

St-Gall, 2 mars 2012 / DRS

04.472 Initiative parlementaire Garde des chevaux en zone agricole : prise de position

Fédération
suisse des
urbanistes

Fachverband
Schweizer
RaumplanerInnen

Federazione
svizzera degli
urbanisti

Federaziun
svizra
d'urbanists

Mesdames, Messieurs,

Par courrier daté du 5 décembre 2011, le CEATE-N a ouvert la consultation sur la modification parlementaire citée en titre. Notre association professionnelle a été invitée à prendre position jusqu'au 5 mars 2012 sur cet objet, ce dont nous vous remercions.

La FSU est l'association professionnelle des urbanistes suisses. Elle compte plus de 900 membres individuels et bureaux privés. Elle est aussi rattachée à la SIA à titre de société spécialisée. La FSU s'occupe de questions professionnelles, juridiques et politiques relatives à l'aménagement du territoire. Elle vise un développement du territoire durable en Suisse.

1. La garde des chevaux : un vrai problème dans certains cantons

Le problème de la garde des chevaux a pris de l'importance au fil des années dans notre pays et dans l'Arc Jurassien notamment. La pratique de l'équitation s'y est considérablement développée et prend des formes diverses. La détention et l'utilisation du cheval à titre de loisir dans la zone agricole trouvent une légitimité dans les projets de valorisation de l'espace rural (parcours équestres, agritourisme, parc naturel régional). Il y a lieu néanmoins de rester prudents avec ces développements qui ne sont pas sans effets sur la nature, le paysage et l'environnement.

Cette initiative doit être replacée dans le contexte élargi du développement durable et la protection du paysage et des terres agricoles. L'augmentation constante de la surface urbanisée (bâtiments et toutes installations confondus), dans et hors de la zone à bâtir, et la croissance de la mobilité pour motif de loisir, créent des pressions très fortes sur les terres cultivées, les forêts et les pâturages, et contribue au mitage du paysage.

2. Les modifications ponctuelles de la LAT : ça suffit !

Si la FSU souscrit à l'opinion qu'il y a lieu de régler correctement la question de la garde des chevaux dans la zone agricole, en considérant les vocations multiples de l'espace rural, il ne trouve pas judicieux de modifier encore une fois et prématurément l'article 24 LAT, c'est-à-dire indépendamment de la révision globale de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, dont les travaux se poursuivent, et portent en partie sur cette question. Il considère qu'une vision d'ensemble de cette problématique est à développer à travers les plans directeurs cantonaux plutôt qu'une approche dossier par dossier, sous le régime des autorisations et dérogations.

La FSU relève que les nombreuses modifications ponctuelles introduites depuis 2000 ont fait perdre à ces articles leur cohérence initiale, et qu'il devient de plus en plus difficile de les

Vadianstrasse 37
Postfach
9001 St. Gallen

T 071 222 52 52
F 071 222 26 09
info@f-s-u.ch
www.f-s-u.ch

appliquer pour les cantons et les professionnels que nous représentons. La FSU rappelle que le thème de la détention d'animaux à titre de loisir vient d'être introduit dans la LAT sous forme d'une modification partielle (24d, al. 1 bis LAT; 2010) et que nous ne disposons pas encore du recul nécessaire sur ces dispositions, de même que sur le guide "Comment l'aménagement du territoire appréhende les activités liées au cheval" actualisé en 2011.

3. La garde des chevaux est conforme à la zone agricole dans une certaine mesure

Sur le fond, considérer que la garde de chevaux est conforme à l'affectation de la zone agricole est une entorse au principe selon lequel sont conformes les constructions et installations qui servent à l'exploitation tributaire du sol. Cela ne sera plus vraiment le cas. Contrairement à ce qu'indique le commentaire, il semble difficile de traiter de manière identique les chevaux de l'exploitation ou de tiers, car les besoins de l'éleveur ne sont pas les mêmes que ceux du cavalier. Ce dernier aura besoin de vestiaires, douches, buvette, sellerie, etc. et ne se contentera pas à terme d'une simple aire extérieure non couverte. Cela pose aussi des problèmes de parcage, de trafic et d'aménagement. Il ne sera pas toujours possible d'utiliser les surfaces en dur préexistantes pour le stationnement, ces surfaces servant en premier lieu à l'exploitation.

La FSU n'est pas opposée à la détention de chevaux dans les bâtiments existants jusqu'à un certain nombre d'équidés, en complément aux activités agricoles principales, ou en cas de changement d'affectation d'un bâtiment sorti du champ de la LDFR, si la base fourragère est majoritairement garantie. Cette voie est susceptible de limiter le nombre de zones de manèges créées au sein de l'espace rural, et partant la construction de nouveaux bâtiments imposants dans la zone agricole, et répond à l'objectif de favoriser la diversification des activités agricoles et de l'espace rural par un développement mesuré des activités. Les activités d'utilisation du cheval (et non de garde) à titre commercial, attirant du public, doivent quant à elles se dérouler dans des zones ad hoc (leçons d'équitation, concours).

4. Priorité à une vision et une planification d'ensemble à travers les plans directeurs

La FSU recommande de traiter prioritairement la question de la garde des chevaux à travers les plans directeurs cantonaux et les plans directeurs régionaux (planification positive et négative), plutôt qu'à travers la LAT et une ordonnance déjà très dense. A travers les PDC ou les PDR il est possible d'assurer une pesée circonstanciée des intérêts (agriculture, paysage, activités de détente de proximité, tourisme, nature) et de mesurer les incidences positives et négatives de ce développement. Sans vision d'ensemble de ces phénomènes, nous nous exposons un développement non maîtrisé et non soutenable à moyen et long terme.

5. Le texte posera plus de problèmes d'application qu'il ne résoudra de problèmes

Le texte doit être totalement retravaillé. Pour éviter tout problème d'interprétation, il y a lieu notamment de faire référence aux mêmes notions dans les articles 16 et 24 LAT. Les nouvelles dispositions poseront également des difficultés d'application en termes d'appréciation de l'opportunité et de la conformité (clôture, intégration, etc.). Le suivi dans la durée sera difficile à réaliser, les autorités d'exécution étant impliquées au moment de la délivrance des autorisations, nettement moins voire pas du tout par la suite. Il semble également très difficile de garantir la réversibilité évoquée dans le commentaire, sans base légale complémentaire claire.

Vous trouverez en annexe nos remarques de détail sur le projet soumis.

En vous remerciant de prendre en considération nos remarques, nous vous prions d'agréer, Mesdames, Messieurs, nos salutations les meilleures.

Meilleures salutations

FSU



Martin Eggenberger, Président



Andreas Brunner, Geschäftsführer
geschaefsfuehrer@f-s-u.ch

Annexe :

Remarques de détail sur le projet de modification LAT

Article 16a^{bis} (nouveau) Constructions et installations pour la détention des chevaux

L'assouplissement proposé pour la détention de chevaux appartenant à des tiers par des exploitants agricoles, sans aucun rapport avec l'exploitation, posera des difficultés de contrôle et d'application. Le risque de voir des personnes étrangères à l'agriculture constituer des entreprises agricoles dans le but de créer des habitations et des écuries en zone agricole, est à notre sens pas éliminé par un simple renvoi à la LDFR. L'article 64 LDFR (exceptions au principe de l'exploitation à titre personnel) notamment offre de nombreuses perspectives aux non-agriculteurs. Or, comme relevé dans le commentaire (p. 11), la possibilité de recourir plus largement qu'avant à des terres agricoles pour la détention d'animaux à titre de loisir peut avoir des effets indésirables sur l'agriculture (ex. poussée des prix à la hausse).

Art.16a^{bis}, alinéa 1 : La question principale est celle de la base fourragère nécessaire à l'utilisation de chevaux et la détention de chevaux à titre de loisir. La formulation qui précise qu'elle doit provenir majoritairement de l'exploitation laisse une grande marge à la possibilité d'intensifier l'exploitation et donc d'augmenter la pression sur les milieux naturels et les pâturages boisés.

La compatibilité entre les changements proposés et la protection des paysages d'importance nationale et des sites marécageux devrait être clarifiée au niveau de la modification législative.

Le lien avec la protection des terres (SDA) doit être renforcé.

Article 24e (nouveau) Détention d'animaux à titre de loisir

Les nouvelles dispositions comprennent de nombreuses notions juridiques indéterminées qui poseront des problèmes d'interprétation et ne manqueront pas de créer une abondante jurisprudence. Les formulations dans le projet de loi sont les suivantes :

- si les exigences majeures de l'aménagement du territoire sont respectées;
- s'il n'y a pas d'effets défavorables sur le paysage;
- s'il n'y a pas d'effets défavorables sur le territoire et l'environnement.

Tous ces termes ne reprennent pas des notions que l'on retrouve ailleurs dans l'article 24 LAT :

- article 24 LAT : aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose;
- article 24a LAT : ce changement d'affectation n'a pas d'incidence sur le territoire, l'équipement et l'environnement;
- article 24c : dans tous les cas, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être satisfaites;
- article 24d lettre e : aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose.

Pour éviter tout problème d'interprétation, il y a lieu de faire référence aux mêmes notions.

Article 24e, alinéa 2, il est fait référence à la notion de réversibilité pour les aires de sortie. Cela suppose que l'autorité puisse exiger la remise en état lorsqu'il n'y a plus de chevaux détenus. Or, ceci engendrera un travail administratif conséquent et peu réaliste. Comment les autorités pourront-elles imposer la remise en état ? Et qu'en sera-t-il en cas de changement de propriétaires ? Faudra-t-il demander des garanties bancaires pour assurer ceci ? L'autorisation donnée deviendra-t-elle caduque à l'instar de celle donnée pour une activité accessoire ?

Article 24e, alinéa 2 : Les aires de sortie posent fréquemment des problèmes d'intégration. Le pâturage devrait être l'aire de sortie appropriée. Pour l'aire de sortie toutes saisons, seule la surface minimale prescrite par l'OPAn devrait être admise en zone agricole, comme le précise le commentaire, afin de limiter la pression sur les terres cultivables et les pâturages et réduire les impacts sur le paysage. La coordination avec les articles 24d, alinéa 3, lettre b LAT et 24c LAT (respect de l'identité des bâtiments et de leurs abords) nous semble prépondérante.

Article 24e, alinéa 4 : Admettre la clôture d'un bien-fonds pour des animaux détenus en zone à bâtir est une entorse importante à la systématique de la LAT. Par exemple, il n'est pas possible de réaliser hors de la zone à bâtir une route pour accéder à un bâtiment sis en zone à bâtir. Il n'est pas heureux d'ouvrir une brèche dans le principe de séparation entre la zone à bâtir et la zone agricole.

Les clôtures en zone agricole ne font pour la plupart du temps l'objet d'aucune autorisation. L'appréciation des "conséquences désavantageuses" de la pose d'une clôture sur le paysage obligera les cantons et les communes à statuer et générera un travail administratif supplémentaire, que ces derniers auront de la peine à faire. L'application de ces dispositions également pour d'autres animaux, tels les porcs, les chèvres, moutons ou les volailles nous semble problématique. A priori, de tels animaux n'ont pas leur place dans la zone à bâtir.

Article 24e, alinéa 5 : "ne serviront qu'à l'usage autorisé" : ceci exigera un contrôle qu'aujourd'hui peu de cantons peuvent faire.

Article 27a : Il serait utile de savoir quels cantons ont vraiment fait usage de cette disposition. Il paraît très difficile pour un canton de mettre en œuvre une politique plus restrictive que celle définie au plan fédéral dans ce domaine en particulier.

Remarques sur le rapport explicatif

Rapport explicatif, page 6, 5ème paragraphe "Démolitions de constructions devenues inutiles pour compenser de nouveaux bâtiments agricoles toujours plus grands ..." : cette disposition nous paraît difficile à mettre en œuvre sans une base légale claire. Au demeurant, nous relevons que cet aspect n'est pas traité par la modification législative proposée.