révisé, le considèrent toujours comme trop restrictif.

En effet, il ne faut pas oublier que le contexte social s'est modifié ces dernières années. De nouveaux besoins sont apparus hors de la zone à bâtir. En conséquence, nombreux sont ceux qui considèrent que les possibilités actuelles de reconversion des bâtiments, en particulier de ceux qui ne sont plus utilisés pour l'agriculture, sont trop restreintes.

Comme l'a montré le débat sur le droit révisé de l'aménagement du territoire, une législation qui n'est pas en adéquation avec son temps est de moins en moins bien acceptée par la population. Néanmoins, tout projet d'assouplissement des dispositions applicables au domaine de la construction hors zone à bâtir doit être étudié avec soin, compte tenu d'une pesée de ses aspects positifs et négatifs.

Le présent projet de révision partielle de la LAT a fait l'objet d'une procédure de consultation du 27 avril au 2 août 2005. Le délai de réponse a été prolongé jusqu'à la mi-août pour quelques participants. Les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faitières nationales des communes, des villes, des régions de montagne et de l'économie ainsi que 29 autres organisations intéressées ont été invités à participer à la consultation.

¹ RS 700

² RS 700.1

1.2 Modifications proposées

1.2.1 Généralités

On reproche généralement au droit en vigueur d'être compliqué. Les propositions soumises dans le cadre de la présente révision visent une simplification qui devrait faciliter son application, dans le respect des buts et des principes de l'aménagement du territoire.

Les objectifs de la révision partielle de la LAT ne pourront être atteints que si l'ordonnance est adaptée parallèlement à la loi. Par souci de transparence, les explications ci-après porteront également sur les modifications de l'OAT.

1.2.2 Facilitation des activités accessoires

Activités accessoires non agricoles

Les entreprises agricoles dont la taille n'est pas inférieure à une demi-unité de main d'œuvre standard et qui sont soumises aux dispositions sur les entreprises agricoles par les cantons conformément à l'art. 5, let. a, de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR)³ pourront dorénavant également bénéficier des possibilités offertes par l'art. 24b LAT.

S'agissant des activités accessoires non agricoles, les activités en rapport étroit avec l'entreprise agricole (possibilité de coucher dans le foin, chambres d'hôtes ou socio-thérapies dont la vie à la ferme est une composante principale, etc.) seront facilitées grâce à trois assouplissements de la loi: premièrement, la possibilité d'exercer une activité accessoire de ce genre sera étendue à toutes les entreprises agricoles et ne sera plus réservée à celles dont la survie dépend d'un revenu supplémentaire. Deuxièmement, des agrandissements modestes seront autorisés lorsque l'espace pour installer l'activité accessoire fait défaut ou est insuffisant. Enfin, l'engagement de personnel destiné exclusivement à travailler dans le secteur lié étroitement à l'entreprise agricole sera possible pour autant que la famille exploitante fournisse la partie prépondérante du travail nécessaire.

Dans le but de privilégier les activités accessoires étroitement liées à l'entreprise agricole, il convient, pour les autres activités accessoires, de s'en tenir au droit en vigueur: seules les entreprises agricoles dont la survie dépend d'un revenu complémentaire pourront créer des activités accessoires à des fins non agricoles.

Les allègements proposés concernant les activités accessoires étroitement liées à l'entreprise agricole devraient permettre de satisfaire à la motion déposée le 4 mars 2004 par le Conseiller national Walter Müller (04.3039 Promouvoir l'agritourisme dans les zones agricoles), qui n'a pas encore été traitée par les Chambres fédérales.

³ RS 211.412.11

Energies renouvelables

Les démarches qui visent à permettre de nouvelles activités accessoires incluent également la possibilité, pour les agricultrices et agriculteurs, de produire, en accord avec les objectifs de la politique énergétique et climatique suisse, de l'énergie à partir de la biomasse. L'initiative parlementaire Dupraz du 15 décembre 2003 (03.462 Un cadre plus fiable pour la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables) va elle aussi dans ce sens. Cette convergence des objectifs des politiques agricole et énergétique justifie une réglementation spéciale, pour autant que celle-ci soit compatible avec les exigences de l'aménagement du territoire.

Dorénavant, les constructions et installations servant à la production d'énergie à partir de biomasse pourront être autorisées et considérées comme conformes à la zone agricole pour autant qu'il y ait un lien suffisamment étroit entre la biomasse utilisée et l'exploitation agricole. Pour être rentables, ces installations doivent pouvoir traiter des cosubstrats non agricoles. La masse des substrats utilisés devra provenir principalement de la production agricole.

Comme les constructions et installations de production énergétique à partir de biomasse ne peuvent que difficilement entraîner une plus-value paysagère et ne sauraient, en toute objectivité, servir à un autre usage, il faut s'assurer que les constructions et installations qui ne sont plus utilisées pour produire de l'énergie disparaîtront, au lieu d'entrer dans un cycle interminable de changements d'affectation et d'agrandissements. Cette précaution permet d'atténuer considérablement les éventuelles répercussions négatives à long terme sur l'aménagement du territoire, rendant possible l'assouplissement envisagé.

Dans le cadre du Protocole de Kyoto, la Suisse s'est engagée à réduire les émissions de gaz à effet de serre de 8 % par rapport à 1990 entre 2008 et 2012. La loi du 8 octobre 1999 sur le CO₂⁴ définit des objectifs concrets de réduction (art. 1). Ceux-ci sont repris dans leur intégralité par les objectifs d'EnergieSuisse en matière de politique énergétique. Les recherches les plus récentes⁵ montrent que la biomasse est en mesure de fournir une contribution déterminante en vue d'atteindre ces objectifs. La part de la biomasse produite par l'agriculture se monte à quelque 18 % (23 PJ⁶; résidus de récoltes, lisier et fumier), voire à près de 30 % (36,7 PJ, si on y ajoute les matières premières renouvelables⁷ et les prés). Ces chiffres ne tiennent pas compte des cosubstrats non agricoles et du bois. Les technologies qui permettent d'exploiter le potentiel énergétique de la biomasse ont fait leur preuve; pourtant, ce potentiel est pratiquement inutilisé aujourd'hui. L'autorisation de constructions et d'installations qui permettent de produire de l'énergie à partir de la biomasse, désormais conformes au plan de zone, constitue une amélioration notable des conditions-cadres dans le domaine de l'aménagement du territoire. Une meilleure exploitation du potentiel est escomptée suite à cette amélioration. À court et à moyen terme, celle-ci devrait apporter une contribution considérable en vue d'atteindre les objectifs énergétiques et climatiques de la Suisse.

4 RS 641.71

5 Potenziale zur energetischen Nutzung der Biomasse in der Schweiz, Infras et al. 2004. A long terme et en tenant compte des aspects écologiques, cette étude estime que le potentiel chiffré de la biomasse se situe entre 95 et 125 PJ par année.

6 Pétajoule; 1 PJ = 10¹⁵ joules.

7 Cultures en plein champ, prairies artificielles et cultures énergétiques (sans le bois).

La rentabilité et, partant, le développement des installations productrices d'énergie à partir de la biomasse dépendent fortement de la structure des exploitations et des conditions-cadres extérieures. En matière notamment de construction et d'exploitation d'installations de production de biogaz, les connaissances techniques et les données économiques sont aujourd'hui bien établies. En Allemagne, où plus de 2000 installations agricoles sont en service, ainsi que dans d'autres pays voisins, beaucoup d'installations sont construites et exploitées grâce aux conditions-cadres favorables. Leur développement en Suisse dépend fortement de la possibilité de conclure des contrats à long terme avec les acheteurs, assortis de tarifs avantageux, pour alimenter le réseau en courant produit à partir d'énergies renouvelables. Il est aussi lié à des paramètres tels que la disponibilité et les conditions d'obtention de cosubstrats méthanisables, la valeur ajoutée de la production de chaleur, les contraintes juridiques et le financement des investissements. Selon des estimations optimistes, une centaine d'installations de ce type pourraient être créées et mises en service en Suisse au cours des dix années à venir. Il est prévu que deux ou plusieurs exploitations participent à une installation commune pour atteindre la taille critique qui garantit sa rentabilité. La réalisation d'une installation à la ferme offrirait aux agriculteurs de nouvelles activités lucratives accessoires. De plus, les installations de production de biogaz ont pour atout de désodoriser le purin, d'améliorer la fumure pour les plantes, de remplacer les énergies fossiles et maintiennent le cycle du CO₂ en circuit fermé. Par ailleurs, l'agriculture a tout intérêt à élargir sa palette actuelle (denrées alimentaires, entretien du paysage) en y ajoutant la production d'énergies renouvelables.

Le bois peut lui aussi être considéré comme faisant partie de la biomasse. Les constructions et installations de production d'énergie à partir du bois sont donc également visées par la nouvelle disposition.

L'extension des assouplissements à d'autres formes d'exploitation du potentiel énergétique de la biomasse ou d'utilisation d'énergies renouvelables n'est pas prévue. La contribution à la réalisation des objectifs énergétiques et climatiques est un élément clé dans ce domaine. Par conséquent, admettre également des formes d'utilisation de la biomasse qui auraient d'autres buts ne se justifie pas. Il sera toujours possible d'autoriser des installations de production d'énergie renouvelable provenant d'autres sources, pour autant que leur implantation soit imposée par leur destination ou qu'elles servent à l'alimentation en énergie de l'exploitation agricole et pour autant que les conditions générales d'autorisation soient remplies. Il n'y a pas lieu d'accorder des privilèges supplémentaires.

1.2.3 Bâtiments servant à la garde d'animaux à titre de loisir

Selon la modification proposée, les parties inhabitées de bâtiments, qui comprennent notamment les bâtiments d'exploitation agricole attenants à un bâtiment d'habitation, et les constructions isolées (il s'agit surtout d'anciennes granges et remises qui ne sont plus nécessaires à l'agriculture) pourront être transformées pour la garde d'animaux à titre de loisir. De plus, les installations extérieures seront désormais autorisées pour autant qu'elles soient indispensables à une détention conforme aux besoins des animaux. Ces propositions tiennent compte des nouvelles attentes de la société concernant les territoires situés hors zone à bâtir.

Les assouplissements proposés pour la garde d'animaux à titre de loisir vont dans le sens de l'initiative parlementaire Joder du 19 juin 2003 (03.431 Elevage de petits animaux dans la zone agricole) et de l'initiative parlementaire Darbellay du 8 octobre 2004 (04.472 Garde de chevaux en zone agricole).

1.2.4 Modifications de l'ordonnance

Assouplissements portant sur les développements internes

A l'heure actuelle, un développement interne est considéré comme conforme à l'affectation de la zone s'il est prévisible que l'exploitation agricole ne pourra subsister à long terme *que* grâce au revenu complémentaire ainsi obtenu (cf art. 36, al. 1, et art. 37, al. 1, let. a, OAT).

La réglementation proposée pour les activités accessoires non agricoles en rapport étroit avec l'entreprise agricole doit également s'appliquer aux «développements internes»: ceux-ci seront dorénavant autorisés en règle générale et pas seulement lorsque l'exploitation agricole ne peut subsister sans revenu complémentaire. Il est par conséquent nécessaire d'adapter les dispositions pertinentes de l'ordonnance (art. 36 et 37 OAT). Pour les développements internes dans le domaine de la culture maraîchère et de l'horticulture productrice, le projet mis en consultation proposait la suppression de la limite supérieure en vigueur de 5000 m². Vu le tableau contrasté des réponses données – parmi les cantons responsables de l'exécution du droit de l'aménagement du territoire par exemple, les avis favorables et défavorables s'équilibrent – les conséquences de cette suppression méritent d'être examinées de manière plus approfondie. Nombreux sont ceux qui craignent que la suppression proposée conduise à une situation juridique compliquée et difficile à mettre en œuvre – tant en ce qui concerne les dispositions sur les zones agricoles spéciales (art. 16a, al. 3, LAT) que par rapport à l'obligation générale d'aménager le territoire au sens de l'art. 2 LAT. Or, le but premier de la présente révision partielle est précisément de simplifier la mise en œuvre. De plus, la crainte que la suppression proposée n'apporte qu'une pseudo-simplification est fondée du fait que les serres d'une surface supérieure à 5000 m² sont soumises à l'obligation d'aménager le territoire. Par conséquent, la question de savoir si la limite supérieure en vigueur doit être discutée dans le cadre de la modification de l'ordonnance découlant de la présente révision partielle de la LAT, ou dans le cadre de la révision totale prévue dans le programme de législation (suppression, maintien ou éventuel relèvement), peut rester en l'état.

Par contre, le maintien de la limite relative fixée pour la surface de production indépendante du sol – qui ne doit pas excéder 35 % de la surface maraîchère ou horticole cultivée – a bénéficié d'un large soutien: en effet, supprimer cette limite reviendrait à supprimer la distinction par rapport aux territoires qui doivent être désignés par les cantons au terme d'une procédure de planification au sens de l'art. 16a, al. 3, LAT pour l'implantation d'activités destinées à un mode de production principalement ou exclusivement indépendant du sol.

Réaffectation de bâtiments d'habitation agricoles à des fins non agricoles

La réglementation en vigueur concernant la réaffectation de bâtiments d'habitation agricoles à des fins non agricoles peut être assouplie sur deux points: la limite supérieure de 100 m² fixée à l'art. 42, al. 3, OAT pour les agrandissements sera supprimée pour les agrandissements à l'intérieur du volume bâti existant. De plus, le pourcentage d'agrandissement pour les *surfaces utiles secondaires* à l'intérieur du volume bâti existant de bâtiments habités est complètement supprimé. Cette modification permettra la réaffectation de tout le volume bâti existant. Dorénavant, seule vaudra encore à l'intérieur du volume bâti la limite relative, qui veut que l'agrandissement n'excède pas le 60 % de la surface brute de plancher. La nouvelle réglementation permettra de répondre dans une large mesure à la demande d'amélioration des possibilités d'utilisation des volumes bâtis existants, souvent exprimée dans les réponses à la procédure de consultation. Afin d'empêcher que les anciens domaines agricoles ne se transforment en zones résidentielles – ce qui entraînerait des inconvénients (par exemple l'augmentation des prix fonciers, des exigences concernant les prestations communales ou l'espoir de pouvoir un jour étendre la construction en zone agricole) – le nombre des nouvelles unités d'habitation autorisées doit être limité. En outre, la limite en vigueur pour les agrandissements autorisés à l'extérieur du volume bâti existant doit être maintenue.

1.3 Justification et évaluation de la modification proposée

Le Conseil fédéral est conscient de la nécessité de procéder à un examen approfondi de la LAT qui est en vigueur depuis plus de 25 ans et, en particulier, de vérifier si elle est apte à répondre de manière adéquate aux problèmes actuels. Dans le cadre de l'abrogation de la loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (Lex Koller)⁸, il a ainsi mis en consultation, le 2 novembre 2005, un projet de révision partielle de la LAT ayant pour but la régulation du développement des résidences secondaires par le biais de mesures d'aménagement du territoire. Une révision complète du droit de l'aménagement du territoire est d'ailleurs inscrite au programme de la législature 2003–2007⁹.

Cette révision englobera une multitude de questions qui dépassent largement le cadre de la présente révision. La loi actuelle ne tient pas compte de l'importance croissante des villes et des agglomérations dans notre pays. Un réexamen des instruments d'aménagement à tous les niveaux (fédéral, cantonal et communal) est indispensable. Des lacunes existent également dans le domaine de l'urbanisation, en particulier en ce qui concerne le dimensionnement des zones à bâtir, l'équipement ou le développement urbain vers l'intérieur. Enfin, les procédures de planification et d'autorisation de construire devront elles aussi être soumises à un examen approfondi en vue d'une simplification et d'une harmonisation au niveau national.

Le domaine de la construction hors zone à bâtir s'inscrit également dans ce contexte. Les travaux (conduits en coopération étroite avec les cantons) en cours dans ce domaine sont axés sur une conception entièrement nouvelle de la construction en dehors des zones à bâtir. La préoccupation principale est de mieux tenir compte des

⁸ RS 211.412.41

⁹ Consultation en 2006; présentation du message aux Chambres fédérales en 2007.

particularités et des besoins régionaux que ne peut le faire la réglementation centralisatrice d'aujourd'hui. Cela signifie qu'il faut davantage prendre en compte dans les plans d'aménagement la multifonctionnalité des territoires situés en dehors des zones à bâtir. Par ailleurs, cela implique aussi que les cantons aient plus de latitude pour apporter des réponses adéquates aux problèmes qui se posent. Dans ce but, la Confédération devrait se limiter à une législation de principe dans le domaine de la construction hors zone à bâtir, ce qui permettrait de réduire considérablement la densité normative. Afin d'assurer le respect des buts et des principes de l'aménagement du territoire, la Confédération doit toutefois conserver un pouvoir de contrôle adéquat.

Toutefois, pour les raisons évoquées sous ch. 1.1, la pression exercée pour apporter rapidement des solutions dans le secteur agricole mais aussi en vue d'une meilleure utilisation des constructions et installations existantes est considérable. Le Conseil fédéral ne peut raisonnablement pas attendre l'entrée en vigueur de la révision totale du droit de l'aménagement du territoire pour répondre à ces problèmes urgents.

Cependant, les révisions dans le domaine de l'aménagement du territoire suscitent toujours la controverse, en particulier pour ce qui est de la construction hors zone à bâtir. Il est donc essentiel que la présente révision se concentre uniquement sur les aspects à régler rapidement et qui ont de bonnes chances de trouver un consensus, compte tenu des résultats de la consultation.

Ne pas résoudre maintenant les problèmes urgents et clairement identifiés qui se posent risque d'accentuer le décalage entre la réalité juridique et la loi. La présente révision du droit de l'aménagement du territoire permettra d'éviter cette évolution.

Au vu des attentes très variées concernant le traitement de la construction hors zone à bâtir, le Conseil fédéral est conscient que la solution proposée sera considérée comme trop laxiste par les uns ou au contraire trop restrictive par les autres. Pour ne pas diminuer les chances d'amélioration rapide, aucune innovation fondamentale n'a été apportée. En d'autres termes, le projet s'en tient à la logique du droit en vigueur. Pour cette raison, malgré les nombreuses remarques formulées à cet égard lors de la consultation, il ne redéfinit pas la conformité à la zone et ne prévoit pas la conformité de certaines constructions et installations servant à des activités dites «para-agricoles». Si parmi les activités concernées, beaucoup sont proches de l'agriculture, elles ne sont pas assimilables à l'agriculture telle qu'elle est définie dans la législation sur l'agriculture¹⁰. Les exigences légitimes de l'agriculture seront mieux prises en compte désormais grâce à la création facilitée d'activités accessoires non agricoles. La redéfinition éventuelle de la conformité à la zone sera examinée dans le cadre de la révision totale du droit de l'aménagement du territoire. Ce réexamen devra également porter sur la distinction entre production tributaire et production non tributaire du sol dans le domaine de l'horticulture que les professionnels critiquent parce qu'elle se fonde sur une conception, à leurs yeux, obsolète de la production horticole.

Le projet se limite délibérément à quelques aspects. Le Conseil fédéral estime que les dispositions détaillées qui ont parfois été demandées lors de la consultation, par exemple en rapport avec la garde de chevaux, sont incompatibles avec l'objectif,

¹⁰ Cf. article 3 de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (loi sur l'agriculture, LAgr; RS 910.1).

partagé par une majorité des milieux consultés, de réduire la densité normative actuelle.

L'ouverture de la zone agricole à des activités non agricoles pose par ailleurs des problèmes délicats, en particulier du point de vue de la séparation des zones constructibles des zones non constructibles. Le projet doit en tenir compte, malgré certains souhaits exprimés dans le cadre de la consultation.

1.4 Mise en œuvre

L'exécution de la législation fédérale sur l'aménagement du territoire reste du ressort des cantons. Pour faciliter la tâche des autorités d'exécution, les modifications de la loi proposées seront précisées dans l'ordonnance d'application¹¹.

Actuellement, le pouvoir des cantons est limité dans le domaine de la construction hors zone à bâtir. Ils n'ont notamment pas la possibilité d'édicter des dispositions adaptées à leurs caractéristiques régionales.

Les modifications proposées assouplissent les conditions prévues par le droit fédéral pour l'autorisation des activités lucratives accessoires dans le secteur agricole, la réaffectation des bâtiments d'habitation agricoles à des fins non agricoles et la garde d'animaux à titre de loisir.

Ces assouplissements peuvent toutefois se révéler incompatibles avec la manière dont tel ou tel canton conçoit le développement de son territoire. Il faut donc autoriser expressément les cantons à prévoir des dispositions plus restrictives dans la loi ou dans les plans d'affectation, s'ils ne souhaitent pas faire usage de tout ou partie des possibilités offertes par le droit fédéral. La marge de manœuvre des cantons et leur responsabilité augmentent par rapport au droit en vigueur. Cela se justifie dans la mesure où les cantons sont plus aptes que la Confédération à apprécier les particularités locales et peuvent ainsi mieux répondre aux besoins sur le terrain dans le cadre du droit fédéral. L'exécution conforme est sans autre facilitée si ceux qui en sont chargés prennent activement part à l'élaboration du droit.

La proposition d'accroître la marge de manœuvre des cantons rejoint l'objectif à long terme de régler la construction hors zone à bâtir en tenant mieux compte des particularités et des besoins régionaux que la réglementation actuelle, qui s'applique uniformément dans l'ensemble du pays. Si, jusqu'à l'entrée en vigueur de la révision totale de la loi, certains cantons devaient autoriser des projets en dehors de la zone à bâtir en dépit d'une orientation contraire de leurs objectifs de développement, ils éprouveraient par la suite beaucoup de difficultés à imposer une politique cohérente dans ce domaine.

Pour empêcher une évolution que les cantons jugeraient indésirable avant la promulgation d'une législation cantonale, les gouvernements cantonaux seront habilités à édicter des dispositions transitoires.

¹¹ Voir à ce sujet le commentaires des dispositions (ch. 2).

1.5

Résultats de la procédure de consultation

Tous les cantons, 7 des partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les organisations faitières des communes, des villes et des régions de montagne, 3 associations faitières de l'économie ainsi que 113 autres organisations, communes et particuliers ont participé à la procédure de consultation sur le présent projet.

Les propositions de modification ont suscité des réponses parfois très détaillées. Le rapport sur la procédure de consultation est disponible à l'Office fédéral du développement territorial.

La nécessité d'une modification législative est reconnue par une grande partie des organismes consultés, eu égard également aux interventions parlementaires transmises. Certains estiment même que la révision partielle proposée répond à un besoin urgent et se félicitent de ce que l'on s'occupe des problèmes que les milieux agricoles doivent affronter sans attendre la révision totale de la LAT inscrite au programme de la législature. D'autres doutent de l'opportunité d'une révision partielle, précédant de peu cette révision totale.

Le projet de révision recueille un écho généralement favorable, notamment de la part de 19 cantons et de 3 partis gouvernementaux (PDC, PRD, UDC). Cette approbation de principe doit toutefois être nuancée par diverses réserves et exigences: la zone agricole ne doit pas se transformer en une zone à bâtir, artisanale, ou résidentielle et toute distorsion de la concurrence doit être évitée.

De nombreux participants, surtout des milieux agricoles, estiment que la révision partielle proposée n'est qu'un premier pas dans la bonne direction. En conséquence, un grand nombre de réponses proposent encore plus de latitude pour l'agriculture (y compris pour l'horticulture et la culture maraîchère) ou des assouplissements supplémentaires.

7 cantons, 1 parti gouvernemental (PS) et 3 autres partis représentés à l'Assemblée fédérale (Parti évangélique, les Verts et PCS), les organisations à but non lucratif ainsi que diverses associations spécialistes de l'aménagement sont sceptiques, voire rejettent le projet. Ils font valoir que les questions en suspens devraient être réglées dans le cadre de la révision totale de la LAT, qui est de toute façon prévue, et qu'il serait préférable de renoncer à une révision partielle anticipée.

En substance, les résultats de la consultation, par thème, sont les suivants:

- Les modifications proposées pour l'exploitation du potentiel énergétique de la biomasse sont accueillies favorablement. Les réserves sont ponctuelles.
- Dans le domaine des développements internes, la proposition de supprimer le critère de l'indispensabilité du revenu supplémentaire pour assurer la survie de l'exploitation est approuvée par une forte majorité. Par contre, la suppression de la limite supérieure de 5000 m² dans le domaine de la culture maraîchère et de l'horticulture productrice a autant de défenseurs que d'opposants; à noter, toutefois, la pertinence des arguments des opposants à cette suppression.
- Les propositions de modification relatives aux activités accessoires non agricoles sont très controversées. Plusieurs réponses, qui émanent en particulier du secteur commercial ou artisanal, sont très critiques, voire contraires aux assouplissements proposés sous l'angle de l'égalité de traitement de leur secteur. La raison essentielle de ce refus tient au fait que selon le projet, toute

entreprise agricole pourra exercer une activité commerciale puisqu'elle n'aura plus l'obligation de prouver que sa survie dépend d'un revenu supplémentaire. Diverses réponses suggèrent la nécessité de distinguer les activités accessoires non agricoles des activités accessoires proches de l'agriculture ou liées à l'agritourisme.

- L'extension des possibilités de réaffectation des bâtiments d'habitation agricoles est approuvée ou considérée comme un pas dans la bonne direction par un grand nombre de participants à la consultation, même lorsqu'ils émettent quelques réserves. La grande majorité accueille favorablement la proposition de supprimer la limite supérieure des agrandissements à l'intérieur des volumes bâtis existants. Pour d'autres participants, en revanche, la modification ne va pas assez loin.
- Un grand nombre de participants à la consultation se déclarent favorables aux propositions qui concernent la garde d'animaux à titre de loisir, même si certains – notamment les organisations de sports équestres – jugent qu'elles sont trop timides. A relever toutefois que la proposition d'autoriser des paddocks de dimension modeste pour la pratique de l'équitation à titre de loisir est contestée.
- Concernant la compétence des cantons d'adopter des dispositions plus restrictives, le nombre de participants à la consultation sceptiques ou opposés à cette proposition est légèrement plus élevé que celui l'approuvant.

Diverses propositions présentées lors de la procédure de consultation dépassent le cadre de la révision prévue qui doit se concentrer sur les aspects nécessitant une solution rapide. Elles seront toutefois soumises à un examen approfondi en vue de la révision totale de la LAT et serviront de bases aux futurs travaux de révision. Très brièvement, ces propositions portent sur les domaines suivants: nouvelle définition de la conformité à la zone, compensation des plus-values, renforcement des autorisations limitées dans le temps et de l'obligation du rétablissement de l'état antérieur, clarification du rapport entre les art. 24c et 24d LAT et meilleure prise en compte des préoccupations des gens du voyage.

Les résultats de la procédure de consultation seront, le cas échéant, présentés plus en détail dans le commentaire des différentes dispositions du projet de révision.

1.6 Classement d'interventions parlementaires

La motion Lauri du 19 juin 2003 (03.3343) et celle du groupe de l'Union démocratique du centre du 20 juin 2003 (03.3393) demandent au Conseil fédéral de modifier la LAT de sorte que les locaux transformés des bâtiments d'habitation agricoles qui sont utilisés toute l'année puissent servir beaucoup plus qu'à l'heure actuelle à des fins d'habitation sans rapport avec l'agriculture.

Les modifications de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (cf. explications sous ch. 1.2.4) répondent à ces deux motions. Le Conseil fédéral propose par conséquent de classer celles-ci.

2

Commentaire des dispositions

2.1

Production énergétique à partir de la biomasse (art. 16a, al. 1^{bis}, en relation avec l'art. 16b, al. 2, LAT)

Par biomasse au sens de la LAT, on entend toute matière organique produite directement ou indirectement par photosynthèse, non modifiée par un processus géologique.

La biomasse est une énergie renouvelable et sans effet sur le climat. Encourager son utilisation s'inscrit par conséquent dans les objectifs de la politique énergétique et climatique de la Suisse. Tirer parti du potentiel de la biomasse apporte, du point de vue de la protection de l'environnement, une contribution non négligeable à la réduction des émissions de CO₂. Le secteur agricole, quant à lui, est toujours à la recherche de possibilités de diversification. Pour être rentable, une exploitation de production de biogaz doit pouvoir compter non seulement sur une quantité suffisante de lisier, mais aussi sur l'apport d'une certaine quantité de cosubstrats non agricoles, tels que les déchets verts des zones urbanisées ou les déchets organiques de l'industrie agro-alimentaire (résidus de combustion, poussières de moulin, déchets végétaux, etc.).

Selon le droit en vigueur, ces installations mixtes de production de biogaz ne sont autorisées dans un domaine agricole que dans des cas exceptionnels. En règle générale, elles ne peuvent être autorisées en vertu de l'art. 24b LAT parce qu'il est difficile de les aménager à l'intérieur du volume construit existant. L'autorisation en tant qu'installation conforme à l'affectation de la zone (art. 16a, al. 1, LAT et 34, al. 2, OAT) est généralement refusée en raison du lien insuffisant entre l'exploitation agricole et les cosubstrats non agricoles. L'implantation de ces installations ne peut en règle générale pas non plus être considérée comme imposée par leur destination au sens de l'art. 24 LAT, car il est pratiquement impossible d'apporter la preuve qu'une implantation hors zone à bâtir est, pour de justes motifs, nettement préférable à une implantation à l'intérieur d'une zone à bâtir.

L'importance de ces installations pour la politique énergétique, environnementale et agricole justifie une réglementation spéciale. Cette dernière devra impérativement respecter un équilibre entre les objectifs de ces différentes politiques sectorielles.

L'utilisation énergétique la plus importante et la plus ancienne de la biomasse est celle du bois de chauffage. En l'état actuel des connaissances, il n'est pas nécessaire de légiférer dans ce domaine. Les installations correspondantes sont déjà conformes à la zone si elles se trouvent près d'une exploitation agricole et que des raisons objectives et importantes exigent leur implantation à cet endroit. En effet, le bois n'a pas besoin de longs processus de transformation pour servir de combustible noble et facile à utiliser. Cependant, il est juste d'inscrire dans la loi une disposition applicable à toute forme de la biomasse, y compris le bois. Si des raisons objectives devaient exiger une réglementation différenciée, celle-ci pourrait, le cas échéant, être précisée dans l'ordonnance d'application.

Pour empêcher le mitage et favoriser l'utilisation mesurée du sol, objectifs clés de l'aménagement du territoire, les constructions et installations qui ne sont plus utilisées pour produire de l'énergie à partir de la biomasse doivent être démolies. Ainsi, les autorisations délivrées pour ces constructions et installations devront être liées à

la condition que ces constructions et installations ne pourront être utilisées que pour l'usage autorisé.

Les installations doivent être démolies et l'état antérieur rétabli si les conditions de l'autorisation ne sont plus remplies. Quand bien même ce régime découle des principes généraux du droit administratif, il convient de le préciser explicitement dans un nouvel al. 2 de l'art. 16b LAT, afin d'éviter tout malentendu.

La possibilité de construire des installations de production d'énergie à partir de la biomasse ne doit pas être réservée aux seules entreprises agricoles au sens de la LDFR. Les exploitations qui ne répondent pas à ces critères doivent pouvoir profiter de cette possibilité.

L'exigence de l'art. 16a, al. 1^{bis}, selon laquelle la biomasse utilisée doit avoir un lien réel avec l'agriculture et l'exploitation en question, sera précisée dans l'ordonnance d'application.

Une certaine quantité de la biomasse doit être d'origine agricole. Il va de soi que le bois issu des forêts d'une exploitation agricole a un rapport étroit avec l'agriculture. Comme cela a été dit précédemment, il convient encore d'étudier si les installations de production d'énergie à partir du bois doivent faire l'objet d'une réglementation spéciale dans l'ordonnance. Les considérations qui suivent portent sur les installations de production d'énergie par des processus de transformation biologique, tels que ceux qui sont utilisés pour l'exploitation du potentiel énergétique de la biomasse non ligneuse.

Etant donné que la quantité de substances organiques sur une tonne de matière fraîche varie fortement selon les substrats, il semble judicieux de déterminer la masse minimale de substrats agricoles tant en termes de masse totale utilisée (matière fraîche) qu'en termes de valeur énergétique.

Pour pouvoir attester du lien étroit avec le site de l'exploitation agricole, la biomasse traitée ne doit pas venir de loin. Il est donc indiqué de fixer la distance autorisée dans l'ordonnance d'application. A cet égard, il semble judicieux d'autoriser des distances plus longues pour les co-substrats très énergétiques que pour le lisier de ferme qui présente un faible potentiel énergétique spécifique. Des dérogations à cette règle seront possibles.

Le «lien étroit» requis n'implique pas que la majeure partie de la biomasse utilisée provienne de l'exploitation d'implantation et n'empêche pas que deux ou plusieurs exploitations s'associent pour construire et exploiter ensemble une installation. Le lieu d'implantation de cette installation doit pouvoir être choisi en fonction des conditions les plus propices, notamment du point de vue énergétique.

L'ordonnance précisera les constructions et les installations autorisées en vertu de l'art. 16a, al. 1^{bis}, LAT.

Les installations de production d'énergie à partir de la biomasse qui ne remplissent pas les critères énoncés à l'art. 16a, al. 1^{bis}, LAT peuvent, comme auparavant, être implantées dans des zones spéciales définies dans le cadre d'une procédure de planification ordinaire.

2.2

Activités accessoires non agricoles (art. 24b)

Lors de la consultation, les modifications proposées dans ce domaine ont été très controversées. L'artisanat les rejette catégoriquement et met en doute leur constitutionnalité. La présente solution est un moyen terme avec les tenants d'une distinction entre les activités accessoires ayant un lien étroit avec l'entreprise agricole et celles pour lesquelles ce lien fait défaut. La 1^{re} catégorie d'activités accessoires sera privilégiée par rapport à la 2^e de trois manières: le critère de la nécessité d'un revenu complémentaire pour la survie de l'entreprise agricole est supprimé; les agrandissements mesurés seront autorisés lorsqu'il ne reste pas ou pas assez d'espace disponible pour exercer ces activités dans le volume bâti existant, et l'engagement de personnes occupées exclusivement dans ce secteur d'activités accessoires sera autorisé; dans ce cas, le travail dans ce secteur doit être accompli de manière prépondérante par la famille exploitant le domaine. Pour toutes les autres activités accessoires non agricoles, le droit en vigueur s'applique.

Dans le cadre de la présente révision partielle, la création d'une activité accessoire non agricole est réservée aux entreprises agricoles au sens de la LDFR. Compte tenu des changements structurels à long terme, l'entreprise agricole sera vraisemblablement redéfinie dans le cadre de la politique agricole 2011 dans le sens d'une augmentation de la main-d'œuvre standard nécessaire à l'exploitation. Si les critères applicables aux entreprises agricoles devaient être relevés, il conviendrait d'examiner si, pour sauvegarder les assouplissements prévus par la présente révision anticipée, les entreprises agricoles autorisées à créer des activités accessoires non agricoles doivent être définies en dérogation au droit foncier rural. Une proposition allant dans ce sens figure dans le projet de politique agricole 2011 que le Conseil fédéral a mis en consultation le 14 septembre 2005.

La formulation «entreprise agricole au sens de la LDFR», prévue à l'al. 1 de l'art. 24b LAT, est plus ouverte que celle du texte actuel, car la possibilité de créer des activités accessoires non agricoles (indépendamment de l'attestation du lien étroit ou non avec l'entreprise agricole) n'est plus réservée exclusivement aux entreprises agricoles au sens de l'art. 7 LDFR pour lesquelles un minimum de 0,75 unité de main-d'œuvre standard est exigé. La nouveauté réside dans le fait que les entreprises agricoles assujetties aux dispositions sur les entreprises agricoles par les cantons pourront elles aussi bénéficier de l'application de l'art. 24b LAT; la taille de l'entreprise ne doit pas être inférieure à une demi-unité de main-d'œuvre standard (art. 5, let. a, LDFR). L'art. 24b LAT ouvre de nouvelles perspectives notamment aux entreprises des régions de montagne et de collines.

L'ordonnance précisera les activités accessoires considérées comme étroitement liées à l'entreprise agricole au sens de l'al. 1^{bis} qui peuvent être privilégiées par rapport à d'autres. L'existence d'un lien étroit est attestée lorsqu'une activité ou une prestation ne peut être fournie que par une entreprise agricole, autrement dit lorsque celle-ci est une partie constitutive de l'activité accessoire. Cette qualité sera par exemple reconnue pour les repas à la ferme, les tables et chambres d'hôtes, les nuits dans le foin, les bains de foin et autres prestations de bien-être, mais aussi pour les sociothérapies dont la vie à la ferme constitue la composante principale. Par contre, l'existence d'un lien étroit avec l'entreprise agricole ne sera pas reconnue pour les activités accessoires directement ou indirectement liées à l'agriculture mais qui ne dépendent pas nécessairement de l'existence d'une entreprise agricole. Cela vaut par

exemple pour les ateliers de réparation de machines agricoles ou les entreprises de travaux agricoles.

Même si elles sont étroitement liées à l'agriculture, les activités accessoires seront implantées en priorité dans les constructions et installations existantes. Les reconversions ne sont envisageables que dans des bâtiments qui ne sont plus nécessaires à l'agriculture.

Si l'espace manque pour une activité accessoire de ce type, des agrandissements mesurés seront autorisés. La question d'un éventuel agrandissement hors des volumes existants se posera surtout pour les exploitations ne disposant que de volumes bâtis restreints.

L'art. 24b, al. 1^{bis}, du projet de loi établit simplement ce principe général; l'ampleur des agrandissements autorisés sera fixée dans l'ordonnance. De cette manière, les limites fixées pourront être adaptées plus rapidement le cas échéant.

Le Conseil fédéral estime raisonnable du point de vue de l'organisation du territoire de fixer une limite maximale de 100 m² de surface brute de plancher. Il semble également logique d'autoriser l'agrandissement de plusieurs bâtiments si la limite de 100 m² pour l'ensemble n'est pas franchie.

Les discussions au sujet des activités accessoires non agricoles ont montré que la réglementation actuelle interdisant l'engagement de personnes affectées de manière prépondérante aux activités accessoires non agricoles est trop restrictive. Pour offrir une plus grande flexibilité aux agriculteurs qui souhaitent créer une activité accessoire non agricole étroitement liée à l'entreprise agricole, l'engagement de personnel travaillant de façon prépondérante ou exclusive dans le secteur d'activités accessoires non agricoles sera désormais autorisé conformément à l'al. 2 dans la mesure où le travail dans ce secteur est accompli de manière prépondérante par la famille exploitant le domaine. Le texte de l'ordonnance apportera les précisions nécessaires. Par «famille exploitante» il faut entendre le couple responsable de l'entreprise agricole, ses enfants et la génération précédente qui s'est retirée.

La consultation a montré l'existence d'une certaine insécurité juridique concernant l'applicabilité de l'art. 24b LAT lorsqu'un centre d'exploitation n'est occupé que pendant une certaine partie de l'année, c'est-à-dire dans le domaine de l'économie alpestre ou l'estivage. Le nouvel al. 1^{er} clarifie la situation. Les centres d'exploitation temporaire doivent également pouvoir bénéficier des possibilités offertes par l'art. 24b LAT, et cela qu'ils fassent partie intégrante d'une entreprise agricole exploitée à l'année ou seulement d'une exploitation d'estivage. Cependant, les activités accessoires admissibles doivent être limitées, en raison de la spécificité des exploitations alpestres ou d'estivage, à des prestations de restauration et d'hébergement (repas, gîte). De plus, elles doivent être concentrées à l'intérieur du volume bâti existant.

L'al. 2 de l'art. 24b LAT précise, par souci de transparence, que les activités accessoires non agricoles peuvent être également exercées par le partenaire de la personne responsable de l'entreprise agricole. Par partenaire, on entend la personne qui vit durablement en couple avec l'exploitant (cf. l'art. 15 de l'ordonnance du DFAE du 13 décembre 2002 concernant l'ordonnance sur les documents d'identité des ressortissants suisses, OOLDI; RS 143.116). Le conjoint n'est pas mentionné délibérément, eu égard à l'évolution sociale.

2.3

Habitations non agricoles, garde d'animaux à titre de loisir, constructions et installations dignes de protection (art. 24d)

Actuellement, l'al. 1 de l'art. 24d LAT est une délégation de compétence. Les prérogatives cantonales restent inchangées. Les cantons exercent généralement cette compétence; par conséquent, seuls ceux qui souhaitent le faire devront agir.

S'agissant de la garde d'animaux à titre de loisir, l'al. 1^{bis} prévoit la possibilité d'autoriser à certaines conditions des travaux de construction dans les bâtiments ou parties de bâtiments inhabités – étant entendu que ces travaux peuvent concerner les écuries, mais aussi des locaux annexes, par exemple une sellerie. Jusqu'à présent, les aménagements de ce genre n'étaient possibles, en application des art. 24c et 24d, al. 1, LAT, que dans les parties de bâtiments attenantes à l'habitation.

Les bâtiments ou parties de bâtiments agricoles ne sont pas les seuls qui entrent en considération pour la garde d'animaux à titre de loisir. La formulation de la disposition est délibérément ouverte.

On considère que la garde d'animaux à titre de loisir n'a pas de but lucratif et qu'elle est pratiquée pour le plaisir par les propriétaires des animaux pendant leur temps libre.

Le bâtiment d'habitation et celui qui doit servir à la garde d'animaux à titre de loisir (usage annexe à l'habitation) doivent être proches l'un de l'autre. Cette exigence assure la cohérence des dispositions du droit de l'aménagement du territoire; de plus, elle facilite la surveillance et les soins donnés aux animaux en évitant une cascade de problèmes (aménagement de locaux annexes pour les toilettes et eau chaude, chauffages des locaux et confort; circulation, etc.). La proximité exigée est notamment établie dans le cas des bâtiments centraux d'une ancienne entreprise agricole (cf. art. 40, al. 2, let. a, OAT). Il est aussi possible, par exemple, que le bâtiment d'habitation soit situé en zone à bâtir et que le bâtiment à transformer se trouve sur une parcelle adjacente, mais en zone agricole.

Les autorisations pour la garde d'animaux à titre de loisir dans des constructions ou des parties de constructions inhabitées ne sont délivrées qu'à condition que les dispositions générales de l'art. 24d, al. 3, LAT, sont respectées. Il s'agit en particulier de s'assurer que la construction en question n'est plus nécessaire à des fins agricoles (art. 24d, al. 3, let. a, LAT).

L'affectation d'un bâtiment inoccupé à la garde d'animaux à titre de loisir par les occupants d'une habitation proche, ainsi que l'imputabilité aux possibilités d'agrandissement réservées à l'habitation, doivent être clairement indiquées dans l'autorisation et inscrites au registre foncier (art. 44, al. 2, OAT).

La garde d'animaux peut nécessiter l'aménagement d'installations extérieures telles que des aires à fumier, des haies, des clôtures ou des aires de sortie. La 2^e phrase de l'al. 1^{bis} précise quelles installations extérieures sont autorisées pour la garde d'animaux à titre de loisir. Ces installations extérieures sont des constructions et installations de plein air, non couvertes, qui ne peuvent être aménagées à l'intérieur d'un bâtiment en raison de leur usage. Ne sont pas considérées comme des installations extérieures au sens de l'al. 1^{bis} notamment les constructions en surface de tous types (abri pour le bétail, manèges couverts, chalets).

En règle générale, les installations extérieures nécessitent un terrain agricole, sont très visibles et ont souvent des incidences considérables sur le territoire et sur l'environnement. Il faut par conséquent autoriser seulement les installations extérieures qui sont indispensables à une garde conforme aux besoins des animaux, conformément à la législation sur la protection des animaux. Chaque espèce animale a besoin d'installations extérieures spécifiques. Pour les chevaux, par exemple, les installations extérieures conformes sont des aires de sortie en plein air sur lesquelles ils peuvent se mouvoir librement. Il ne s'agit pas de terrains servant en premier lieu à la pratique de sports, comme l'équitation. Le pâturage est l'aire de sortie idéale. Pour ménager l'herbe, il faut toutefois également disposer d'un espace clôturé et aménagé, accessible en toute saison qui, idéalement, sera attenant aux écuries. Selon la directive de l'Office vétérinaire fédéral (directive 800.106.06 sur la protection des animaux), la surface minimale d'une aire de sortie toutes saisons doit être, pour un cheval de taille moyenne, de 20 à 25 m² (aire de sortie accessible en permanence), respectivement de 30 à 35 m² (aire de sortie non accessible en permanence).

Les installations extérieures ne seront autorisées que si les conditions prévues à l'al. 3, let. a à e, sont remplies. La lettre e, qui prévoit qu'aucun intérêt prépondérant – découlant de la protection du paysage par exemple – ne doit s'opposer à la construction est particulièrement importante.

Lors de la consultation, la possibilité d'aménager un paddock de dimension modeste avec un revêtement adéquat pour la pratique de l'équitation à titre de loisir a été vivement critiquée. La majorité des cantons qui se sont prononcés sur la question rejette cette proposition. Du point de vue de l'aménagement du territoire aussi, l'aménagement de ce type de paddocks a fait l'objet de réticences. On craint également des conflits d'intérêts avec la protection du paysage et du sol. On redoute aussi des incidences considérables sur le territoire et l'environnement. Les réponses ont mis en évidence une incompatibilité avec les principes régissant l'aménagement du territoire, mais aussi que l'autorisation d'aménager ces paddocks désavantagerait les exploitations agricoles par rapport aux personnes pratiquant la garde de chevaux à titre de loisir. Enfin, certains participants ont mentionné que la réglementation proposée accentuait la différence de traitement entre les bâtiments auxquels s'applique l'art. 24d ou l'art. 24c LAT. De plus, la modification proposée ne satisfait pas pleinement les organisations qui l'approuvent, en particulier les nombreuses organisations équestres qui se sont exprimées et qui souhaitent des assouplissements beaucoup plus radicaux.

Au vu de la situation, le Conseil fédéral estime qu'il vaut mieux pour le moment ne pas inscrire dans la loi une disposition expresse sur ces questions et les réexaminer de manière approfondie dans la perspective de la révision totale de la loi sur l'aménagement du territoire, inscrite dans le programme de la législature.

Le rapport entre les possibilités de modification au sens de l'al. 1^{bis}, l'al. 1 et de l'art. 24c sera précisé dans l'ordonnance.

Les art. 24c et 24d, al. 1, LAT, et les art. 42 et 42a OAT, règlent précisément l'ampleur des agrandissements admissibles pour un usage d'habitation ou pour les besoins des habitants.

Au nom de l'égalité de traitement, on ne voit pas pourquoi les surfaces nécessaires à la garde d'animaux à titre de loisir devraient faire figure d'exception parmi les utilisations considérées comme le prolongement de l'usage d'habitation du logement proche et ne pas être comptabilisées dans l'agrandissement imputable du bâtiment

d'habitation, en application des art. 42 et 42a OAT. Le calcul des surfaces imputables est indissociable des limites chiffrées. Il est toutefois prévu de supprimer les limites pour les agrandissements admissibles s'agissant des surfaces utiles secondaires à l'intérieur du volume bâti existant (cf. ch. 1.2.4, dernier paragraphe). Les critiques formulées à l'encontre du calcul des surfaces imputables dans le cadre de la consultation sont donc largement prises en compte.

Par contre, pour les installations extérieures, l'autorité de décision détermine dans le cas d'espèce si elles sont imputables et dans quelle mesure¹².

L'al. 2, relatif aux constructions et installations dignes de protection est actuellement une délégation de compétence. Comme les al. 1 (usage d'habitation non agricole) et 1^{bis} (garde d'animaux à titre de loisir), l'al. 2 devient une disposition de droit fédéral directement applicable – sauf si le canton a édicté une disposition plus restrictive dans ce domaine.

2.4 Restrictions des cantons (art. 27a en liaison avec l'art. 36, al. 2bis)

La nouvelle réglementation de la construction hors de la zone à bâtir vise à permettre de mieux tenir compte à l'avenir des particularités régionales (cf. ch. 1.3 et 1.4). Dans cette optique, il ne semble guère opportun de demander aux cantons, dans le cadre de la présente révision anticipée, d'appliquer sur l'ensemble de leur territoire une réglementation fédérale absolue. L'expérience montre en effet qu'il est impossible, pour des raisons politiques et matérielles, de revenir sur des facilités octroyées. Selon les buts et principes de l'aménagement du territoire, il peut, selon les régions, s'avérer judicieux de restreindre l'application des assouplissements prévus par la révision partielle. Le nouvel art. 27a tient compte de cette nécessité en ce sens que les cantons seront habilités à édicter des dispositions plus restrictives lorsque des conditions particulières ou des circonstances locales l'exigent. Afin d'assurer une certaine uniformité dans le domaine de la construction hors zone, la compétence des cantons ne saurait cependant être étendue à l'adoption d'assouplissements allant au-delà de ceux prévus par le droit fédéral.

En ce qui concerne les activités accessoires non agricoles (art. 24b), les cantons restent par exemple libres d'exclure la possibilité de créer un secteur d'activités accessoires non agricoles pour les entreprises agricoles qui ne remplissent pas les conditions relatives à la main-d'œuvre standard énoncées à l'art. 7 LDFR. Ils ont également la possibilité de limiter les activités accessoires non agricoles étroitement liées à l'entreprise agricole aux volumes bâtis existants (sans possibilité d'agrandissement) ou d'édicter des dispositions restrictives sur l'engagement de personnel affecté au secteur non agricole. Les cantons peuvent également édicter des dispositions adaptées aux régions et, par exemple, exclure la création d'activités accessoires non agricoles dans les régions où la pratique de l'agriculture dans les grandes exploitations reste rentable même sans revenu complémentaire accessoire.

¹² cf. *Autorisations au sens de l'art. 24c LAT: modifications apportées aux constructions et installations devenues contraires à l'affectation de la zone*; in: «Office fédéral du développement territorial [2000/01]: Nouveau droit de l'aménagement du territoire. Explications relatives à l'ordonnance sur l'aménagement du territoire et recommandations pour la mise en œuvre. Berne», chap. 3.3.2).

Par ailleurs, les dispositions cantonales pourront également restreindre les possibilités d'habitation sans rapport avec l'agriculture à l'intérieur des volumes bâtis existants (art. 24c et 24d) ou l'autorisation d'aménager des installations extérieures pour la garde d'animaux à titre de loisir (art. 24d).

Les cantons pourront prévoir ces restrictions dans la loi ou leur plan d'affectation. Ce dernier permet de limiter au minimum les restrictions, dans le respect du principe de la proportionnalité. Il va de soi qu'un canton peut également arrêter dans son plan directeur où et dans quelle mesure les communes peuvent ou doivent prévoir des mesures restrictives dans le cadre du plan d'affectation.

La réglementation proposée à l'art. 36, al. 2^{bis}, tient compte du fait que les procédures législatives ordinaires demandent généralement beaucoup de temps, également dans les cantons. Les gouvernements cantonaux peuvent réagir plus rapidement que les législatifs cantonaux pour éviter un développement territorial indésirable.

2.5 Adaptation de l'art. 34, al. 2

Lors de la révision du 20 mars 1998 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire elle-même modifiée dernièrement par la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral¹³, l'art. 37a LAT (constructions et installations à usage commercial sises hors zone à bâtir et non conformes à l'affectation de la zone) a été omis dans la liste des décisions contre lesquelles le recours au Tribunal fédéral est recevable. Il s'agit d'un oubli manifeste qu'il convient de réparer aujourd'hui.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

Le présent projet de révision partielle de la LAT ne confère aucune tâche nouvelle à la Confédération. Il n'a par conséquent aucun effet sur l'effectif ni sur les finances.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

L'exécution du droit de l'aménagement du territoire incombe déjà aux cantons. Toute modification du droit nécessite toutefois un temps d'adaptation des autorités chargées de son application et l'établissement d'une pratique. Il en résultera un certain surcroît de travail qui devrait toutefois rester limité.

Les cantons qui entendent profiter de la possibilité d'édicter des dispositions plus restrictives en vertu de l'art. 27a devront adapter leur législation d'exécution des dispositions fédérales sur l'aménagement du territoire. Ceux qui souhaitent reprendre telle quelle la modification du droit fédéral n'auront pas besoin de légiférer.

¹³ LTAF; RS 173.61 (FF 2005 3875 3937).

Si les facilités proposées sont restreintes dans le cadre du plan d'affectation, les adaptations nécessaires pourront être effectuées dans le cadre du réexamen périodique et obligatoire des plans d'aménagement; il n'en résultera donc pas de travail supplémentaire.

3.3 Conséquences économiques

Le présent projet de révision améliore les conditions générales de l'agriculture et contribue au renforcement de l'espace rural et au maintien d'emplois dans ce secteur. L'abandon forcé de l'agriculture pour trouver des sources de revenu ailleurs devrait diminuer grâce aux nouvelles possibilités de créer des activités complémentaires non agricoles sur le domaine agricole.

La libéralisation proposée pour les activités accessoires non agricoles aura un effet incitatif et encouragera l'essor de l'agritourisme. Ce secteur qui présente un intérêt majeur pour l'espace rural pourra ainsi être renforcé. Néanmoins aucune concurrence indésirable n'est à craindre pour l'hôtellerie ou la parahôtellerie qui attire une clientèle différente.

La possibilité donnée aux agriculteurs d'exercer des activités commerciales ou artisanales non agricoles sur leur domaine risque de concurrencer des entreprises commerciales sises en zone à bâtir. Cependant, selon le droit en vigueur, les activités accessoires non agricoles doivent satisfaire aux mêmes exigences légales que les entreprises commerciales ou artisanales comparables en zone à bâtir (art. 40, al. 3, OAT). De plus, le travail dans le secteur d'activités accessoires non agricoles doit être accompli de manière prépondérante par la famille exploitant le domaine. Enfin, l'agriculture doit être l'occupation principale dans tous les cas de création d'une activité accessoire. La révision proposée ne provoquera donc pas de déséquilibre entre deux catégories de commerce, ni de distorsion de la concurrence, d'autant plus que les possibilités de création d'activités accessoires ont été restreintes, après la consultation, à celles qui sont étroitement liées à l'entreprise agricole. Ces activités ne peuvent pas être proposées dans les zones commerciales ou artisanales – forcément coupées du domaine agricole.

4 Programme de la législation

Le projet est mentionné dans le rapport sur le programme de la législation 2003–2007 (FF 2004 1035; ch. 4.2.1).

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Les modifications préconisées dans le présent message se fondent sur l'art. 75 de la Constitution.

Le principe de la séparation des terrains constructibles et des terrains non constructibles n'est pas remis en question. La zone agricole restera, dans la mesure du possible, sans constructions. Seules les constructions et installations indispensables à

l'exploitation agricole ou horticole restent conformes à l'affectation de la zone. Les annexes destinées à certaines formes d'activités accessoires non agricoles ne seront autorisées que dans une mesure très modeste et à la condition qu'il n'y ait pas assez d'espace dans les volumes bâtis existants. Par ailleurs, la réaffectation de ceux-ci est conforme à l'occupation rationnelle du territoire, inscrite dans la Constitution.

5.2 Relation avec le droit européen

Le «Schéma de développement de l'espace communautaire» (SDEC) définit la politique d'aménagement du territoire de l'Union européenne. Il est mis en œuvre notamment par l'«Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen» (ORATE) et l'«Initiative communautaire en faveur de la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale» (INTERREG) La Suisse participe à ces deux programmes.

L'«Agenda 2000» de l'Union européenne fait de la politique de développement de l'espace rural le second pilier de la «politique agricole communautaire» (PAC). Cette politique vise notamment à améliorer la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture et à favoriser la diversification des exploitations agricoles.

La politique européenne de développement territorial ne s'arrête pas aux frontières de l'Union européenne. Les «Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen» (principes directeurs de la CEMAT) ont été adoptés par le Conseil de l'Europe en 2000.

Les modifications proposées dans le projet de révision rejoignent les objectifs poursuivis au niveau européen.