

Ständerat

Conseil des États

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



15.3997 n Mo. Conseil national (Müller Leo). Les agriculteurs détenteurs d'animaux doivent pouvoir dormir auprès de leurs bêtes

Rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du 11 mai 2022

Réunie le 11 mai 2022, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États a procédé à l'examen préalable de la motion visée en titre, déposée le 24 septembre 2015 et adoptée par le Conseil national le 9 mars 2017.

La motion charge le Conseil fédéral de soumettre au Parlement une modification législative selon laquelle, indépendamment du genre de production, chaque entreprise agricole dans laquelle des animaux sont détenus peut disposer d'une habitation qui soit considérée comme conforme à l'affectation de la zone agricole.

Proposition de la commission

La commission propose, par 5 voix contre 3 et 4 abstentions, de rejeter la motion.

Rapporteur : Stark

Pour la commission :
La présidente

Elisabeth Baume-Schneider

Contenu du rapport

- 1 Texte et développement
- 2 Avis du Conseil fédéral du 18 novembre 2015
- 3 Décision du conseil prioritaire
- 4 Considérations de la commission



1 Texte et développement

1.1 Texte

Le Conseil fédéral est chargé de soumettre au Parlement une modification législative selon laquelle, indépendamment du genre de production, chaque entreprise agricole dans laquelle des animaux sont détenus peut disposer d'une habitation qui soit considérée comme conforme à l'affectation de la zone agricole.

1.2 Développement

La Suisse est confrontée à un développement fulgurant du milieu bâti. Les régions rurales jouxtant les agglomérations sont particulièrement concernées. Il est souvent nécessaire de déplacer les entreprises agricoles dans la zone agricole. Les agriculteurs qui construisent une nouvelle étable dans la zone agricole hors du village se voient fréquemment refuser le droit de construire une habitation près de l'exploitation.

Dans la zone agricole, les constructions et installations nécessaires à l'exploitation sont conformes à l'affectation de la zone agricole si aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à leur implantation (art. 34 al. 1 et 4 OAT). Outre les bâtiments de l'exploitation (cf. art. 34 al. 1 OAT), il s'agit également des habitations (cf. art. 34 al. 3 et 4 OAT). Conformément à l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_67/2007 du 20 septembre 2007, une habitation adjacente à une entreprise agricole est uniquement autorisée si elle est nécessaire à la surveillance durable des animaux. La prochaine zone à bâtir doit en outre être éloignée et difficilement atteignable (cf. ATF 125 III 175, consid. 2b). Selon cette jurisprudence, une surveillance durable des animaux est uniquement nécessaire pour les vaches laitières ou les porcs d'élevage. Les tribunaux estiment actuellement que tous les autres animaux de rente ne nécessitent pas une présence durable du chef d'exploitation sur place et donc qu'une habitation près de l'étable n'est pas nécessaire. Cette opinion est fautive et doit être corrigée.

Les agriculteurs suisses veulent s'occuper le mieux possible de leurs animaux, ce qui correspond d'ailleurs aux attentes de la population. Le fait qu'un agriculteur habite à proximité immédiate de son étable ou au contraire à distance joue un rôle important en termes de soins prodigués aux animaux. Celui qui habite à proximité immédiate de l'étable peut surveiller ses bêtes jour et nuit, et au besoin intervenir. Il ne s'agit pas seulement d'avoir un œil sur elles depuis la maison, mais aussi de se faire une idée de la situation générale, notamment au travers des bruits et des odeurs. Il arrive fréquemment que des détenteurs d'animaux de ferme doivent intervenir à l'improviste et sur-le-champ.

Adapter la loi sur l'aménagement du territoire garantira que chaque entreprise agricole possédant des animaux ait droit à une habitation pour le chef d'exploitation et sa famille, y compris la génération qui part à la retraite.

2 Avis du Conseil fédéral du 18 novembre 2015

Dans le cas d'une exploitation agricole, le fait de résider sur place offre des avantages pour ce qui est de la conduite d'exploitations d'élevage. Mais si la réglementation et la jurisprudence du Tribunal fédéral lient la réalisation de nouveaux locaux d'habitation à des conditions malgré tout très strictes, cela n'est pas sans raison. Il faut néanmoins reconnaître que la jurisprudence du Tribunal fédéral est, dans le développement de la motion, restituée de manière trop restrictive: si la surveillance durable des animaux s'avère nécessaire, le local d'habitation nécessaire à cette fin peut être



autorisé, et pas uniquement si la zone à bâtir la plus proche est très éloignée et difficilement accessible.

S'agissant de l'autorisation de nouveaux locaux d'habitation dans la zone agricole, il doit exister suffisamment d'indices indiquant que ceux-ci seront à l'avenir réellement utilisés en lien avec la détention d'animaux qui les justifie et que cette dernière ne sera pas réduite ou abandonnée à brève échéance. Dans de tels cas de figure, la démolition des bâtiments étant pratiquement impossible à exécuter, la question se pose de savoir quelle sera leur affectation ultérieure. Dans les espaces ruraux situés à proximité des agglomérations, il existe en effet de la part des non-agriculteurs des demandes considérables de locaux d'habitation en zone agricole. Or, la réaffectation à des buts non agricoles de bâtiments d'habitation agricoles contribuerait très fortement au mitage du territoire et à la dégradation des surfaces agricoles. L'assouplissement des prescriptions telle que proposé par l'auteur de la motion est de ce fait porteur d'inconvénients majeurs.

Le Conseil fédéral estime que le problème de l'éviction ne peut être résolu de manière durable qu'en protégeant mieux les locaux agricoles d'habitation existants et servant à l'agriculture productrice. C'est dans cette direction que va la révision de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1) entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2012. Sur la base de l'article 43a lettre a OAT, il est ainsi possible dans des cas bien précis d'exiger une garantie de l'affectation agricole des bâtiments existants. Aux yeux du Conseil fédéral, cette approche doit être approfondie. Plus il sera possible de protéger les locaux agricoles d'habitation existants et servant à l'agriculture productrice, plus le risque sera faible de voir les exploitations existantes ayant dû déménager être dans l'impossibilité de trouver un nouveau lieu adapté incluant un local d'habitation.

Les questions soulevées devraient pouvoir être traitées plus en détail à l'occasion des travaux de la deuxième étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire. Il conviendra alors de s'attaquer aux problèmes signalés et de rechercher des solutions susceptibles de contribuer dans la durée au fonctionnement de l'agriculture, y compris au sein des zones d'influence des agglomérations. L'approche rigide de la motion, qui consiste à proposer au Parlement une modification législative par laquelle chaque entreprise agricole détenant des animaux peut disposer, indépendamment de son type de production, d'une habitation considérée comme conforme à l'affectation de la zone agricole, ne simplifierait pas ce processus, mais le compliquerait.

Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

3 Décision du conseil prioritaire

Le 9 mars 2017, le Conseil national a adopté la motion par 94 voix contre 93.

4 Considérations de la commission

Lors de son premier examen préalable, la commission avait décidé qu'elle se pencherait sur l'objectif de la motion dans le cadre de ses délibérations relatives à la deuxième étape de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT2 ; 18.077). En conséquence, elle avait suspendu son examen.

Lors de la discussion par article du projet LAT2, la commission s'est penchée sur la nécessité de prendre des mesures allant dans le sens de la motion. Elle renonce à ajouter au projet une disposition qui reprend l'objectif visé par la motion. Elle estime en effet que les technologies de la communication modernes permettent de surveiller les animaux de rente sans qu'il soit absolument nécessaire de résider à proximité de l'étable. La commission est en outre d'avis que le droit en vigueur constitue une base suffisante pour autoriser, dans des cas justifiés, la construction de bâtiments d'habitation dans la zone agricole.