



Un modèle « produits » inachevé dans
l'agriculture ? – L'exemple de l'ATF 1C_561/2012
dans la cause « tunnels en plastique »

Paul Richli, Dr en droit et professeur émérite

Sommaire

1. Contexte
2. Etat de fait
3. Extrait des considérants du Tribunal fédéral
4. Appréciation
5. Résumé et conclusions

1. Contexte

- **Art. 1 aLAgr de 1951 → modèle « fondé sur les modes de production »**

La loi s'applique à l'agriculture, ainsi qu'à d'autres branches de l'économie dans la mesure où elles sont touchées par ses dispositions.

-

- **Art. 3 al. 1 let. aLAgr de 1998 → modèle « fondé sur les produits »**

L'agriculture comprend la production de denrées se prêtant à la consommation et à la transformation et provenant de la culture de végétaux et de la garde d'animaux de rente

1. Contexte

- **En parallèle : art. 16a al. 1 et 2 LAT selon la révision de 1998 → modèle « produits » inachevé**

¹ *Sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice.*

² *Les constructions et installations qui servent au développement interne d'une exploitation agricole ou d'une exploitation pratiquant l'horticulture productrice restent conformes à l'affectation de la zone.*

- **Pour comparaison : la proposition du Conseil fédéral pour l'art. 16a → était plus proche du modèle « produits », mais a été restreinte par le Parlement**

Sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions ou installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou horticole.

- **Concrétisation de l'art.16a LAT par l'art. 34 al. 1 OAT :**
¹ Sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui servent à l'exploitation tribuataire du sol ou au développement interne, ou qui sont – dans les parties de la zone agricole désignées à cet effet conformément à l'art. 16a, al. 3, LAT – nécessaires à une exploitation excédant les limites d'un développement interne et qui sont utilisées pour : la production de denrées se prêtant à la consommation et à la transformation et provenant de la culture de végétaux et de la garde d'animaux de rente.

- **Concrétisation de l'art.16a LAT par l'art. 37 al. 1 et 2 OAT :**
*¹ L'édification de constructions et installations destinées à la culture maraîchère et à l'horticulture selon un mode de production indépendant du sol est réputée développement interne (art. 16a, al.2, LAT) si la surface de production indépendante du sol n'excède pas 35 % de la surface maraîchère ou horticole cultivée et n'est pas supérieure à 5000 m².
² La production est réputée indépendante du sol s'il n'y a pas de lien suffisamment étroit avec le sol.*

2. Etat de fait de l'ATF 1C_561/2012

- La recourante, la coopérative X, s'était mise à installer, sans avoir demandé de permis de construire, cinq tunnels en plastique pour protéger la production de tomates, d'aubergines, de poivrons et de concombres contre les dégâts dus aux intempéries, sur la parcelle no 132 sise à Nennigkofen (SO).
- Les propriétaires des terrains voisins ont formé un recours contre les tunnels auprès de la commission des constructions de Nennigkofen. Le jour même, celle-ci a ordonné l'arrêt immédiat de la construction et a demandé à la recourante de déposer une demande de permis de construire a posteriori, incluant un concept d'exploitation.
- A la suite de cela, cinq recours furent déposés contre la décision de la commission auprès du Département des constructions et de la justice du canton de Soleure.
- Le litige a été porté jusqu'au Tribunal fédéral, lequel a refusé l'octroi d'un permis de construire a posteriori.

3. Extrait des considérants du Tribunal fédéral

- Un permis de construire était nécessaire en raison de la « relation fixe avec le sol » du tunnel en plastique et d'une modification considérable du paysage.
- Un permis de construire au sens de l'art. 22 LAT est uniquement accordé si la construction est conforme à l'affectation de la zone.
- La conformité à l'affectation de la zone n'était pas acquise, car la production était indépendante du sol et non pas liée au sol.
- Le fait que ces variétés de légumes ne peuvent pas être cultivées sans tunnels en plastique s'est révélé décisif pour considérer la production comme indépendante du sol.
- Le fait que les plantes sont enracinées dans le sol naturel et cultivées sans apport de solutions nutritives ne permet pas de conclure à une dépendance du sol.

3. Extrait des considérants du Tribunal fédéral

- Différence essentielle par rapport à l'ATF 120 Ib 271, dans lequel le TF a reconnu la dépendance du sol pour la culture de plantes aromatiques sous tunnel, car les plantes étaient ensuite transférées en pleine terre, alors qu'en l'occurrence, les légumes restaient sous tunnel jusqu'à maturation.
- Aucune autorisation possible dans le cadre du développement interne, parce que la mise en place de l'exploitation venait de débuter et que la culture maraîchère représente une branche de production distincte et non pas un complément dans une exploitation.
- La culture serait uniquement possible en zone d'agriculture intensive, celle-ci fait toutefois défaut.

4. Appréciation

- En renvoyant à l'ATF 120 Ib 266 ss, le Tribunal fédéral se rapporte à sa pratique sous le régime de l'aLAgr et de la LAT avant la révision partielle de 1998.
- Selon l'aLAgr, le recours au facteur de production « sol » représentait une condition préalable essentielle à l'exploitation agricole.
→ Modèle fondé sur les modes de production
- Selon la LAgr, la production peut aussi être indépendante du sol.
→ Modèle fondé sur les produits
- Le développement interne est maintenu selon la LAT → uniquement pertinent en cas de distinction entre dépendance et indépendance du sol.
- Conséquence : la LAT ne se situe pas sur le terrain du modèle fondé sur les produits, mais sur un « terrain intermédiaire ».

4. Appréciation

- Différence par rapport à la LAT avant la révision → le développement interne est conforme à l'affectation de la zone dans la zone agricole et non plus une exception exigeant un lien avec le site d'implantation selon l'art. 24 LAT.
- Le TF envisage la production liée au sol de la même manière qu'avant la révision de la LAT de 1998 → les tunnels en plastique doivent avoir une fonction auxiliaire dans la production.
- Par conséquent, les cultures sous tunnels en plastique demeurent indépendantes du sol si les plantes restent dans les tunnels jusqu'à la récolte.
- Conséquences sans doute mineures pour l'agriculture, car cela ne crée pas de précédent notable → en cas d'exploitation déjà existante, le TF aurait admis la culture comme conforme à l'affectation de la zone dans le sens d'un développement interne
- En l'occurrence, il ne s'est pas intéressé au développement interne, car l'exploitation venait d'être mise en place.

4. Appréciation

- Corrections possibles
 - Le TF peut adopter une interprétation plus large de la dépendance du sol → la production maraîchère sous tunnel jusqu'à la récolte est aussi liée au sol.
 - Le Conseil élargit, dans la mesure où cela est nécessaire, les limites de la production maraîchère indépendante du sol dans le cadre du développement interne.
- Ce qui justifie une correction
 - L'agriculture est tributaire d'une diversification des cultures en raison de la libéralisation croissante.
 - La mise en place de tunnels en plastique demande un investissement beaucoup moins important que la construction de serres avec climat artificiel.
 - Ces tunnels en plastique s'enlèvent facilement en cas de modification de la production.

4. Appréciation

Art. 3 LAgr : l'agriculture comprend la production de denrées se prêtant à la consommation et à la transformation et provenant de la culture de végétaux et de la garde d'animaux de rente. = modèle fondé sur les produits = production dépendante ou indépendante du sol, avec ou sans constructions

Art. 16a LAT et 34, al. 1 OAT : en conformité avec l'affectation de la zone lorsque les constructions et installations dans la zone agricole servent à l'exploitation tributaire du sol ou au développement interne, ou qui sont – sous certaines conditions – nécessaires à une exploitation excédant les limites d'un développement interne et qui sont utilisées pour la culture de végétaux et de la garde d'animaux de rente.

Production tributaire du sol
→ conforme à l'affectation de la zone

Production indépendante du sol en tant que développement interne
→ conforme à l'affectation de la zone

Production indépendante du sol excédant les limites d'un développement interne → conforme à l'affectation de la zone dans les zones d'agriculture intensive

Le principe de la séparation entre zone à bâtir et zone non constructible contraint à établir, dans la LAT, une distinction entre production tributaire et production indépendante du sol.
→ De ce fait, la LAT conçoit la notion d'agriculture dans un sens moins large que la LAgr.

5. Résumé et conclusions

- L'ATF 1C_521/2012 est de prime abord décevant du point de vue du droit rural.
- Il ne crée toutefois pas un important précédent, car le TF n'a pas examiné la licéité de la production de poivrons, d'aubergines, de concombres et de paprikas sous tunnels en plastique, sans chauffage ni apport de solutions nutritives, dans le cadre d'un développement interne.
- Il faudrait néanmoins vérifier des corrections possibles :
 - Le TF élargit l'interprétation de la production liée au sol en incluant le mode de production du présent cas.
 - Le Conseil fédéral vérifie un relèvement des limites du développement interne à plus de 35 % de la surface agricole ou horticole cultivée et plus de 5000 m²
- La LAT ne peut concevoir la notion d'agriculture dans un sens aussi large que la LAgr.
- La mise en balance des intérêts relevant du droit rural et du droit de l'aménagement du territoire reste une tâche permanente.
- Dans ce contexte, il faut tenir compte de la pression de la concurrence sur l'agriculture.

Merci de votre attention !