

Séminaire suisse de droit agraire SSDA

Projet de territoire suisse, plans directeurs cantonaux et révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire :

Quelle place pour l'agriculture ?

Intervention de *Luc Recordon*, conseiller aux États, en faveur de l'initiative populaire « *De l'espace pour l'homme et la nature* » (*initiative pour le paysage*)

La préoccupation publique liée à la rareté des ressources naturelles a varié en Suisse depuis les années 60. L'eau et le sol ont été les premières à susciter quelque inquiétude et cela a débouché sur les premières législations en matière de protection des eaux contre la pollution et d'aménagement du territoire. Encore très présent au cours des années 70, ce souci a été rejoint, surtout en raison des deux chocs pétroliers (1973 et 1979) par celui de l'énergie. Dès les années 80, ce sont plutôt la pollution de l'air et la protection contre le bruit qui ont été au premier plan ; dans une certaine mesure l'accident de Tchernobyl a renouvelé l'intérêt pour les questions d'énergie au tournant des années 90, tandis que la pollution de l'air continuait à occuper le devant de la scène, progressivement supplantée par le problème du dérèglement climatique. Au début du millénaire, cet objet est même devenu dominant dans le débat public, alors que l'air et l'énergie redevenaient ou restaient des objets majeurs, le premier nommé prenant depuis l'accident de Fukushima une ampleur considérable. Mais en parallèle la rareté du sol et le paysage ont commencé à acquérir ces dernières années une nouvelle importance, de même que l'eau, toutefois plutôt sur un plan international et dans le cadre de l'aide au développement.

C'est dans ce contexte qu'a été lancée l'initiative « *De l'espace pour l'homme et la nature* », dite initiative pour le paysage.

Points saillants du texte de l'initiative

Le nouvel art. 75 al. 1 Cst. féd. tend à instaurer le principe explicite de la séparation entre les territoires constructible et non constructible. Il s'agit d'éviter le « mitage », autrement dit la dissémination du bâti. Il y a à cela plusieurs raisons :

- le maintien de terres agricoles de bonne taille ;
- la limitation des conflits entre agriculteurs et « urbains de la campagne » ;
- la sauvegarde du paysage, en particulier naturel ;
- la rationalité des transports, notamment pendulaires, de manière à économiser le sol, l'énergie, les réseaux (canalisations, etc.) et bien sûr les moyens financiers, tout en apportant la contribution nécessaire au problème crucial et croissant du logement.

Le second principe est celui de la protection des terres cultivables. Il renvoie à l'importance croissante que prennent la souveraineté et la sécurité alimentaires. La première nommée est tout particulièrement un instrument pour assurer la qualité des produits (trop facilement bradée par l'adoption unilatérale de la jurisprudence dite du Cassis de Dijon). La deuxième vise à nous défendre contre la fragilité de nos importations, dont la faisabilité et le coût demeurent très sensibles aux transports, dépendant eux-mêmes de l'énergie disponible et des incertitudes géopolitiques.

L'al. 2 de l'art. 75 prévu énonce les principes de qualité, de concentration et de restriction des zones à bâtir. Le troisième d'entre eux est un classique de notre aménagement du territoire mais la loi fédérale de 1979 (LAT) n'a pas permis vraiment de parvenir à son objectif, même si – sous l'impulsion d'une jurisprudence stricte du Tribunal fédéral – elle a réussi à empêcher une prolifération débridée du bâti. Les principes de concentration et de qualité vont de pair, car, s'il faut absolument urbaniser à l'intérieur du tissu des constructions existantes, cela exige une attention toute particulière pour soigner l'urbanisation, afin d'éviter de créer des agglomérations informes, invivables, ressemblant à ce qu'on a coutume d'appeler « la zone », comme trop de pays voisins la connaissent, principalement dans leurs banlieues (mot tiré de « ban », donc de l'exclusion...).

La disposition transitoire, qui devrait s'insérer comme art. 197 ch. 8 Cst. féd., interdit pour vingt ans l'agrandissement de la surface totale des zones à bâtir. Elle joue un peu le même rôle que la législation forestière centenaire, mutatis mutandis, en contenant de manière forfaitaire et rigoureuse l'extension des constructions. Elle représente à ce titre une application provisoire des principes de séparation, de concentration et de restriction.

Il est clair que, si le contreprojet indirect actuellement en cours d'élaboration devant les Chambres fédérales (adopté dans une version intéressante par le Conseil des États et actuellement traité par la commission compétente au Conseil national) arrive à chef convenablement, l'initiative pourrait être retirée.

LR/29.4.11