

La législation révisée sur l'aménagement du territoire entre en vigueur le 1^{er} mai

Assouplissement des dispositions sur la détention des chevaux dans la zone agricole

Le communiqué de presse du 2 avril 2014 a permis de clarifier les choses sur l'ordonnance sur l'aménagement du territoire révisée qui avait provoqué un grand émoi au sein de la filière du cheval depuis l'automne dernier. Enfin, après 10 ans de négociations, les dispositions régissant la détention des chevaux dans la zone agricole sont assouplies. Et si l'introduction très rapide de cette nouvelle législation au 1^{er} mai 2014 étonne, cela représente en principe un progrès pour la détention des chevaux.

La base de l'ordonnance révisée sur l'aménagement du territoire (OAT) avait été posée avec l'acceptation de deux articles concernant la détention des chevaux dans la loi sur l'aménagement du territoire (LAT). Ces modifications étaient la conséquence directe d'une initiative parlementaire déposée par le conseiller national Christophe Darbellay (PDC) pour l'assouplissement des dispositions pour la détention des chevaux dans la zone agricole. Par ailleurs, la nouvelle loi plus sévère sur l'aménagement du territoire, présentée comme contre-projet à l'initiative sur la protection du paysage, avait été acceptée à une grande majorité par les citoyens suisses lors de la votation fédérale de mars 2013. Suite à cela, l'Office fédéral du développement territorial ARE avait alors élaboré un projet pour la révision partielle de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, projet qu'il avait soumis à consultation en août 2013.

Dans l'absolu, la législation sur l'aménagement du territoire vise à une utilisation mesurée du sol. Il s'agit en particulier de protéger les bases naturelles de la vie en assurant aux générations futures des marges de manœuvre suffisantes. Le mitage croissant du territoire doit être stoppé. Néanmoins, la législation ne doit pas freiner le développement économique en empêchant toute croissance. La loi sur l'aménagement du territoire veut ainsi préserver les terres limitées en Suisse en fixant l'utilisation appropriée de chaque zone. La zone agricole fait par exemple partie de la zone non-constructible et doit donc être conservée pour des activités agricoles. Selon les critères de l'aménagement du territoire, la détention des chevaux n'est pas automatiquement considérée comme une activité agricole, car elle n'est en règle générale pas destinée à la pro-

duction 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. De ce fait, il avait été très difficile jusqu'alors de réaliser des projets de détention de chevaux dans la zone agricole.

Cela relève de la quadrature du cercle que de vouloir tenir compte de toutes les attentes et de tous les intérêts relatifs à une utilisation judicieuse et durable des terres. Il n'est donc pas étonnant que l'ordonnance désormais révisée de l'aménagement du territoire provoque de nombreuses réactions totalement diverses. Pour les protecteurs du paysage, elle n'est pas assez dissuasive et pas assez sévère, alors que les représentants de l'économie estiment qu'elle comporte des restrictions trop massives.

Et lorsqu'en été 2013, le projet de la nouvelle OAT a été publié, ce fut au tour des détenteurs de chevaux d'être effrayés. Suite à un intense travail d'information, à des réunions d'information et à la mise à disposition de modèles de prises de positions par la FSSE, une extraordinaire mobilisation de la filière du cheval s'est opérée avec une impressionnante présence de ce thème récurrent dans les médias.

Toutes ces actions ont atteint leur sommet avec le grand rassemblement regroupant plus de 100 chevaux sur la Place fédérale à Berne. Deux jours avant la fin du délai fixée pour la remise des prises de position, l'ARE promettait alors, suite à la pression de plusieurs parlementaires et de la filière du cheval, de retoucher les articles incriminés.



En automne 2013, la filière du cheval s'est solidarisée dans la lutte contre le projet de nouvelle OAT. L'apogée des diverses actions fut le grand rassemblement sur la Place fédérale à Berne.

Répercussions de l'ordonnance révisée sur l'aménagement du territoire pour les détenteurs de chevaux

Entreprises agricoles

Désormais les paysans détenteurs de chevaux qui obtiennent le statut d'entreprise agricole peuvent détenir, outre leurs propres chevaux, des chevaux en pension et aménager les infrastructures nécessaires comme des écuries, des aires de sortie avec un sol résistant à la pression représentant jusqu'à 150 m² par cheval, un paddock, des ronds de longe et des carrousels. Les conditions requises pour une entreprise agricole sont en règle générale le besoin en travail total d'une entreprise représentant une unité de main d'œuvre standard (UMOS) (voir l'explication dans le «Bulletin» 13).

Les cantons ont cependant la possibilité de rabaisser ce seuil à 0,6 UMOS. Pour le calcul du besoin en travail total d'une exploitation, tous les chevaux peuvent être comptés (0,021 UMOS par cheval adulte, resp. 0,0075 UMOS par petit cheval ou poney adulte) donc également les chevaux de pension déjà détenus dans l'exploitation et indépendamment du fait qu'ils soient enregistrés comme animaux de rente ou animaux domestiques. A cela s'ajoutent bien entendu les prés (0,028 UMOS/ha) ainsi que d'autres animaux de rente et des éventuelles surcharges qui sont intégrés dans le calcul. A la différence du premier projet de l'ordonnance, les terrains d'équitation de 800 m² ne sont plus uniquement autorisés à partir de 8 chevaux. Par contre, des places plus grandes et la construction d'une couverture des terrains d'équitation restent explicitement interdites. Il est possible d'installer un carrousel sachant que ce dernier n'est pas inclus dans le calcul de la surface. Les infrastructures pour l'utilisation des chevaux doivent si possible être installées de façon compacte en un seul lieu et ne peuvent être utilisées que pour les chevaux détenus dans l'exploitation. D'autres activités comme le fait de louer le terrain d'équitation à des cavaliers ou de donner des cours d'équitation sur la place d'équitation peuvent être possibles, le cas échéant, dans le cadre d'une exploitation annexe non-agricole.

Petites exploitations agricoles tombant sous la limite définissant les entreprises agricoles

Dans la première mouture de l'OAT, les petites exploitations agricoles tombaient encore sous le titre de «détenteurs de chevaux à titre de loisir» avec des restrictions cruciales comme par exemple la limitation du



Foto: Iris Bachmann

La plus grande partie des chevaux détenus en Suisse le sont dans la zone agricole – et après dix ans de négociations, les dispositions y relatives ont été enfin assouplies.

nombre de chevaux à 2. La détention de chevaux de pension en était également exclue. Ceci a pu être conjuré grâce à un nouvel alinéa qui stipule de façon explicite qu'il est possible d'installer des écuries dans les bâtiments existants pour autant que l'exploitation dispose d'une base fourragère suffisante ainsi que de pâturages. Le nombre de chevaux de pension est désormais uniquement limité en fonction du volume des bâtiments existants pouvant être réaffectés ainsi que d'une surface agricole utile suffisante.

Par contre, pour les exploitations situées sous la limite définissant les entreprises agricoles, construire nouveaux bâtiments d'habitation en rapport avec la détention et l'utilisation de chevaux n'est pas admissible (à l'exception de la consolidation du sol d'une aire de sortie). Cela concerne donc également toutes les infrastructures nécessaires à l'utilisation des chevaux comme les terrains d'équitation, les carrousels, les ronds de longe, mais également les abris de pâturage, même lorsque ces derniers sont mobiles.

Afin de pouvoir néanmoins installer des infrastructures destinées à des activités avec les chevaux, deux ou plusieurs de ces petites exploitations agricoles peuvent se réunir pour créer une communauté partielle d'exploitation. Dans le cas où elles atteignent ensemble un besoin en travail total tel qu'il est exigé pour une entreprise agricole, elles peuvent alors construire les mêmes bâtiments et installations qu'une entreprise agricole.

Evaluation des nouveautés pour les exploitations agricoles

Par rapport à la législation actuellement en vigueur, les nouveautés apportent des avantages appréciables surtout pour les grandes entreprises agricoles, mais également pour les plus petites exploitations. Jusqu'alors, seules des entreprises agricoles pouvaient accueillir des chevaux de pension et elles n'étaient pas autorisées à construire des terrains d'équitation (à l'exception d'un ou deux cantons). De plus, la détention de chevaux de pension ne pouvait représenter qu'un revenu accessoire s'ajoutant à la «véritable» activité agricole. La détention des chevaux de pension pourra à l'avenir représenter une branche d'activité réelle et intéressante pour les agriculteurs détenteurs de chevaux et il leur sera même possible de passer entièrement à cette activité. Cependant, l'aménagement de nouvelles places d'équitation ou d'infrastructures pour les activités avec les chevaux reste réservé aux entreprises agricoles.

Détention de chevaux dans la zone agricole par des non-agriculteurs

Pour les propriétaires de chevaux qui ne sont pas agriculteurs et qui les détiennent à titre de loisir, il sera toujours possible de détenir leurs propres chevaux en zone agricole dans des bâtiments existants proches de leur domicile et ils pourront stabiliser et clôturer l'aire de sortie exigée pour que les chevaux puissent se mouvoir librement. Cette aire de sortie toutes saisons doit, si possible, être attenante à l'écurie. Des nou-



veaux bâtiments et autres places stabilisées ne sont pas autorisées; cela s'applique également aux terrains d'équitation ou aux ronds de longe. Pour autant qu'une aire de sortie toutes saisons s'y prête sans que sa fonction première n'en pâtisse, elle peut également servir à l'utilisation des chevaux, par exemple pour longer les chevaux. Contrairement à aujourd'hui, les non-agriculteurs seront autorisés à détenir autant d'équidés qu'ils désirent dans la zone agricole, pour autant qu'ils puissent s'en occuper eux-mêmes et qu'ils respectent les dispositions concernant le bien-être des animaux. La limitation à deux chevaux a été supprimée. On exige désormais une détention «respectueuse de l'animal» sachant néanmoins que la détention en groupe n'est plus stipulée explicitement, comme cela était le cas jusqu'alors. Détention de chevaux à titre de loisir signifie «détention à titre non professionnel». Ce qui veut dire qu'il n'est pas possible d'accueillir des chevaux de pension, de donner des cours d'équitation ou de pratiquer d'autres activités professionnelles. La détention de chevaux ne doit être faite que par passion et servir pour les loisirs. La manière d'évaluer la notion de «professionnel» au cas par cas et le fait de savoir à partir de quelle limite on ne peut plus parler de détention à titre de loisir est et continuera à faire l'objet de pratiques diverses.

La modification de la LAT en mars 2013 a permis de régler le cas particulier suivant, à savoir comment procéder lorsque l'écurie

d'un détenteur de chevaux à titre de loisir se trouve dans la zone constructible et que seul le pâturage se trouve dans la zone agricole. Alors qu'il n'était jusqu'alors pas possible, dans une telle situation, de clôturer correctement le pâturage (arrêt du Tribunal fédéral de l'année 2010), il est désormais stipulé explicitement que l'installation d'une clôture peut être autorisée. Il faut cependant savoir que les dispositions d'exécution relatives à de telles clôtures peuvent être différentes selon les cantons.

Evaluation des nouveautés pour les détenteurs de chevaux à titre de loisir dans la zone agricole

Ces nouveautés renoncent à fixer une limitation en chiffres absolus du nombre de chevaux pouvant être détenus à titre de loisir. Le détenteur de chevaux doit cependant pouvoir s'en occuper lui-même et disposer des bâtiments existants pouvant être réaffectés et assurant une détention respectueuse des animaux. La détention en groupe n'est plus impérativement prescrite. Comme c'était le cas jusqu'alors, le détenteur de chevaux doit habiter à proximité et il doit détenir des chevaux par passion et non dans le but d'en tirer des revenus.

Aires de sortie pour le libre mouvement des chevaux

Un assouplissement significatif pour tous les propriétaires (entreprises agricoles, petites exploitations agricoles, détenteurs de

chevaux à titre de loisir) est la possibilité de pouvoir disposer d'aires de sortie stabilisées plus vastes, et ce jusqu'à concurrence de 150 m² par cheval. Jusqu'alors et selon les cantons, des surfaces plus grandes que la surface minimale prescrite par l'ordonnance sur la protection des animaux, à savoir de 12 à 36 m² par cheval, n'étaient que très rarement autorisées au cas par cas. Or, particulièrement pour les installations destinées à la détention en groupe, cet espace limité peut devenir problématique en provoquant un stress social chez les chevaux et en entraînant un risque accru de blessures.

L'aire de sortie peut également être utilisée pour l'équitation, mais seulement si sa fonction principale, à savoir permettre aux chevaux de se mouvoir librement, n'est pas compromise. Si cela n'est bien entendu pas possible pour les petites aires de sortie des box, cela peut s'avérer intéressant pour les grandes aires de sortie réservées aux groupes. Il est cependant difficile dans la pratique de trouver un revêtement qui s'avère idéal tant pour une aire de sortie utilisée en permanence (donc qui soit facile à nettoyer) et qui dispose simultanément des qualités exigées pour un terrain d'équitation (élasticité, résistance au cisaillement, stabilité, adhérence et absence de poussière). Toutefois, étant donné que les aires de sortie doivent généralement se situer à proximité immédiate de l'écurie, il se pourrait qu'une utilisation combinée s'avère souvent difficile.

Tableau récapitulatif

Possibilités de détention de chevaux dans la zone agricole*

* modifié selon le rapport explicatif de l'Office fédéral pour le développement territorial ARE sur la révision partielle du 2 avril 2014 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire

	Entreprises agricoles	Exploitations agricoles inférieures à la taille d'une entreprise	Détention de chevaux à titre de loisir (agriculture de loisir)
Nouvelles constructions et installations	oui	non	non
Réaffectation de constructions et installations existantes	oui	oui	oui, si l'objet réaffecté est proche de la maison d'habitation et si une détention respectueuse des animaux est garantie
Installations extérieures nécessaires pour une détention convenable des animaux (aire de sortie stabilisée jusqu'à 150 m ² par cheval)	oui	oui	oui
Places pour l'utilisation (terrains d'équitation, ronds de longe ...)	oui	non	non
Carrousels	oui	non	non
Abris de pâturage	oui	non	non
Nombre de chevaux	en fonction de la base fourragère et des pâturages	en fonction de la base fourragère et des pâturages	en fonction de sa propre capacité à s'occuper des chevaux



Limitations et incertitudes

Contrairement à la situation actuelle, il ne sera par contre plus possible, en vertu de la nouvelle législation, d'aménager des places d'équitation pour le débouillage de jeunes chevaux sur des exploitations agricoles qui élèvent des chevaux mais qui n'ont pas le statut d'entreprise agricole. Le statut d'«élevage chevalin pratiqué dans les exploitations agricoles» ne donne plus droit, comme jusqu'alors, à des constructions et des installations permettant d'élever et de former les jeunes chevaux jusqu'à ce qu'ils puissent être vendus. Tous les éleveurs qui n'atteignent pas la limite d'entreprise agricole et qui n'ont pas encore construit de place de débouillage autorisée seront obligés de faire débouiller leurs jeunes chevaux en externe ou de vendre les poulains non débouillés. Il reste à voir quels effets cette perte aura sur l'élevage chevalin suisse.

Même si l'interdiction de construire des abris de prairie, même facilement démontables, pour les petites exploitations agricoles ainsi qu'aux détenteurs à titre de loisir existait déjà, le fait que cette disposition soit clairement spécifiée dans un alinéa crée une nette inégalité de traitement pour les chevaux eux-mêmes! Des abris de prairie permanents représentent pour de nombreux chevaux une forme de détention idéale sachant bien entendu qu'il convient de prévoir, pour ce type de détention, une protection naturelle ou artificielle contre les intempéries imposée par l'ordonnance sur la protection des animaux. Si de tels abris de prairie ne sont plus autorisés, même s'ils sont mobiles, la détention permanente au pré ne sera que très rarement possible.

La mise en application concrète des nouvelles dispositions par les cantons reste encore peu prévisible. Plusieurs nouvelles possibilités sont soumises à des conditions qui sont susceptibles d'être perçues différemment selon les cas. Par exemple, une aire de sortie de 150 m² par cheval ne sera accordée que si l'aspect extérieur de la ferme reste essentiellement inchangé. Or, cela devrait souvent ne pas être le cas et cette possibilité devient toute relative. De plus le sol stabilisé (d'une aire de sortie ou d'un terrain d'équitation) doit pouvoir être enlevé sans problème. Donc des revêtements durs comme le béton ou l'asphalte sont donc exclus de manière générale. Et la définition exacte de la structure d'un tel sol stabilisé pouvant être enlevé pourrait être très différente en fonction

des cantons. En principe, les autorités seront appelées à mettre les intérêts en balance au sens large du terme afin de savoir si les constructions prévues sont compatibles avec les buts primaires de l'aménagement du territoire. Si les constructions sont prévues sur une terre agricole de grande qualité, par exemple sur une surface d'assolement, la protection des terres agricoles devrait alors avoir plus de poids que les projets de détention de chevaux. On pourra également discuter de combien de chevaux peut s'occuper lui-même un propriétaire à titre de loisir, ce qui est un critère déterminant pour la fixation du nombre maximal de chevaux. Autre exemple, les terrains d'équitation: en principe les entreprises agricoles seront autorisées à construire un terrain d'équitation de 800 m², même si elles détiennent moins de 8 chevaux. On peut cependant partir de l'idée que les cantons exigeront un minimum de chevaux pour autoriser de telles places.

Afin d'uniformiser la mise en œuvre dans les cantons, il sera donc impératif que l'aide à la mise en application, respectivement les directives «Cheval et aménagement du territoire» de l'Office fédéral du développement territorial ARE datant de 2011 soient adaptées judicieusement aux nouvelles règles.

Adaptation des facteurs UMOS

Comme cela l'a été souligné à maintes reprises, diverse nouveautés positives déterminent l'existence d'une entreprise agricole. Le calcul des besoins en travail de toute l'exploitation a donc une grande importance sachant qu'une unité de main-d'œuvre standard est exigée pour que l'exploitation soit considérée comme entreprise (avec des exceptions cantonales). Pour les chevaux, les facteurs UMOS utilisés pour le calcul sont très bas avec 0,021 UMOS par grand cheval adulte. Dans la politique agricole «PA 2014-17» il est prévu d'adapter les facteurs UMOS aux progrès techniques et à la mécanisation croissante dans l'agriculture, donc de les abaisser. Si cela devait véritablement être le cas, certaines exploitations détenant des chevaux pourraient alors perdre leur statut d'entreprise agricole et elles ne pourraient plus profiter des nouveautés de l'OAT pour les entreprises agricoles.

Iris Bachmann, Agroscope,
Haras national HN, Avenches

La position de la FSSE

«Pas mal de choses ont été obtenues, mais tous les problèmes ne sont pas encore résolus»

«Je suis très heureux que la large mobilisation de la filière du cheval l'automne passé ait permis d'obtenir quelques améliorations essentielles pour les détenteurs de chevaux dans le cadre de la révision de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire», informe le président FSSE Charles F. Trolliet. L'assouplissement des dispositions pour la détention de chevaux dans la zone agricole représente un signal important et un grand pas dans la bonne direction, même si tous les problèmes ne sont pas encore résolus. Ainsi, et selon les nouvelles dispositions, les petites exploitations paysannes qui n'atteignent pas le statut d'une entreprise agricole n'auront plus le droit d'installer de places d'équitation pour le débouillage de jeunes chevaux. Il conviendra donc de trouver des solutions novatrices et créatrices, par exemple la coopération de plusieurs petites exploitations analogues. De plus, on ne comprend pas pourquoi les petites exploitations paysannes et les détenteurs de chevaux à titre de loisir n'ont pas le droit de construire des abris de prairie. Une telle protection contre les intempéries sur le pré représente une protection active des animaux et une telle interdiction induit une inégalité flagrante en matière de traitement des chevaux! Il est également très difficile de prévoir de quelle manière les nouvelles dispositions seront appliquées par les cantons, raison pour laquelle le lobbying auprès des politiciens cantonaux conserve une importance cruciale. De plus, il serait souhaitable que de nombreux cantons fassent usage de la possibilité de baisser la limite pour les entreprises agricoles à 0,6 UMOS. Un cheval donne plus de travail qu'une vache ou qu'un autre animal de rente, raison pour laquelle l'adaptation des facteurs UMOS doit impérativement être discutée. «La FSSE continuera, avec les autres acteurs de la filière, à s'impliquer pour des conditions favorables à la garde des chevaux et cherchera à faire corriger ou adapter les points encore insatisfaisants de la législation sur ce sujet», informe Charles Trolliet.

ANI