

04.472

Initiative parlementaire
Garde de chevaux en zone agricole

Rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national

du 24 avril 2012

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons le projet de modification de la loi sur l'aménagement du territoire que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter le projet de l'acte ci-joint.

24 avril 2012

Pour la commission:

Le président, Eric Nussbaumer

Condensé

A la différence des autres animaux de rente élevés dans le cadre d'une exploitation agricole, les chevaux ne sont destinés en général ni à la production de lait ni à celle de viande. Leur utilisation comme animaux de travail, auparavant courante, n'a plus vraiment d'importance significative. Aujourd'hui, le cheval est principalement utilisé pour la pratique sportive, à des fins de loisir ou dans le cadre d'activités d'agrotourisme.

Dans la zone agricole, l'élevage de chevaux est considéré comme conforme à l'affectation de la zone. D'expérience, il ne génère pas d'importantes recettes. D'autres activités en rapport avec les chevaux, notamment la détention de chevaux en pension, sont plus rentables. Ces activités ne sont toutefois que partiellement conformes à l'affectation de la zone, voire pas du tout.

Le 8 octobre 2004, le conseiller national Christophe Darbellay a déposé une initiative parlementaire visant à faciliter la détention de chevaux de sport ou de loisirs dans la zone agricole. A l'automne 2009, les Chambres fédérales ont donné suite à cette initiative, dont la mise en œuvre passe par différentes adaptations de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire. Il ne sera plus fait dorénavant de distinction entre la détention de ses propres chevaux et celle de chevaux de tiers. Les entreprises agricoles seront aussi autorisées à aménager une place avec un sol ferme pour l'utilisation des chevaux détenus sur l'exploitation. Dans le domaine de la détention de chevaux à titre de loisir, plusieurs assouplissements sont proposés, qui bénéficieront aussi à la détention d'autres animaux à titre de loisir.

Rapport

1 Genèse du projet

Le 8 octobre 2004, le conseiller national Christophe Darbellay a déposé une initiative parlementaire visant à modifier la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (loi sur l'aménagement du territoire, LAT)¹. L'initiative parlementaire vise à assouplir, voire à lever les dispositions qui limitent trop strictement ou empêchent la détention de chevaux de sport ou de loisirs dans la zone agricole.

La Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N; ci-après: la Commission) a donné suite à l'initiative parlementaire en janvier 2005.

Alors qu'elle devait décider d'approuver ou non la décision de sa commission homologue, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats (CEATE-E) a suspendu en avril 2005 l'examen de l'initiative en raison d'une révision partielle annoncée de la LAT. Le Parlement ayant adopté le 23 mars 2007 ladite révision partielle (05.084), la CEATE-E a repris en juin 2007 l'examen préalable de l'initiative et a unanimement décidé de ne pas approuver la décision de la CEATE-N au motif que l'assouplissement légal demandé avait été intégré dans la révision.

Amenée à se prononcer à nouveau et à adresser au Conseil national une proposition de donner suite ou non à l'initiative parlementaire (art. 109, al. 3 de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement [LParl]²), la Commission a proposé le 12 novembre 2007 par 18 voix contre 3 et 2 abstentions de ne pas donner suite à l'initiative. Elle a estimé que la révision de la LAT entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2007 avait répondu pour l'essentiel aux demandes contenues dans l'initiative parlementaire et constaté que, s'il était trop tôt pour évaluer la mise en œuvre de la nouvelle législation sur la détention de chevaux en zone agricole, il n'y avait pas pour autant lieu de maintenir sa décision de donner suite à l'initiative parlementaire car un projet de révision totale de la LAT allait être transmis au Parlement en 2009. Une minorité était au contraire d'avis qu'il convenait d'attendre de connaître la mise en œuvre dans les cantons de la nouvelle réglementation et la nouvelle révision annoncée de la LAT. Il était à ses yeux prématuré de rejeter l'initiative et il importait de s'assurer que la problématique de la détention des chevaux de loisirs en zone agricole serait le cas échéant reprise dans la prochaine révision. Le Conseil national a suivi la minorité de la Commission le 5 mars 2008 par 94 voix contre 72³.

Sur proposition de la CEATE-E, le Conseil des Etats a jugé pour sa part le 10 décembre 2008 que la révision de la LAT assouplissait les conditions pour la garde de chevaux de sport ou de loisirs en zone agricole et a rejeté l'initiative parlementaire sans opposition⁴. Il a de surcroît constaté que la révision totale de l'ordonnance du 23 avril 2008 sur la protection des animaux (OPAn)⁵ entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2008 concrétisait les dispositions pertinentes du droit de

1 RS 700
2 RS 171.10
3 BO 2008 N 85
4 BO 2008 E 949
5 RS 455.1

l'aménagement du territoire et pris connaissance du fait que les directives étaient en cours d'adaptation et que les travaux en vue de la prochaine révision de la LAT se poursuivaient.

Le 12 juin 2009, le Conseil national a à nouveau soutenu par 117 voix contre 55 l'initiative parlementaire⁶. Il a suivi la majorité de la Commission qui faisait valoir que les problèmes rencontrés par ceux qui souhaitent détenir des chevaux de loisirs dans la zone agricole n'étaient pas tous réglés par les récentes révisions du droit de l'aménagement du territoire et de l'OPAn et estimait qu'il ne convenait plus d'attendre le projet de révision totale de la LAT car celui-ci avait été contesté dans la procédure de consultation qui s'est achevée mi-avril 2009. Pour la majorité de la Commission, il y avait en conséquence lieu de donner suite à l'initiative pour s'assurer que le problème spécifique de la détention des chevaux dans la zone agricole se règle. Une minorité de la Commission était sensible au refus du Conseil des Etats et estimait que la prochaine révision de la LAT permettrait le cas échéant d'évaluer les expériences faites avec la modification législative du 23 mars 2007.

Face à la décision claire du Conseil national et sachant que le projet de révision totale de la LAT, contesté, aboutirait finalement à une révision partielle seulement, la CEATE-E a proposé à son conseil en juin 2009 par 6 voix contre 5 de donner suite à l'initiative car elle considérait qu'il revenait finalement au Conseil national le soin d'examiner de manière complète la thématique de la garde des chevaux de sport ou de loisirs en zone agricole et la manière de la régler. Elle reconnaissait aussi que la situation juridique en la matière n'est pas encore entièrement satisfaisante pour les détenteurs de chevaux et les agriculteurs dont les activités sont appelées à se développer pour assurer leur revenu. Une minorité de la commission rappelait le précédent refus du Conseil des Etats et relevait que le fait que la prochaine révision de la LAT ne soit que partielle ne modifiait pas la situation factuelle de base. Enfin, elle estimait que les affectations de la zone agricole et les manières de la protéger nécessitaient une réflexion globale et non ponctuelle. Le Conseil des Etats a finalement décidé à son tour de donner suite à l'initiative parlementaire le 21 septembre 2009 par 23 voix contre 9⁷.

Par cette décision concordante des deux Chambres fédérales, la Commission a été chargée, conformément à l'art. 111, al. 1 LParl, d'élaborer un projet de loi dans un délai de deux ans.

1.1 Travaux de la Commission

La Commission a discuté de la mise en œuvre de l'initiative au cours de plusieurs séances depuis novembre 2010, notamment dans le cadre de l'examen de la révision partielle de la LAT (10.019) élaborée à titre de contre-projet indirect à l'initiative populaire «De l'espace pour l'homme et la nature (initiative pour le paysage)» (10.018). Elle a décidé le 22 août 2011 de soumettre au Parlement un projet de modification de la LAT séparé.

⁶ BO 2009 N 1273

⁷ BO 2009 E 927

Le 15 novembre 2011, la Commission a adopté par 19 voix contre 6 et une abstention un avant-projet de modification de la LAT et l'a mis en consultation du 5 décembre 2011 au 5 mars 2012. Le 24 avril 2012, elle a adopté par 16 voix contre 2 avec 5 abstentions le projet de loi ci-joint.

La Commission a été secondée dans ses travaux par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC).

2 Grandes lignes du projet

2.1 Situation initiale

A la différence des autres animaux de rente élevés dans le cadre d'une exploitation agricole, les chevaux ne sont destinés en général ni à la production de lait ni à celle de viande. Leur utilisation comme animaux de travail, auparavant courante, n'a plus vraiment d'importance significative. Aujourd'hui, le cheval est principalement utilisé pour la pratique sportive, à des fins de loisir ou dans le cadre d'activités d'agrotourisme.

Dans la zone agricole, l'élevage de chevaux est considéré comme conforme à l'affectation de la zone. D'expérience, il ne génère pas d'importantes recettes. D'autres activités en rapport avec les chevaux, notamment la détention de chevaux en pension, sont plus rentables. Ces activités ne sont toutefois que partiellement conformes à l'affectation de la zone, voire pas du tout. L'initiative traitée vise à faciliter la détention de chevaux de sport ou de loisirs dans la zone agricole. Sa mise en œuvre passe par différentes adaptations de la LAT.

2.2 La nouvelle réglementation proposée

A la différence de l'élevage de chevaux dans le cadre d'une exploitation agricole, la pension de chevaux, qui consiste à mettre à disposition des écuries et des pâturages pour des chevaux étrangers à l'exploitation, est une activité lucrative. Conformément au droit en vigueur, elle n'est admissible dans la zone agricole qu'à certaines conditions restrictives puisque la plus grande partie de la création de valeur ne résulte pas de l'exploitation du sol naturel. Elle doit désormais être reconnue conforme à l'affectation de la zone au même titre que l'élevage de chevaux.

L'activité humaine utilisant le cheval peut être liée aux constructions et aux installations les plus diverses: manèges couverts, carrières, parcours d'obstacles, etc. *Il n'est pas question* d'ouvrir la zone agricole à de telles constructions et installations *de manière générale*. Néanmoins, il ne sera désormais plus exclu d'aménager des places avec un sol ferme pour l'utilisation des chevaux – de l'exploitation ou de tiers – détenus dans une entreprise agricole.

Dans le domaine de la détention d'animaux à titre de loisir, il est proposé plusieurs ajouts qui ne portent pas uniquement sur la détention de chevaux mais plus généralement sur la détention d'animaux à titre de loisir. Par souci de clarté, cette thématique sera désormais réglée dans un article distinct.

2.3 Résultats de la procédure de consultation

Dans le cadre de la consultation, tous les cantons, 6 des partis politiques représentés dans l'Assemblée fédérale, les associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne, 2 associations faîtières de l'économie et 43 autres organisations intéressées et personnes privées se sont exprimés sur les modifications proposées. Certains participants à la consultation ont examiné de très près les propositions de modification qui leur étaient soumises.

Le projet a été majoritairement soutenu sur l'ensemble de son contenu. Par contre, il a été largement déploré qu'un domaine partiel fasse à nouveau l'objet d'une révision isolée alors même qu'une révision couvrant un large spectre thématique est en préparation.

L'art. 16a^{bis} proposé, qui permet notamment d'aménager un terrain d'équitation, a rencontré une large approbation de principe. Les avis divergent toutefois sur différents points. Alors que l'exigence de l'existence d'une exploitation agricole est saluée par 16 cantons, les milieux paysans et les organisations équestres la rejettent. Une disparité similaire se retrouve à propos du critère de la base fourragère et des pâturages provenant de l'exploitation.

L'article consacré à la détention d'animaux à titre de loisir a été majoritairement soutenu. Les questions de détail ont soulevé de nombreuses réactions.

La disposition proposée visant la coordination entre le droit de l'aménagement du territoire et le droit foncier rural lors de l'acquisition de terres agricoles par un non-agriculteur a déclenché toute une série de questions ardues nécessitant un examen approfondi. Il a par exemple été relevé, à raison, que la notion de non-agriculteur n'était définie nulle part. En outre, il est apparu que l'acquisition de terres agricoles par des non-agriculteurs provoque un certain malaise. Le droit foncier en vigueur autorise de telles transactions. S'il s'agit de les limiter, la coordination des procédures n'est pas la voie adéquate. Il faudrait plutôt que les exigences matérielles soient adaptées dans le droit foncier rural. Face à cette situation, il paraît approprié de traiter la problématique dans le cadre de la révision complète des dispositions relatives à la construction hors de la zone à bâtir (2^e étape de la révision de la LAT).

3 Commentaire par article

3.1 Constructions et installations pour la détention et l'utilisation de chevaux (art. 16a^{bis})

Al. 1

Dans une entreprise agricole existante au sens de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR)⁸, les constructions et installations servant à la *détention* de chevaux doivent à l'avenir être déclarées conformes à l'affectation de la zone et autorisées. Les constructions et installations susceptibles d'entrer dans cette catégorie doivent être énumérées dans l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT)⁹ et, si nécessaire, par exemple les aires de sortie toutes saisons, définies plus en détail.

⁸ RS 211.412.11

⁹ RS 700.1

Que les chevaux détenus soient ceux de l'exploitation ou de tiers ne joue en principe aucun rôle. Mais les spécificités de la pension de chevaux ne sauraient pour autant passer à la trappe (voir ci-dessous).

L'ouverture proposée inclut le risque que des personnes étrangères à l'agriculture créent des «exploitations agricoles» dans le seul but de construire des habitations et des écuries en zone agricole. Pour prévenir ce risque, il est prévu que seules les exploitations *existantes* remplissant en outre les exigences posées aux *entreprises agricoles* conformément à la LDFR doivent pouvoir jouir des nouvelles possibilités. Une exploitation souhaitant détenir des chevaux devra donc d'une part attester d'une certaine taille minimale et d'autre part disposer de bâtiments d'exploitation existants, dont fait expressément partie une habitation, nécessaire pour garantir la surveillance des chevaux. La détention de chevaux ne doit pas conduire à l'établissement d'un nouvel espace d'habitation dans la zone agricole. Les chevaux doivent être détenus en premier lieu dans des constructions et installations existantes. Si la construction d'une nouvelle écurie se révèle indispensable, elle doit se faire en priorité en lieu et place d'un bâtiment ancien, devenu inutile. Si c'est impossible, il faudra examiner si la surface utilisée à cette fin pourrait être réduite par le démantèlement d'autres constructions ou installations devenues inutiles. Il découle de la limitation au besoin objectif (art. 34, al. 4, let. a OAT) que l'ensemble des bâtiments existants doit correspondre au besoin attesté en surfaces et en volumes.

Un autre élément vient encore étayer l'exigence de l'existence d'une entreprise agricole au sens de la LDFR. En effet, la détention de chevaux en pension ne fait pas partie de l'activité agricole principale mais constitue seulement une activité para-agricole. Conformément au droit en vigueur, les activités para-agricoles ne peuvent être exercées que par les entreprises agricoles. Pour respecter l'égalité de traitement entre les différentes activités para-agricoles, il faut donc que l'exploitation remplisse les exigences posées à l'existence d'une entreprise agricole.

Les exploitations agricoles qui n'atteignent pas le seuil nécessaire peuvent détenir des chevaux dans le cadre prévu par l'art. 24e (détention d'animaux à titre de loisir, voir ci-dessous le ch. 3.2).

Les pensions de chevaux génèrent un trafic motorisé et nécessitent une infrastructure destinée aux propriétaires des chevaux (voir ci-dessous, al. 3). Pour empêcher l'apparition de grandes exploitations équestres n'importe où dans la zone agricole, il faut poser comme condition préalable que l'entreprise agricole dispose d'une base fourragère provenant majoritairement de l'exploitation et de pâturages appropriés pour la détention de chevaux.

Le fourrage grossier destiné aux chevaux doit être majoritairement produit dans l'exploitation elle-même. Le détail des exigences devra être précisé dans l'OAT.

Al. 2

Une distinction doit être faite entre la *détention* de chevaux et leur *utilisation*¹⁰. Cette dernière désigne une activité humaine utilisant le cheval, à savoir l'équitation. Selon le droit en vigueur, les constructions et installations destinées à une telle activité ne sont pas conformes à l'affectation de la zone. A l'avenir, il sera possible

¹⁰ L'OPAn définit comme suit l'utilisation d'un cheval: le travail sous la selle, à la main ou à l'attelage et les déplacements de l'animal dans un carrousel (art. 2, al. 3, let. o, ch. 1 OPAn).

d'aménager des places avec un sol ferme pour l'utilisation des chevaux détenus sur l'exploitation.

La systématique du droit en vigueur voudrait que la disposition proposée soit classée parmi les exceptions (art. 24 ss LAT) puisque ces places à sol ferme ne sont pas des constructions ni des installations directement nécessaires à l'exploitation agricole. Pour des raisons d'unité de matière, il est néanmoins proposé de traiter cette thématique avec les constructions et installations conformes à l'affectation de la zone (art. 16 ss LAT).

L'aménagement des places pour l'utilisation des chevaux et leur rapport à l'aire de sortie toutes saisons doivent être réglés dans l'ordonnance. Les constructions et installations correspondantes doivent être exécutées avec la plus grande précaution possible (voir le ch. 3.3 ci-dessous, trois derniers paragraphes des commentaires sur l'al. 2). Les places pour l'utilisation des chevaux ne doivent pas dépasser 800 m² au total, ni être couvertes ou entourées de parois. Les installations de haut-parleurs n'y sont pas autorisées. Contrairement à ce que prévoyait l'avant-projet de loi mis en consultation, la surface maximale autorisée peut être répartie en plusieurs places à sol ferme puisqu'il ne sera pas toujours possible – en particulier pour des raisons topographiques – d'aménager une place unique de cette dimension.

Bien que les places pour l'utilisation des chevaux et l'aire de sortie toutes saisons (voir le ch. 3.3 ci-dessous) remplissent des fonctions différentes, il est possible que des synergies existent, et il est souhaitable, pour des raisons d'utilisation modérée du sol, qu'elles soient recherchées. En règle générale, l'aire de sortie toutes saisons idéale pour le bien-être des animaux est attenante à l'écurie. Dans l'idéal, les places pour l'utilisation des chevaux jouxtent l'aire de sortie toutes saisons, de sorte à pouvoir être utilisées, de fait, comme un prolongement de celle-ci. Dans les cas où un accès direct à l'écurie n'est pas possible (pour des raisons topographiques notamment), l'utilisation combinée devra obligatoirement être exigée.

La législation sur la protection des animaux recommande pour les aires de sortie toutes saisons non attenantes à l'écurie une surface maximale de 800 m², même s'il y a plus de cinq chevaux détenus. Dans une telle situation, en conséquence, une surface maximale de 800 m² est autorisée en cas d'utilisation combinée.

Les places pour l'utilisation des chevaux sont exclusivement destinées à l'utilisation des chevaux détenus sur l'exploitation. Les offres commerciales telles que leçons d'équitation ou hippothérapie sont soumises à une appréciation entrant dans le cadre de l'art. 24b LAT (activités accessoires non agricoles) et examinant les conditions qu'il prescrit.

Al. 3

Des installations destinées aux propriétaires de chevaux telles qu'une sellerie ou un vestiaire pourront être admises, les vestiaires pouvant inclure des installations sanitaires. Leur dimension doit être déterminée proportionnellement aux besoins, c'est-à-dire en rapport avec le nombre de places pour chevaux. Partout où c'est possible, on devra utiliser à cette fin les éventuelles réserves disponibles dans les bâtiments existants.

Il est posé comme condition que les installations aient un lien direct avec l'utilisation des chevaux détenus sur l'exploitation. Un tel lien est absent dans le cas d'une buvette destinée aux cavaliers, conçue comme une activité de restauration. Une telle

installation devrait faire l'objet d'une appréciation conformément à l'art. 24*b* LAT (activités accessoires non agricoles).

En ce qui concerne les places de parc, toute exploitation agricole comporte des surfaces de sol ferme appropriées pour le stationnement de véhicules. L'imperméabilisation de nouvelles surfaces à cette fin ne doit pas être admise.

Une minorité de la Commission propose d'introduire un al. 3^{bis} reprenant le libellé de la condition correspondante énoncée à l'art. 16*a*, al. 1^{bis}, 2^e phrase LAT (production d'énergie à partir de biomasse). Cette minorité veut ainsi assurer que la construction ou l'installation est démolie lorsque l'usage autorisé devient caduque, partant lorsque la condition résolutoire prend effet.

Al. 4

L'al. 4, à l'instar de la disposition présente aux al. 1^{bis} et 2 de l'art. 16*a* LAT en vigueur, signale que la réglementation au niveau de la loi est suivie de dispositions d'application. Il est indiqué plus haut quelles prescriptions sont à attendre au niveau de l'ordonnance.

3.2 Interdiction d'utilisation et démolition (art. 16*b*)

La détention d'animaux à titre de loisir est réglée jusqu'à présent à l'art. 24*d* LAT. Cette disposition est mentionnée à l'art. 16*b*, al. 1, 1^{re} phrase LAT. Il est proposé dorénavant de régler la détention d'animaux à titre de loisir dans un article propre (art. 24*e* LAT). Pour rester en phase avec le droit en vigueur, l'art. 16*b*, al. 1, 1^{re} phrase LAT doit être adapté en conséquence.

3.3 Détention d'animaux à titre de loisir (art. 24*e*)

Al. 1

L'al. 1 correspond largement en substance à la première phrase de l'actuel art. 24*d*, al. 1^{bis} LAT. Pour l'essentiel, deux modifications sont proposées:

- Comme pour les bâtiments d'habitation agricoles (art. 24*d*, al. 1 LAT), il sera précisé que les bâtiments ou parties de bâtiments inhabités doivent être conservés dans leur substance. Un changement d'affectation ne peut pas être pris en considération pour des bâtiments menaçant de s'écrouler. Une construction est conservée dans sa substance lorsqu'elle est utilisable conformément à son affectation et que les éléments porteurs de la structure sont majoritairement intacts.
- Dans le cadre des délibérations parlementaires sur l'art. 24*d*, un ajout avait été fait à l'al. 1^{bis}, précisant qu'il fallait garantir une «détention particulièrement respectueuse des animaux». Dans la pratique, la mise en œuvre de cette exigence crée des difficultés pour la détention de chevaux à titre de loisir. En effet, cette notion est déjà utilisée dans la législation et assortie d'exigences concrètes. Selon la législation sur l'agriculture, la Confédération verse des contributions qualifiées d'éthologiques lorsque les animaux de rente sont détenus en «stabulation particulièrement respectueuse des animaux». Sont notamment considérés comme particulièrement respectueux des animaux les

systèmes dans lesquels les animaux sont gardés en groupes (art. 60, al. 1 de l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les paiements directs [OPD]¹¹). La détention de chevaux en groupes¹² est délicate et peut conduire à de gros problèmes avec des animaux qui ne se supportent pas. A la différence des agriculteurs, les détenteurs de chevaux à titre de loisir ne sont pas libres de choisir s'ils veulent détenir leurs chevaux en groupes ou dans des box individuels. Conformément à l'art. 42c, al. 1 OAT, lorsque le droit fédéral fixe des critères pour des conditions particulièrement respectueuses des animaux, la garde d'animaux à titre de loisir doit respecter ces exigences. L'exemple de la détention de chevaux en groupes montre qu'il peut être contre-productif de donner à de telles prescriptions, sans distinction, une portée générale contraignante. Il est donc proposé de parler simplement, à l'art. 24e LAT, de «détention respectueuse». Ainsi, le bien-être des animaux ne doit aucunement être réduit. L'idée de base reste inchangée qui veut que les animaux ne doivent pas être cantonnés à la surface minimale là où l'espace suffisant est disponible dans des constructions existantes. Toutefois, des exceptions adéquates doivent être possibles dans des situations particulières, par exemple pour la détention de chevaux en groupes présentée plus haut.

Al. 2

La première phrase reprend le contenu de la deuxième phrase de l'art. 24d, al. 1^{bis} LAT en vigueur.

La deuxième phrase aborde une problématique apparue en lien avec les aires de sortie toutes saisons, et décrite ci-dessous.

On entend par sortie le fait pour l'animal d'être en plein air et de pouvoir s'y mouvoir librement, c'est-à-dire sans être entravé par des brides, laisses ou autres liens semblables. Le pâturage constitue l'aire de sortie idéale pour les chevaux. En l'absence de pâturage ou durant les périodes où la sortie sur le pâturage n'est pas possible (p. ex. durant les périodes de pluies prolongées), une aire de sortie résistante à la pression des sabots est à prévoir, désignée comme aire de sortie toutes saisons. L'OPAn contient des prescriptions sur la dimension de l'aire de sortie toutes saisons. Pour les chevaux, une différence y est faite entre surface minimale et surface recommandée. La première va de 12 à 36 m² par cheval selon la hauteur au garrot et l'accessibilité de l'aire. Par contre, la surface recommandée est indifféremment de 150 m² par cheval. En dehors de la zone à bâtir, des motifs relevant de l'aménagement du territoire s'opposent à une autorisation des surfaces recommandées sans examen de la situation:

- Dans la zone agricole, seules sont en principe admissibles les constructions et installations nécessaires. Seules les surfaces minimales sont nécessaires au sens strict.

¹¹ RS 910.13

¹² La détention en groupes ne doit pas être confondue avec l'obligation d'assurer aux chevaux des contacts visuel, auditif et olfactif avec un autre cheval (art. 59, al. 3 OPAn). Des box individuels situés à proximité les uns des autres tiennent compte de cette exigence. Seuls les jeunes chevaux doivent dans tous les cas être détenus en groupes (art. 59, al. 4 OPAn).

- Des aires de sortie toutes saisons de grande surface entrent en conflit avec la protection des terres cultivables, précisément des surfaces d’assolement.
- Conformément à l’art. 24*d*, al. 3, let. b LAT, l’aspect extérieur d’un objet changeant d’affectation doit demeurer pour l’essentiel inchangé. Cette exigence ne serait plus garantie avec des aires de sortie toutes saisons de grande surface. Une réserve analogue vaut pour l’art. 24*c* LAT (respect de l’identité des bâtiments et de leurs abords).

Dans deux cas récents¹³, le Tribunal fédéral a décidé que seules les surfaces minimales étaient admissibles dans la zone agricole. Il concède toutefois une certaine marge d’appréciation à l’autorité exécutive. La deuxième phrase de l’al. 2 reprend cette approche tempérée en l’ancrant dans la loi. Les installations extérieures excédant les dimensions minimales prescrites peuvent être admises si les exigences majeures de l’aménagement du territoire sont respectées et si l’installation en question est construite de manière réversible.

La consolidation du sol est considérée comme réversible lorsqu’il est possible de rétablir l’état initial sans engager des moyens disproportionnés.

Les exigences majeures de l’aménagement du territoire se trouvent touchées notamment lorsqu’une aire de sortie toutes saisons est envisagée sur des terres cultivables, ou même des surfaces d’assolement. A contrario, si une aire de sortie toutes saisons est prévue sur une surface déjà imperméabilisée, il est possible de favoriser plutôt le bien-être des animaux.

Al. 3

Il avait été proposé dans le projet de révision de la LAT mis en consultation en 2007 d’autoriser en zone agricole des terrains d’équitation (paddocks) de dimension modeste pour la détention de chevaux à titre de loisir. A l’époque, cette proposition ne s’est pas révélée pouvoir réunir une majorité. Conformément au droit en vigueur, les installations extérieures servant à des activités humaines utilisant des animaux détenus à titre de loisir ne sont donc pas admissibles. Cet aspect n’est en principe pas appelé à changer. Les seules installations extérieures qui pourront être admises demeureront celles qui servent à la détention convenable des animaux et non aux activités de loisir (p. ex. parcours Agility pour chiens).

Une exception s’appliquera là où une installation extérieure nécessaire se prête également à une activité exercée avec les animaux à titre de loisir sans requérir de modifications architecturales et sans qu’il en découle de nouvelles incidences territoriales ou environnementales. Dans de tels cas, une utilisation combinée doit être possible.

Lorsqu’une aire de sortie toutes saisons pour chevaux fait l’objet d’une utilisation combinée, il faut veiller à ce que le bien-être des animaux ne s’en trouve pas réduit. Dans un système de détention optimal, l’aire de sortie est attenante à l’écurie. Une telle disposition permet au cheval de se mouvoir librement entre l’écurie et l’aire de sortie toutes saisons. Les aires de sortie toutes saisons non attenantes à l’écurie ne sont autorisées que si une raison impérative exclut une construction attenante (p. ex. forte déclivité du terrain). La constitution du sol et la configuration extérieure doi-

¹³ Arrêts du Tribunal fédéral 1C_314/2009 du 12 juillet 2010 et 1C_250/2009 du 13 juillet 2010.

vent être adaptées à la fonction d'une aire de sortie (libre mouvement de l'animal en plein air) et non pas aux besoins de l'être humain.

Al. 4

L'al. 4 traite une problématique apparue en lien avec les clôtures hors de la zone à bâtir. Conformément au droit en vigueur, des clôtures ne peuvent être posées pour des animaux détenus à titre de loisir que si le lieu de détention se trouve dans la zone agricole¹⁴. Désormais, des clôtures pourront aussi être admises lorsque des animaux sont détenus dans la zone à bâtir mais avec un pacage à l'extérieur, à condition que la clôture soit utile pour le *pacage*. Ne sont autorisées que les clôtures pour des animaux qui sont ordinairement détenus sur un pâturage. En font partie, outre les animaux consommant des fourrages grossiers (à savoir bovins, chevaux, moutons et chèvres), les porcs et les volailles.

La pose d'une clôture ne doit pas avoir d'effets défavorables sur le paysage. Il n'est pas autorisé d'utiliser des matériaux ou des couleurs trop voyants. Selon les cas, le type de clôture peut aussi se révéler incompatible avec le paysage (enclos grillagé p. ex.).

Al. 5

Les conditions générales posées à l'octroi d'une autorisation à l'art. 24d, al. 3 LAT valent aussi pour la détention d'animaux à titre de loisir. L'al. 5 assure qu'il continuera à en être ainsi.

Une minorité de la Commission propose d'ajouter à l'al. 5 une 2^e phrase reprenant le libellé de la condition correspondante énoncée à l'art. 16a, al. 1^{bis}, 2^e phrase LAT (production d'énergie à partir de biomasse). Cette minorité veut ainsi assurer que la construction ou l'installation est démolie lorsque l'usage autorisé devient caduque, partant lorsque la condition résolutoire prend effet.

Al. 6

La première phrase signale – comme à l'art. 16a, al. 1^{bis} et 2 LAT – que des dispositions d'exécution suivront la réglementation au niveau de la loi. Il devra notamment être déterminé combien d'animaux peuvent être détenus à titre de loisir.

La deuxième phrase correspond à la troisième phrase de l'actuel art. 24d, al. 1^{bis} LAT.

3.4 Restrictions des cantons concernant les constructions hors de la zone à bâtir (art. 27a)

Compte tenu des buts et des principes de l'aménagement du territoire, il peut être judicieux de ne faire qu'un usage restreint des assouplissements proposés. L'art. 16a^{bis} LAT nouvellement proposé doit donc être inclus dans la liste figurant à l'art. 27a LAT existant. Les cantons pourront alors prévoir aussi sur ce point des restrictions dans leur législation, à l'instar de la possibilité qui leur est ménagée pour le développement interne (art. 16a, al. 2), les activités accessoires non agricoles (art. 24b), les constructions bénéficiant de la garantie de la situation acquise (art. 24c, al. 2), les habitations sans rapport avec l'agriculture, la détention d'ani-

¹⁴ Arrêt du Tribunal fédéral 1C_122/2009 du 21 janvier 2010.

maux à titre de loisir, et les constructions et installations dignes de protection (art. 24*d*).

La détention d'animaux à titre de loisir est réglée jusqu'à présent à l'art. 24*d* LAT. Cette disposition est incluse dans l'énumération figurant à l'art. 27*a* LAT. Il est proposé dorénavant de régler la détention d'animaux à titre de loisir dans un article propre (art. 24*e* LAT). Pour rester en phase avec le droit en vigueur, l'énumération de l'art. 27*a* LAT doit être complétée et inclure l'art. 24*e* LAT.

Une minorité de la Commission propose de ne pas adapter cette disposition. Autrement dit, les possibilités nouvellement offertes par les art. 16*a*^{bis} et 24*e* LAT ne devraient pas pouvoir être restreintes par les cantons.

4 Conséquences

4.1 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Comme toute disposition nouvelle, la présente révision pourrait entraîner, lors de la phase d'introduction, une plus grande charge de travail – tant pour les autorités chargées de l'exécution que pour le service compétent de la Confédération, autorité de surveillance. Plus la fréquence de révisions successives est élevée, plus cet aspect entre en ligne de compte.

4.2 Mise en œuvre

D'expérience, toute nouvelle réglementation soulève de nouvelles questions de mise en œuvre difficilement prévisibles et quantifiables.

Le fait que la pension de chevaux soit à l'avenir conforme à l'affectation de la zone devrait simplifier la mise en œuvre. Exit le phénomène indésirable qui apparaît dans le sillage de la législation en vigueur, avec de nombreuses demandes alléguant un élevage de chevaux, alors qu'il s'agit bel et bien en réalité d'une pension. Mais les spécificités de la pension de chevaux ne sauraient pour autant passer à la trappe (voir ci-dessus le ch. 3.1).

Les adaptations ponctuelles prévues dans le domaine de la détention d'animaux à titre de loisir devraient également faciliter l'exécution à l'issue de la phase d'introduction.

4.3 Autres conséquences

Le fait de présenter ici un projet de révision qui traite un aspect partiel de la problématique des constructions hors des zones à bâtir nécessitera une coordination avec les travaux déjà entrepris dans la perspective de la révision complète des dispositions sur les constructions hors des zones à bâtir.

5 Relation avec le droit européen

Les modifications proposées dans ce projet de révision sont compatibles avec les objectifs visés par le droit européen.

6 Bases légales

6.1 Constitutionnalité et légalité

Les modifications proposées dans le présent rapport s'appuient sur l'art. 75 de la Constitution fédérale (Cst.)¹⁵. Le principe de séparation entre territoire constructible et territoire inconstructible n'est pas mis en question. Il faudra que la zone agricole continue à l'avenir d'être maintenue, autant que possible, libre de constructions et d'installations.

6.2 Délégation de compétences législatives

Dans le commentaire par article, il est exposé dans quels domaines et dans quelle mesure des compétences législatives sont déléguées au Conseil fédéral.

6.3 Forme de l'acte

La forme de l'acte législatif découle de la révision ponctuelle proposée du droit en vigueur.

¹⁵ RS 101