



CH-3003 Berne ARE_CE

Aux services cantonaux de l'aménagement du
territoire
Aux services cantonaux de l'agriculture

Référence du dossier : -
Votre référence : -
Notre référence : Sr
Traité par : Stephan Scheidegger
Berne, 29 juin 2015

**Préservation des terres cultivables, plan sectoriel des surfaces d'assolement / deuxième étape
de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire**

Madame, Monsieur,

La consultation relative à la deuxième étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 2) et l'audition concernant le modèle de géodonnées minimal Surfaces d'assolement (SDA) ont pris fin à la mi-mai. Il nous paraît donc opportun de vous informer sur les étapes suivantes du processus LAT 2 et sur les travaux à venir à la Confédération en rapport avec le plan sectoriel SDA. Le Conseil fédéral prendra connaissance de l'évaluation détaillée de la consultation début 2016 et définira alors la marche à suivre pour la LAT 2. Les étapes indiquées ci-après sont donc encore provisoires ; elles résultent d'un premier examen des prises de position reçues et de discussions avec la DTAP et avec des spécialistes en planification.

Plus loin dans le présent courrier, nous traitons d'aspects se rapportant à l'application du plan sectoriel en vigueur.

1. Deuxième étape de la révision de la LAT – suite du processus

Dans l'intérêt de la sécurité de planification, il faut éviter l'entrée en vigueur de nouvelles règles pendant la transposition de la LAT 1 dans les plans directeurs cantonaux, laquelle va durer jusqu'à fin avril 2019. Les travaux de la LAT 2 vont dès lors se poursuivre au ralenti et avec toutes les précautions requises, ce qui permettra aux acteurs concernés de faire face à l'imposante mise en œuvre de la LAT 1. Une étroite collaboration s'impose entre la Confédération, les cantons et les communes.

Aspects matériels :

Les thématiques de la préservation des terres cultivables et du plan sectoriel des SDA seront dissociées du projet de révision. En lieu et place, un remaniement et un renforcement du plan sectoriel SDA seront entrepris en étroite concertation avec les cantons.

Avant de disposer de l'évaluation détaillée de la consultation, il est impossible de donner une liste définitive des thèmes qui devront encore être approfondis l'année prochaine. Néanmoins, ceux-ci incluront vraisemblablement les constructions hors zone à bâtir. Les thèmes de la planification dans les espaces fonctionnels, du sous-sol et des clarifications en lien avec les planifications fédérales méritent également d'être traités plus en profondeur. Mais il conviendra d'en discuter avec les cantons à la lumière des résultats de la consultation.

Calendrier prévu :

Mi-août	Rapport de consultation (en allemand), principaux résultats condensés sur quelques pages
2 ^e quinzaine de septembre	Sélection des thèmes prioritaires d'entente avec la DTAP, attribution des mandats et constitution des groupes de travail (sous l'égide de l'ARE, y sont représentés des offices fédéraux, des cantons et des communes ; consultation ponctuelle d'experts afin d'éclaircir des aspects spécifiques).
Janvier 2016	Décision du Conseil fédéral concernant les étapes suivantes en matière de LAT 2
A partir de janvier 2016	Approfondissement des thèmes retenus dans les groupes de travail
Début 2017	Adoption du message par le Conseil fédéral
2020/2021	Echéance envisagée pour l'entrée en vigueur

2. Remaniement/Renforcement du plan sectoriel des surfaces d'assolement

La préservation des terres agricoles et les SDA ne feront pas l'objet de la LAT 2. Elles seront traitées séparément et sous la direction conjointe des offices fédéraux du développement territorial et de l'agriculture. L'exécution de ces travaux sera confiée à un groupe d'experts dotés d'une large base de compétences et capables de faire valoir le point de vue de la Confédération, des cantons et des communes. Ce groupe devra donc être composé d'experts dans les domaines de l'agriculture, des sols, de la sécurité alimentaire, du développement territorial, de l'environnement de la recherche et de la politique.

La composition du groupe d'experts et la formulation de son mandat seront définies au 3^e trimestre 2015. Comme la préservation des terres agricoles était un point essentiel de la LAT 2, le groupe d'experts commencera ses travaux dès le 4^e trimestre. Les travaux de remaniement/renforcement du plan sectoriel SDA prendront plusieurs années. Par conséquent, il est important que des efforts considérables soient déployés tant au niveau de la Confédération qu'à celui des cantons pour appliquer le droit en vigueur et le plan sectoriel SDA en vigueur. Ainsi seulement, les meilleures terres agricoles resteront protégées durant cette période.

Le remaniement/renforcement du plan sectoriel des SDA se décomposera en trois phases principales. Il n'est pas encore possible de dire s'il faudra adapter des lois et des ordonnances dans ce contexte (notamment la LAT et l'OAT), ni comment se déroulera l'application du plan sectoriel remanié dans les cantons.

3 ^e trim. 2015	Mandat et composition du groupe d'experts
Phase 1 4 ^e trim. 2015 – 4 ^e trim. 2016	<p>Groupe d'experts :</p> <p>Au cours de la phase 1, la situation actuelle sera analysée de manière approfondie. Cela impliquera notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de réunir des données statistiques sur l'utilisation du sol et sur les recensements de SDA dans les cantons ; - d'examiner l'efficacité de la protection des SDA par les cantons ; - d'identifier les points faibles, les points forts, les opportunités et les risques liés au plan sectoriel actuel ; - de réexaminer l'aide à la mise en œuvre de 2006 ; - de prendre en compte le rapport de l'OFAG/DFE de 2012 relatif à la protection des terres agricoles ; - de prendre en compte les rapports plus récents : CEAT/EPFL Pratiques cantonales et perspectives d'évolution, mars 2015 ; ARE Agrarpédologique Analyse (Analyse agro-pédologique, en cours de rédaction), PVK Evaluation Kulturlandschutz (CPA de la protection des terres agricoles, en cours de rédaction) ; - de décrire diverses variantes ; - d'examiner les défis politiques se posant à la Suisse. <p>Au terme de la phase 1, le groupe d'experts définira les orientations pour le remaniement/renforcement du plan sectoriel (par ex. maintien d'éléments centraux du plan sectoriel actuel, comme la protection des meilleures terres, le maintien d'une surface minimale à l'échelle nationale, la répartition entre les cantons, etc. ou les dérogations à ces éléments qui devront être adoptées). Le principe obligeant tous les cantons à protéger leurs meilleures terres sera par contre maintenu.</p> <p>Un comité consultatif (avec des représentants de la DTAP, la CDA et d'autres encore) se déterminera politiquement sur cette question.</p>
Phase 2 1 ^{er} trim. 2017 – 3 ^e trim. 2017	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborer les éléments d'un plan sectoriel SDA moderne, qui tiennent compte des études et des orientations de la phase 1 (y c. la collaboration selon l'art.18 OAT - c.-à-d. avec le groupe d'experts - éventuellement élargi).
Phase 3 4 ^e trim. 2017 – 2 ^e trim. 2018	<ul style="list-style-type: none"> - Audition/Participation concernant le plan sectoriel SDA remanié selon l'art. 19 OAT (cantons, milieux intéressés). - Préparation de l'arrêté du Conseil fédéral relatif à l'adoption du plan sectoriel SDA.
Phase 4	<ul style="list-style-type: none"> - Si nécessaire, adaptation de lois et d'ordonnances.
Phase 5	<ul style="list-style-type: none"> - Application du nouveau plan sectoriel dans les cantons.

3. Modèle de géodonnées minimal SDA

Le modèle de géodonnées minimal SDA a fait l'objet d'une audition qui s'est terminée le 15 mai 2015. Le modèle de géodonnées détermine le degré de détail et la structure que doivent présenter les données sur les SDA à fournir à la Confédération, mais il ne donne aucune prescription en matière d'application. L'ARE a reçu 16 prises de position. Le projet de modèle sur lequel portait l'audition a reçu un accueil majoritairement favorable. A en juger par la première évaluation sommaire faite par

l'ARE, les adaptations et précisions demandées contribueront à améliorer encore le modèle de données. La DTAP et certains cantons ont demandé que les travaux sur le modèle de géodonnées minimal soient interrompus jusqu'à ce que le plan sectoriel ait été remanié.

Un rapport récapitulatif des principaux résultats de l'audition sera disponible à la mi-juillet 2015. L'ARE déterminera d'ici à la fin août 2015 la suite à donner au modèle de géodonnées.

4. Mise en œuvre du plan sectoriel SDA actuel

Le remaniement/renforcement du plan sectoriel SDA va demander plusieurs années de travaux. Dans l'intervalle, il est primordial que le plan sectoriel en vigueur soit appliqué, afin que la préservation des terres agricoles ne soit pas relâchée. L'aide à la mise en œuvre publiée en 2006 contient de précieuses indications à cet égard. Néanmoins, la mise en œuvre du plan sectoriel dans les cantons soulève régulièrement des questions appelant des clarifications et des informations de la part de l'ARE. L'ARE a ainsi expliqué dans un courrier du 4 mai 2011 les règles applicables aux SDA dans l'espace réservé aux eaux et dans un courrier du 4 juillet 2014 les travaux relatifs au modèle de géodonnées minimal et le traitement des cas particuliers (vignes, serres, zones d'extraction et décharges, mais aussi SDA sur des terrains appartenant à la Confédération).

Vérification des inventaires SDA dans le cadre de l'examen du plan directeur

Les cantons sont normalement tenus de renseigner l'ARE tous les 4 ans sur les modifications qui affectent l'emplacement, l'étendue et la qualité des surfaces d'assolement (art. 30, al. 4, OAT). A cette occasion, ils remettent également à l'ARE un rapport succinct ainsi qu'un jeu de géodonnées. Ces pièces sont ensuite examinées par l'ARE.

Ces informations et documents sont en général transmis dans le cadre du rapport quadriennal relatif à la planification directrice et en cas de remaniements importants apportés au plan directeur, notamment en cas de révisions totales. Lors de l'examen préalable et de l'examen du plan directeur, l'ARE et les autres offices fédéraux concernés émettent un avis quant au respect de la surface cantonale minimale et aux contenus du plan directeur se rapportant aux surfaces d'assolement. La présentation d'un inventaire à jour est également une condition préalable à l'évaluation par la Confédération des contenus du plan directeur relatifs à l'urbanisation (territoire urbanisé notamment) tels qu'exigés par l'OAT révisée.

L'ARE se détermine sur les aspects techniques de l'inventaire dans un courrier ad hoc adressé au service cantonal. Les actualisations importantes des relevés cantonaux des SDA (notamment lorsque de nouvelles cartes des sols entraînent une adaptation de la méthode utilisée) donnent lieu à une prise de position du même ordre. Les cantons ne procédant pas tous de la même manière pour établir leurs inventaires, l'ARE convient avec chaque canton des points de contrôle de l'inventaire et adapte sa grille de contrôle en conséquence. A cet égard, l'étroite collaboration qui unit les services cantonaux et l'ARE a fait ses preuves.

Changement de pratique du fait de l'amélioration des études de base

Grâce aux systèmes d'information géographique, la qualité des données utilisées dans les inventaires cantonaux et les possibilités de contrôle ont fortement évolué. Le calcul des surfaces étant plus précis, les facteurs de déduction fixés pour chaque canton peuvent bien souvent être réduits.

Plusieurs cantons se sont dotés de cartes pédologiques de leur territoire ou envisagent de le faire. Une cartographie actualisée a ceci d'intéressant qu'elle permet une identification plus précise des sols de qualité à classer en SDA et à protéger à ce titre. A la lumière des expériences faites jusqu'ici dans les cantons, une telle cartographie entraîne également une adaptation des SDA inventoriées en 1992. A cet égard, le principe qui s'applique est que la surface minimale exigée du canton conformément au plan sectoriel reste assurée avec des surfaces adaptées. L'ARE ne saurait accepter une réduction de

la surface minimale au motif que les critères de qualité ont été durcis par rapport au relevé d'origine (étude de base pour le plan sectoriel de 1992).

Changement de pratique dans des cas particuliers

SDA plantées de vignes

Dans un courrier daté du 4 juillet 2014, l'ARE a déjà indiqué que toutes les surfaces plantées de vignes étaient acceptées dans les inventaires cantonaux SDA, indépendamment de leur date de plantation (avant ou après 1992), à la condition toutefois que les critères de qualité énumérés à la page 15 de l'aide à la mise en œuvre de 2006 soient remplis. Il convient également de s'assurer que les valeurs indicatives fixées par l'OSol¹ pour ce qui est des polluants soient respectées.

Cultures fruitières sur des SDA

Les cantons doivent avoir la possibilité, pour autant que cela soit nécessaire pour assurer le respect de leur superficie minimale de SDA, d'inclure les cultures fruitières dans leur inventaire, si les sols concernés remplissent les critères de qualité des SDA. Il s'agira là d'un changement d'importance dans la pratique en matière d'exécution du plan sectoriel. L'ARE étudie actuellement, d'entente avec le groupe de travail interdépartemental Plan sectoriel SDA², dans quelles conditions admettre la comptabilisation de ces surfaces dans les inventaires de manière à ce que l'objectif poursuivi par le plan sectoriel, à savoir la préservation des meilleures terres cultivables, puisse continuer à être atteint. Les résultats de cette réflexion seront présentés au 4^e trimestre 2015.

Serres sur des SDA

L'aide à la mise en œuvre (p. 10) stipule que les surfaces utilisées pour des constructions ou installations fixes doivent être déduites de l'inventaire SDA. Cette règle est également valable pour les surfaces dont l'exploitation porte atteinte aux critères de qualité des SDA. L'ARE examine actuellement comment préciser les explications données dans l'aide à la mise en œuvre. Les résultats de cette réflexion seront présentés au 3^e trimestre 2015.

Echanges d'expériences sur la mise en œuvre du plan sectoriel SDA

Depuis 2014, l'ARE convie les responsables cantonaux en matière de SDA à des échanges d'expériences en petits comités. A ce jour, trois rencontres de cette nature ont eu lieu, avec à chaque fois trois ou quatre cantons représentés. Cette approche vise à créer un réseau permettant un échange entre l'ARE et les cantons, mais aussi entre les cantons eux-mêmes afin qu'ils confrontent leurs pratiques. Les cantons ont ainsi l'occasion de présenter les solutions ayant fait leurs preuves et de discuter des difficultés qu'ils rencontrent. Les cantons ayant participé à ces ateliers ont accès, via une plate-forme Internet, aux documents issus de la rencontre concernée (procès-verbaux, portraits cantonaux, enseignements tirés des présentations et des débats etc.). L'ARE a l'intention d'organiser d'autres échanges d'expériences à intervalles réguliers.

Projets fédéraux sur des SDA

Dans notre courrier du 4 juillet 2014, nous indiquions qu'en principe, les cantons devaient relever et protéger toutes les terres cultivables, indépendamment de leur statut de propriété. Ils peuvent donc inclure dans l'inventaire des surfaces appartenant à la Confédération pour autant qu'elles satisfassent aux critères de qualité des SDA. L'ARE définit actuellement avec les offices fédéraux concernés une

¹ Ordonnance du 1^{er} juillet 1998 sur les atteintes portées au sol (OSol, RS 814.12)

² IDA FFF IDA FFF, au sein duquel sont représentés l'Office fédéral du développement territorial (ARE), l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE).

procédure qui permettra un traitement correct et en temps utile des projets fédéraux sollicitant des SDA. Les résultats de ces travaux seront présentés au 3^e trimestre 2015.

Commentaires relatifs à l'application de l'art. 30 OAT

Pour finir, nous souhaitons attirer votre attention sur l'article 30, alinéa 1^{bis}, de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT ; RS 700.1), disposition qui est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014 et dont le libellé est le suivant :

Des surfaces d'assolement ne peuvent être classées en zone à bâtir que :

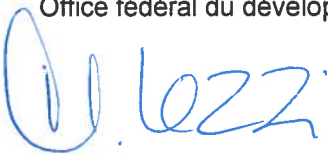
- a. lorsqu'un objectif que le canton également estime important ne peut pas être atteint judicieusement sans recourir aux surfaces d'assolement ; et
- b. lorsqu'il peut être assuré que les surfaces sollicitées seront utilisées de manière optimale selon l'état des connaissances.

Cette disposition énonce les conditions dans lesquelles le classement de surfaces d'assolement en zone à bâtir est admis. Ces conditions sont des exigences découlant du droit fédéral, au sens de l'article 47, alinéa 1, OAT, par conséquent : l'autorité qui adopte un plan d'affectation entraînant la sollicitation de surfaces d'assolement est tenue de montrer, dans le rapport destiné à l'autorité cantonale d'approbation, comment la planification tient compte des exigences figurant à l'article 30, alinéa 1^{bis}, OAT. Si ces explications ne sont pas fournies, l'autorité cantonale d'approbation ne sera pas en mesure de s'acquitter de sa tâche de contrôle. Mais l'Office fédéral de l'agriculture et celui du développement territorial ont eux aussi besoin de ces indications pour apprécier le caractère légal des modifications de plans d'affectation qui réduisent les surfaces d'assolement de plus de trois hectares, lesquelles modifications leur sont notifiées conformément à l'article 46 OAT.

L'article 30, alinéa 1^{bis}, OAT s'applique à toutes les surfaces présentant la qualité requise et constituant à ce titre des surfaces d'assolement, qu'elles soient ou non désignées comme telles dans le plan directeur cantonal. A noter que la disposition précitée s'applique également si les surfaces d'assolement sont compensées.

Veillez agréer, Madame, Monsieur, nos salutations distinguées.

Office fédéral du développement territorial ARE



Maria Lezzi
Directrice

Copie à:

- OFAG, OFAE, OFEV