



## Explications concernant l'exécution du droit de recours de l'OFAG lors de décisions relatives aux SDA

24 février 2015

**Base légale : art. 34, al. 3, LAT (en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014)**

Art. 34 LAT      Droit fédéral

<sup>1</sup> Les recours devant les autorités fédérales sont régis par les dispositions générales de la procédure fédérale.

<sup>2</sup> Les cantons et les communes ont qualité pour recourir contre les décisions prises par l'autorité cantonale de dernière instance et portant sur:

- a. des indemnisations résultant de restrictions apportées au droit de propriété (art. 5);
- b. la reconnaissance de la conformité à l'affectation de la zone de constructions et d'installations sises hors de la zone à bâtir;
- c. des autorisations visées aux art. 24 à 24d et 37a.

<sup>3</sup> **L'Office fédéral de l'agriculture a qualité pour recourir contre les décisions portant sur des projets qui requièrent des surfaces d'assolement.**

Cette disposition donne à l'OFAG la possibilité de recourir contre des décisions aussi bien au niveau cantonal que fédéral (*y c. recours au Tribunal fédéral*).

### Service compétent au sein de l'OFAG

En sa qualité de service en charge de l'exécution, le secteur Economie agricole, espace rural et structures examine les cas d'un point de vue technique en collaboration avec d'autres secteurs de l'OFAG et avant même que les chances de succès d'un éventuel recours soient évaluées du point de vue juridique. Cette évaluation juridique, ainsi que la rédaction de l'acte de recours et la planification de la suite de la procédure sont du ressort du secteur Droit et procédures de l'OFAG.

Office fédéral de l'agriculture OFAG  
Markus Wildisen  
Mattenhofstrasse 5, 3003 Bern  
Tél. +41 58 462 26 63, Fax +41 58 462 26 34  
markus.wildisen@blw.admin.ch  
www.ofag.admin.ch

## Repères pour la tâche d'exécution

### 1. Buts

Conformément aux principes du DEFR visant à une utilisation mesurée du sol, l'OFAG assume sa tâche d'exécution en matière de droit de recours dans le domaine des surfaces d'assolement en ayant pour objectifs :

- de maintenir les surfaces d'assolement (SDA) ;
- de défendre le maintien des SDA lors de décisions ayant des incidences sur le territoire ;
- d'exercer son droit de recours lorsque des SDA risquent de disparaître.

### 2. Principe d'intervention / Projets ayant un caractère préjudiciel

Par l'exercice de son droit de recours, l'OFAG entend principalement contribuer de manière préventive à la protection des SDA. Les recours menés avec succès pour limiter les besoins en sol de projets de grande envergure doivent attirer l'attention. Sont spécialement visées les violations du droit qualifiées, en particulier les changements de zones (attribution de SDA à la zone à bâtir) qui contreviennent aux principes et objectifs de l'aménagement du territoire. A titre d'exemple, mentionnons les petites zones à bâtir éloignées des zones déjà construites ou la création répétée, dans une même région, de zones à bâtir sur des SDA. Il n'est néanmoins pas exclu de traiter également des cas de moins grande importance ou moins préoccupants. En l'occurrence, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) interviendra de toute façon, puisqu'il a qualité pour recourir sur toutes les questions concernant l'aménagement du territoire.

### 3. Facteurs et critères déterminants pour interjeter recours

Les éléments ci-après permettent d'apprécier dans quels cas un recours de l'OFAG est approprié. Les facteurs et critères ne sont pas cumulatifs : la violation d'une seule des conditions énoncées suffit à justifier un examen approfondi.

#### 3.1 Seuil quantitatif / administratif : « règle des trois hectares »

En règle générale, l'OFAG fera valoir son droit de recours lorsqu'il aura connaissance de décisions impliquant un dézonage qui se traduirait par une diminution d'au moins trois hectares de la surface d'assolement. Toutefois, l'OFAG pourrait également interjeter recours en cas de violations du droit qualifiées (cf. exemples susmentionnés) qui concerneraient des surfaces inférieures au seuil de trois hectares. (Cette dérogation à la « règle des trois hectares » s'applique à tous les facteurs et critères déterminants ci-dessous).

#### 3.2 Facteurs et critères contextuels

- **Pesée des intérêts inadéquate (prise en compte insuffisante des intérêts publics et de ceux de l'agriculture)**

Une pesée des intérêts correcte ne prend pas en compte la valeur pécuniaire des terres agricoles ou de la SDA, car la comparaison avec les terrains à bâtir est toujours défavorable aux terres agricoles. Il convient en revanche de pondérer plus fortement et de prendre en compte équitablement l'intérêt non monétaire du public et de la société au maintien d'une agriculture multifonctionnelle, à la sécurité de l'approvisionnement et aux services écosystémiques.

- **Garantie des SDA insuffisante et/ou perte insuffisamment compensée**

Les dispositions actuellement en vigueur pour protéger les SDA sont fixées à l'art. 30 OAT<sup>1</sup> (« Garantie des surfaces d'assolement »). Pour donner plus de poids à cet aspect lors de la pesée des intérêts, il est prévu d'intégrer la disposition y relative dans la loi lors de la deuxième étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (art. 13b E-LAT). Dans la foulée, une obligation de compensation des surfaces d'assolement sera également introduite dans la loi (art. 13c E-LAT). La mise sous toit de la nouvelle LAT comportant l'obligation de compenser prendra toutefois encore du temps. Dans l'intervalle, l'OFAG doit fonder ses appréciations sur l'art. 30 OAT. Selon les cas et les contextes, la question de la compensation peut toutefois aujourd'hui déjà être un critère important ; tel est le cas, notamment, si le canton concerné ne remplit pas les exigences en matière de contingent de SDA.

- **Projet mal intégré dans le plan directeur cantonal ou manque de respect des prescriptions cantonales**

Il convient d'examiner si les mesures prévues dans le plan directeur et les autres prescriptions (visant à garantir les SDA au sens de l'art. 30 OAT) qui figurent dans les documents cantonaux pertinents (tels que directives ou aides à l'exécution) sont suffisamment respectées.

### 3.3 Remarques

- **Qualité des sols**

Les cantons ont l'obligation de délimiter les meilleures terres agricoles dans leurs plans directeurs et de les protéger. La qualité des sols ne joue cependant pas un rôle déterminant dans la décision de l'OFAG d'envisager ou non un recours. La question décisive est celle de savoir si le terrain en question a été désigné comme SDA par le canton. La qualité du sol (pointage ou autres caractéristiques) peut toutefois être un argument important pour interjeter un recours ou pour le motiver. Cela est notamment le cas lors de procédures engagées pour empêcher la perte de SDA de moins de trois hectares.

---

<sup>1</sup> **Art. 30 OAT Garantie des surfaces d'assolement**

<sup>1</sup> Les cantons veillent à ce que les surfaces d'assolement soient classées en zones agricoles; ils indiquent dans leur plan directeur les mesures nécessaires à cet effet.

<sup>1bis</sup> 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.

<sup>2</sup> Les cantons s'assurent que leur part de la surface totale minimale d'assolement (art. 29) soit garantie de façon durable. Si cette part ne peut être garantie hors des zones à bâtir, ils prévoient des zones réservées (art. 27 LAT) pour des territoires non équipés sis dans des zones à bâtir.

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral peut délimiter des zones d'affectation de caractère temporaire (art. 37 LAT) aux fins de garantir des surfaces d'assolement situées dans des zones à bâtir.

<sup>4</sup> Les cantons suivent les modifications qui affectent l'emplacement, l'étendue et la qualité des surfaces d'assolement; ils renseignent au moins tous les quatre ans l'ARE sur ces modifications (art. 9, al. 1).

- **Rapport requis lorsque la limite des trois ha de SDA n'est pas atteinte**

Conformément à l'art. 47 LAT, l'autorité qui établit les plans d'affectation fournit à l'autorité cantonale chargée d'approuver ces plans (art. 26, al. 1, LAT), un rapport démontrant leur conformité aux buts et aux principes de l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT), ainsi que la prise en considération adéquate des observations émanant de la population (art. 4, al. 2, LAT), des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération (art. 13 LAT), du plan directeur (art. 8 LAT) et des exigences découlant des autres dispositions du droit fédéral, notamment de la législation sur la protection de l'environnement.

Les dispositions visant à garantir les surfaces d'assolement font partie des exigences découlant de la législation fédérale. Il existe donc plusieurs obstacles et ils ne peuvent pas être contournés sans autre. Comme mentionné plus haut, les cantons doivent dans tous les cas informer l'OFAG lorsque des projets requérant plus de trois hectares de SDA sont en jeu (art. 46, al. 3, OAT, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015). Mais l'autorité qui établit le nouveau plan d'affectation devrait fournir à l'autorité chargée d'approuver ces plans un rapport qui justifie l'utilisation des SDA même lorsque la surface requise n'atteint pas trois hectares. On peut s'attendre à ce que toute modification d'un plan d'affectation qui violerait le droit en matière d'utilisation de SDA serait portée à la connaissance de l'OFAG, que ce soit par le biais de services cantonaux, d'organisations de protection de l'environnement ou de particuliers.

#### 4. Transmission des informations à l'OFAG

**Cantons – OFAG** : avec le nouvel art. 46, al. 3, OAT, les cantons ont envers l'OFAG la même obligation qu'envers l'ARE (art. 46, al. 1) en ce qui concerne la communication relative aux projets nécessitant plus de trois hectares de surfaces d'assolement. L'OFAG est ainsi en mesure d'intervenir en cas de violation du droit qualifiée (pesée d'intérêt particulièrement préoccupante).

**Art. 46, al. 3, OAT (en vigueur depuis le 1.1.2015) :**

<sup>3</sup> Les cantons communiquent à l'Office fédéral de l'agriculture les décisions concernant l'approbation de plans d'affectation en vertu de l'art. 26 LAT ou les décisions sur recours prises par les instances inférieures lorsque celles-ci concernent des modifications de plans d'affectation qui réduisent les surfaces d'assolement **de plus de trois hectares**.

Des mesures ont été prises afin que l'échange d'informations précoce fonctionne comme souhaité. Une circulaire commune de l'OFAG et de l'ARE a ainsi été envoyée début mars 2015 aux services spécialisés ainsi qu'aux tribunaux administratifs cantonaux dans le but de les informer de leur devoir de notification.

**ARE – OFAG** : l'ARE a qualité pour recourir dans toutes les affaires concernant l'aménagement du territoire. Dans le domaine du nouveau droit de recours en ce qui concerne les affaires impliquant des SDA, l'ARE et l'OFAG sont appelés à collaborer. Pour ce faire, l'échange d'information doit encore être intensifié.

**Informateurs divers – OFAG**: on peut s'attendre à ce que l'OFAG soit informé de modifications importantes au niveau des plans d'affectation par d'autres sources que les canaux officiels.