

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Motion Didier Lohri et consorts - La LATC outil de soutien de l'agriculture et viticulture urbaines

1. PREAMBULE

La commission ad hoc nommée pour examiner la motion citée en titre s'est réunie le mercredi 11 octobre 2023, de 15h30 à 16h30, au Parlement. Elle était composée de Mme Isabelle Freymond et de MM. Laurent Balsiger, Nicolas Bolay, John Desmeules, Didier Lohri, Yannick Maury, Maurice Neyroud, Pierre-André Pernoud et était présidée par M. Olivier Petermann, également rapporteur. Etaient présent·e·s Mme Christelle Luisier Brodard, Cheffe du Département des infrastructures, du territoire et du sport (DITS), et M. Alain Turatti, Directeur général, Direction général du territoire et du logement, DITS. Le secrétariat était tenu par Mme Marie Poncet Schmid, secrétaire de la commission.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

Le motionnaire souhaite affecter des zones industrielles – bâtiments, friches – de manière à permettre des aménagements d'agriculture urbaine et verticale dans les villes et villages densifiés – la motion ne concerne pas les plus petits villages – et aller dans le sens de la sécurité alimentaire et du besoin de consommation de proximité. La LATC devrait préciser les notions de sécurité alimentaire et d'auto-provisionnement au plus près du consommateur.

Les villes de Zurich et de Lucerne notamment ont connu des problèmes avec l'agriculture verticale : il y a eu de nombreuses oppositions puis recours, car les zones où les entreprises souhaitent pratiquer cette agriculture ne sont pas affectées pour la recevoir. Il s'agit donc de trouver le moyen d'éviter les oppositions et les recours concernant les projets de ce type.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Des informations sont données sur les aspects suivants :

■ Cadre légal

Les buts et principes de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) entretiennent des liens lointains avec la thématique, comme le but de préserver le paysage et de réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables (art. 1). La loi affirme aussi le principe de ménager, dans le milieu bâti, de nombreuses aires de verdure et espaces plantés d'arbres (art. 3).

Le Plan directeur cantonal ne traite pas spécifiquement de l'agriculture urbaine, mais plusieurs de ses mesures sont en lien avec la thématique :

- ⌘ C11 « Patrimoine culturel et développement régional » pour la valorisation des espaces publics, des jardins et des parcs ;
- ⌘ B34 « Espaces publics » ;
- ⌘ F22 « Produits du terroir » ;
- ⌘ F11 « Priorité des sols » pour la valorisation et préservation des sols.

Dans le cadre de la révision du Plan directeur cantonal, une étude Urba est en cours, comprenant un chapitre sur la nature en ville et le rôle de la verdure et de l'agriculture en domaine urbain.

Malgré l'absence de traitement spécifique dans les bases légales actuelles, il existe des possibilités indirectes pour préserver des îlots de zones agricoles, viticoles ou de verdure à l'intérieur des villes. Toutefois, en l'absence de disposition précise, il est délicat, pour le Canton et les communes, de contraindre les propriétaires à réaliser des aménagements en faveur de l'agriculture urbaine.

Dans le cadre légal actuel, les communes pourraient réaliser ce type d'aménagements sur les terrains dont elle possède la maîtrise foncière et dont elle pourrait modifier l'affectation. Le Canton pourrait faire de même avec les terrains dont il possède la maîtrise foncière. En l'absence de maîtrise foncière, les communes, par leur politique et leurs règlements communaux, peuvent encourager les propriétaires à réaliser de tels aménagements. Elles peuvent aussi autoriser ces derniers dans les plans d'affectation voire délimiter des secteurs destinés à l'agriculture urbaine par une planification détaillée. Finalement, elles peuvent signer des accords ou conventions avec les propriétaires concernés.

■ Opportunité de modifier la LATC

Le Canton n'a pas pour rôle de délimiter des zones, de contraindre les propriétaires à réaliser des aménagements d'agriculture urbaine, ni d'entrer dans un tel niveau de précision. Cette compétence revient aux communes. Le Canton est déjà suffisamment interventionniste en matière d'aménagement du territoire quant aux règles fédérales, au Plan directeur cantonal, etc. Par le biais de la motion, il interviendrait de façon concrète en allant plus loin, alors que les Communes ont déjà des possibilités, décrites précédemment.

■ Possibilités légales pour réaliser des aménagements d'agriculture urbaine

- ⌘ prévoir, dans la LATC, que le Canton délimite ces zones affectées à l'autoproduction alimentaire. Cela nécessiterait l'élaboration de plans d'affectation cantonaux pour garantir des aménagements en faveur de l'agriculture urbaine. Le Canton interviendrait à la place des communes ;
- ⌘ ajouter un article à la LATC pour encourager ces aménagements. Toutefois, les communes peuvent déjà le faire dans leurs plans d'affectation. Les dispositions sont générales et laissent une grande marge de manœuvre aux communes. Une exception : un article demande, de manière précise, des places de jeu et de loisirs en suffisance pour les enfants. En répondant à la demande de la motion, on interviendrait de manière aussi détaillée ;
- ⌘ encourager ce type d'aménagement dans un article de rappel ;
- ⌘ travailler avec d'autres outils, comme des cahiers de recommandations ou une fiche d'action du Plan climat vaudois pour encourager les communes. Le Plan énergie et climat communal (PECC), qui découle du Plan climat vaudois, propose des outils pratiques pour les communes qui le souhaitent.

■ Conclusion

Autant le Conseil d'Etat reconnaît la pertinence de s'interroger sur la nature et l'agriculture en ville, autant il tient au partage de compétences entre Canton et communes en matière d'aménagement du territoire et au rôle de la LATC qui n'a pas vocation à affecter le territoire ni à imposer aux communes des affectations détaillées. Ce qui a été fait pour les places de jeux est très particulier et il n'est pas souhaitable d'aller jusque-là pour la thématique de l'agriculture en ville. Modifier la LATC n'est pas la meilleure des façons pour traiter la question, sauf si l'on veut un article exigeant des communes un espace dévolu à l'agriculture urbaine. Imposer l'agriculture urbaine dans tous les cas sans tenir compte du type de communes n'est pas adéquat. Ce qu'elles peuvent déjà faire par le biais de planifications détaillées ou des règlements communaux suffit.

4. DISCUSSION GENERALE

Lors de la discussion générale, un commissaire juge important d'introduire un encouragement à développer l'agriculture urbaine dans la LATC. C'est l'un des moyens de maintenir une agriculture indigène dont, selon lui, on ne pourra pas se passer à l'avenir. Par exemple, Singapour, qui ne possède aucune terre agricole, a développé cette agriculture de manière massive. Si le problème porte sur le fait que la motion demande de modifier la LATC, et non sur l'agriculture urbaine, on pourrait s'accorder pour retoucher le texte en maintenant l'encouragement à cette agriculture – financier ou concret – sans mention dans la loi.

D'autres commissaires se déclarent favorables à étudier la question de l'auto-provisionnement et de la sécurité alimentaire. Concernant cette dernière, un commissaire ajoute que de grandes quantités de produits sont gaspillées et jetées.

Un commissaire s'oppose à obliger les communes à prévoir des espaces pour l'agriculture verticale, mais est favorable à ce que cela leur soit permis, il souhaite un état des lieux sur les possibilités actuelles. Un autre commissaire ajoute que l'on pourrait prévoir une zone agricole à affectation spéciale. Il importe de ne pas créer une inégalité de traitement avec l'agriculture classique, soumise à nombre d'exigences – par exemple, elle doit ménager 7 % et bientôt 10 % de la surface à la biodiversité. Le motionnaire précise que les bâtiments utilisés pour l'agriculture urbaine font actuellement l'objet de dérogations. Il n'y a pas d'emprise sur le sol, mais l'affectation d'une zone permettant ce type d'agriculture.

Il relève, également, que les fermes verticales seraient la propriété d'industriels et non de coopératives d'habitants d'une ville par exemple. Un autre commissaire estime qu'une ferme verticale n'apportera pas de biodiversité en ville. Le motionnaire rappelle qu'une grande société coopérative agricole suisse encourage ce type de constructions.

Un commissaire demande quel texte interdit l'agriculture verticale en zone industrielle.

Mme la Cheffe de département explique que ce que l'on peut admettre comme agriculture urbaine dans les zones industrielles relève du cadre légal fédéral, très strict. Il semble ainsi impossible de pratiquer l'agriculture en zone industrielle. La motion ne résoudra pas le problème des zones industrielles, qui n'est pas de compétence cantonale.

M. le Directeur général de la DGTL précise qu'en zone à bâtir dévolue à l'habitat, on ne devrait plus permettre l'agriculture, car on doit réaliser l'ensemble du potentiel de territoire vierge pour des constructions. D'ailleurs, comme le remarque un commissaire agriculteur, producteur et pratiquant la vente directe, les agriculteurs ne touchent plus les paiements directs pour les terrains à bâtir.

Pour Mme la Cheffe de département, un postulat permettrait de produire un rapport sur les possibilités actuelles, ce que prévoit le plan climat et les outils d'encouragement, ainsi que sur ce qui fait sens pour l'agriculture avec le point de vue de la DGAV.

Le motionnaire adhère à la transformation de la motion en postulat, tout en insistant sur le fait qu'il ne demande pas une nouvelle boîte à outils, mais un rapport sur ce que permet la LATC pour l'agriculture urbaine et sur les possibilités de changement de loi pour éviter les oppositions et recours.

M. le Directeur général de la DGTL pense que l'agriculture verticale en zone à bâtir dévolue à l'habitat n'est pas interdite. La loi prévoit que les zones dévolues à l'habitat comportent de l'habitat et des activités annexes qui ne contreviennent pas à la destination de la zone. En revanche, les zones industrielles ou artisanales sont destinées uniquement à ces activités. La question de savoir si l'agriculture verticale est une activité industrielle se pose donc. Le rapport au postulat permettrait d'y réfléchir.

Mme la Cheffe de département annonce que le rapport suivrait donc surtout l'axe de réflexion sur l'aménagement du territoire et ce qui est autorisé sur le plan fédéral, cantonal et communal pour l'agriculture urbaine.

Un commissaire souhaite que le rapport mentionne aussi la part estimée que prendrait l'agriculture urbaine dans l'auto-provisionnement.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Transformation de la motion en postulat (avec l'accord du motionnaire)

La commission recommande au Grand Conseil de renvoyer au Conseil d'Etat la motion transformée en postulat à l'unanimité.

Lignerolle le 02.04.2024

*Le rapporteur :
(Signé) Olivier Petermann*