



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	077-2024
Type d'intervention :	Interpellation
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2024.RRGR.99
Déposée le :	13.03.2024
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Weber Hadorn (Ostermundigen, PS) (porte-parole) Gasser (Ostermundigen, PVL) Rothenbühler (Lauperswil, Le Centre) Josi (Wimmis, UDC) von Arx (Spiegel b. Bern, PVL) Freudiger (Langenthal, UDC) Hess (Nidau, PLR) Blatti (Oberwil i. S., UDF) Bossard-Jenni (Oberburg, PEV)
Cosignataires :	1
Urgence demandée :	Oui
Urgence accordée :	Oui 06.06.2024
N° d'ACE :	700/2024 du 26 juin 2024
Direction :	Direction de l'intérieur et de la justice
Classification :	Non classifié

Réservation de terrains pour la compensation de surfaces d'assolement

Les surfaces d'assolement (SDA) sont les surfaces cultivables les plus précieuses de Suisse. Dans le canton de Berne, elles sont recensées dans un inventaire. Si des SDA sont classées en zone à bâtir ou utilisées pour d'autres affectations qui transforment le sol, elles doivent être compensées par des surfaces de valeur équivalente, c'est-à-dire de taille au moins égale et remplissant les critères qualitatifs applicables aux SDA. Selon l'article 8b, alinéa 5 de la loi sur les constructions (LC), il y a trois options pour assurer la compensation des surfaces :

- Déclassement de zones à bâtir remplissant les critères qualitatifs applicables aux SDA (option 1)
- Recensement de SDA non inventoriées auparavant (option 2)
- Revalorisation du sol de SDA non inventoriées (option 3)

Les zones urbanisées de nombreuses communes sont intégralement entourées de terres cultivables et de SDA. Selon la carte indicative des terres cultivables du géoportail, il ne reste plus beaucoup de surfaces de compensation qui pourraient présenter une qualité applicable aux SDA et qui n'ont pas encore été inventoriées (options 1 à 3).

Les CFF ont dernièrement analysé de potentielles SDA dans la commune de Worb notamment, dont la qualité a été certifiée par une expertise pédologique (option 2) et qui sont réservées auprès de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) comme des surfaces d'assolement de remplacement. Tout cela sans concertation ni discussion avec la commune concernée.

Selon le mémento du 1^{er} juin 2023 « Compensation de surfaces d'assolement », l'OACOT recueille la prise de position de la commune sur le territoire de laquelle se situera la nouvelle SDA, notamment pour la « compensation par le recensement de SDA non inventoriées auparavant » (option 2).

Les communes perdent leur dernière marge de manœuvre en lien avec leur urbanisation (classement en zone à bâtir, changement d'affectation) si des personnes ou des organisations tierces peuvent réserver des surfaces pour la compensation des SDA auprès de l'OACOT. Avec une telle pratique, les communes ne disposeront bientôt plus de surfaces de compensation sur le territoire communal pour leur propre urbanisation. Des organisations de taille comme les CFF réserveront auprès de l'OACOT des surfaces de compensation de SDA sur tout le territoire et disposeront rapidement d'un bassin immense.

En outre, une telle pratique mènera aussi à un commerce interrégional de surfaces de compensation de SDA qui récompensera les plus offrantes et les plus offrants et qui ne manquera pas de faire augmenter le prix des terres agricoles. Les communes seront contraintes de chercher des surfaces de compensation au-delà de leur région, voire du canton, moyennant de lourdes procédures, et de garantir juridiquement leur disponibilité/imputabilité.

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Les surfaces de compensation potentielles peuvent-elles véritablement être réservées auprès de l'OACOT ?
2. Si oui, sur quelle base légale se fonde une telle démarche ?
3. Si oui, par qui peuvent-elles être réservées (personnes privées, organisations publiques, propriétaires foncières et fonciers, autorités de planification, etc.) ?
4. Auprès de qui exactement ces surfaces de compensation peuvent-elles être réservées (service ou personne précise de l'OACOT) ?
5. La commune a-t-elle un droit de regard sur les surfaces de compensation réservées sur son territoire communal (taille, situation, bénéficiaire de la réservation) ?
6. Comment une commune peut-elle se défendre contre la réservation d'une surface par une personne ou une organisation tierce dans le cadre d'une prise de position au sens du mémento du 1^{er} juin 2023 « Compensation de surfaces d'assolement », si elle a elle-même besoin de cette surface ?
7. Quelle marge de manœuvre reste-t-il à la commune quant à son urbanisation, à partir du moment où les surfaces de compensation ne sont plus sous sa garde ?

Motivation de l'urgence : les communes d'implantation perdent leur marge de manœuvre quant à leur urbanisation (classement en zone à bâtir, changement d'affectation) lorsque des personnes ou des organisations tierces peuvent réserver des surfaces de compensation de SDA. Il faut rapidement présenter aux communes la situation juridique à cet égard, avant que davantage de surfaces de compensation ne soient réservées à leur insu.

Réponse du Conseil-exécutif

1. *Les surfaces de compensation potentielles peuvent-elles véritablement être réservées auprès de l'OACOT ?*

Dans le canton de Berne, il n'est pas possible de réserver de potentielles surfaces pour la compensation de surfaces d'assolement (SDA). Pour répondre aux différentes questions, le Conseil-exécutif part du principe que les autrices et auteurs de l'intervention font référence à l'inscription d'un crédit de compensation SDA dans la comptabilité qui s'y rapporte. Le crédit ne porte pas sur des parcelles précises.

Au printemps 2023, le canton a instauré la possibilité d'annoncer de manière anticipée des surfaces de compensation indépendamment de toute procédure d'aménagement en cours ou de tout projet de construction. Si l'évaluation du Service spécialisé Sols et du Service de promotion de la nature (SPN) est positive, le crédit de compensation demandé par les requérantes et requérants est enregistré à leur nom. Le but de la comptabilité de compensation des SDA est de simplifier l'annonce de surfaces de compensation et de garantir des crédits qui pourront être pris en compte plus tard à l'occasion de procédures d'aménagement ou de projet de construction. De plus, des démarches anticipatrices permettent notamment de favoriser les mesures de revalorisation du sol relevant de la construction qui requièrent des investissements conséquents en amont et dont le temps de réalisation est long. Elles sont aussi un moyen d'améliorer le respect de l'obligation de valoriser les matériaux d'excavation.

D'un point de vue supérieur, il en va de l'intérêt général du canton, de toutes les communes et des personnes désireuses de bâtir que la réserve cantonale de SDA se maintienne le plus longtemps possible, c'est-à-dire que le seuil du volume prescrit ne soit franchi qu'à l'échéance la plus tardive possible. En effet, une obligation générale de compensation pour toutes les SDA utilisées, même si elles servent à l'agriculture et se trouvent en zone agricole, coûterait cher à l'économie.

La comptabilité susmentionnée est tenue par l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT). Selon le mémento « Compensation de surfaces d'assolement » (voir l'ISCB n° 7/721.0/32.10 du 26 mai 2023), une fois la documentation complète reçue, les surfaces proposées sont examinées et, si l'examen se solde positivement, elles sont inscrites dans l'inventaire des SDA. La personne qui, en déposant sa demande, contribue à l'agrandissement de l'inventaire se voit communiquer le crédit qui n'a plus rien à voir avec les surfaces réelles annoncées à un endroit donné. Si cette personne retranche une partie du fonds de l'inventaire pour un projet d'aménagement ou de construction quelque part dans le canton et se voit ainsi obligée de la compenser, elle peut s'acquitter de son obligation moyennant les surfaces ajoutées à l'inventaire en amont, c'est-à-dire en faisant valoir le crédit existant.

La comptabilité de compensation des SDA a été introduite il y a une année. L'OACOT examine actuellement les expériences réalisées en vue d'éventuelles optimisations. L'accent est entre autres mis sur le cercle des requérantes et requérants ou sur la gestion des différentes possibilités de compensation.

2. Si oui, sur quelle base légale se fonde une telle démarche ?

Les SDA font l'objet d'une protection particulière en vertu du droit fédéral. D'après le plan sectoriel SDA de la Confédération, datant du 8 mai 2020, le canton de Berne doit garantir de façon durable une surface totale minimale d'assolement de 82 125 hectares au sens de l'article 30, alinéa 2 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT). Le canton doit fixer les SDA, les reporter sur des cartes et les chiffrer en indiquant l'emplacement exact, l'étendue et la qualité (art. 28, al. 2 OAT) ; il doit transmettre ces informations à la Confédération au moins tous les quatre ans (art. 30, al. 4 OAT). S'il n'est pas possible de conserver le volume fixé par la Confédération, le droit fédéral impose une compensation en nature pour chaque utilisation de SDA. Si les circonstances l'y oblige, l'Office fédéral de

l'agriculture peut faire recours pour garantir le respect de la législation fédérale, conformément à l'article 34, alinéa 3 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT).

Se fondant sur les prescriptions du droit fédéral, le canton répertorie les SDA dans un inventaire. Il revêt la forme d'un plan sectoriel cantonal que le Conseil-exécutif édicte et qui a force obligatoire pour les autorités au sens de l'article 99, alinéa 1 en relation avec l'article 57, alinéa 1 de la loi sur les constructions (LC). La mise à jour annuelle est arrêtée par le Conseil-exécutif. La gestion de l'inventaire revient à l'OACOT, en tant qu'office compétent de la Direction de l'intérieur et de la justice (voir l'art. 99, al. 3 LC).

Les SDA classées ou utilisées pour d'autres affectations qui transforment le sol (à l'exception des cas que la loi prévoit à titre exhaustif) doivent faire l'objet d'une compensation ; plus précisément, elles doivent être compensées par des surfaces de valeur équivalente (art. 8b, al. 4 LC). Les méthodes de compensation, définies à l'article 8b, alinéa 5 LC, sont le déclassement de zones à bâtir, le recensement de surfaces non inventoriées auparavant ou la revalorisation du sol sur des surfaces de valeur égale. En application de l'article 11 g, alinéas 1 et 2 de l'ordonnance sur les constructions (OC), la compensation doit être garantie de manière contraignante au moment où le classement en zone à bâtir est autorisé ou, pour les autres affectations qui transforment le sol, le permis de construire, délivré.

Voilà les prescriptions légales qui régissent la comptabilité de compensation des SDA.

3. *Si oui, par qui peuvent-elles être réservées (personnes privées, organisations publiques, propriétaires foncières et fonciers, autorités de planification, etc.) ?*

Comme mentionné, la comptabilité ne permet pas de « réserver » des surfaces. Les surfaces annoncées en amont (dans la perspective d'une utilisation ultérieure de SDA) qui remplissent les critères qualitatifs applicables aux SDA sont intégrées à l'inventaire cantonal et un crédit est porté au nom de la personne requérante dans le cadre de la comptabilité de compensation. Si les mêmes surfaces font l'objet de plusieurs annonces, un dialogue est instauré avec les différentes requérantes et requérants. L'annonce peut être faite par des organes privés ou publics.

D'une part, il existe un intérêt important pour l'étoffement des surfaces inscrites à l'inventaire et, donc, le maintien au plus long cours possible de la surface minimale selon le plan sectoriel SDA. Si le seuil est dépassé, toutes les SDA utilisées pour des projets d'aménagement ou de construction devront être intégralement compensées en application du droit fédéral et les exceptions prévues à l'article 8b, alinéa 4 LC deviendront caduques.

D'autre part, il faut garder à l'esprit que, si le recensement de SDA non inventoriées auparavant joue pour l'instant un rôle de premier plan, son potentiel ne peut qu'aller en s'amenuisant et les revalorisations du sol relevant de la construction gagneront en importance. De telles revalorisations ont besoin de plusieurs années pour être mises en œuvre de manière professionnelle et adaptée. L'impulsion est souvent donnée par des entreprises privées spécialisées qui disposent des ressources nécessaires s'agissant du personnel qualifié, des machines et des matériaux terreux, qui connaissent des agricultrices et agriculteurs favorables à une revalorisation et qui sont soumises à l'obligation de valoriser les matériaux d'excavation. Les crédits de compensation sont une réponse adaptée à un tel profil ; ils donnent la motivation et sont un facteur d'incitation pour agir de manière anticipée. Le canton de Zurich propose cette approche ouverte depuis plus d'une décennie et a fait de très bonnes expériences dont le canton de Berne peut à présent profiter dans la pratique.

4. *Auprès de qui exactement ces surfaces de compensation peuvent-elles être réservées (service ou personne précise de l'OACOT) ?*

L'annonce des surfaces de compensation potentielles doit être étayée par différents documents que requiert l'OACOT. Elle doit être soumise à ce dernier par courriel à l'adresse fff-kompensation.agr@be.ch (selon le mémento « Compensation de surfaces d'assolement », voir l'ISCB n° 7/721.0/32.10 du 26 mai 2023).

5. *La commune a-t-elle un droit de regard sur les surfaces de compensation réservées sur son territoire communal (taille, situation, bénéficiaire de la réservation) ?*

La prise de position de la commune concernée doit accompagner toutes les annonces dont cette dernière n'est pas l'émettrice (ISCB n° 7/721.0/32.10 du 26 mai 2023). Jusqu'à présent, la commune concernée a toujours pu prendre position. Par ailleurs, les affirmations faites appellent une précision : en mai 2024, l'OACOT n'avait reçu aucune annonce de la part des Chemins de fer fédéraux (CFF) concernant des surfaces de compensation.

Les surfaces de compensation inscrites dans l'inventaire des SDA sont publiées sur le géoportail. L'OACOT ou le Service spécialisé Sols fournissent des renseignements à toutes les personnes intéressées au sujet des examens en cours ou des annonces traitées si la mise à jour n'est pas encore publiée ou que des annonces sont en cours de traitement. Le but est d'éviter les doublons dans le cadre du recensement des surfaces non inventoriées ou de la revalorisation de sols relevant de la construction.

6. *Comment une commune peut-elle se défendre contre la réservation d'une surface par une personne ou une organisation tierce dans le cadre d'une prise de position au sens du mémento du 1^{er} juin 2023 « Compensation de surfaces d'assolement », si elle a elle-même besoin de cette surface ?*

Comment indiqué précédemment, les annonces doivent être accompagnées d'une prise de position de la commune concernée, sauf si cette dernière en est à l'origine. La commune peut aussi présenter une contre-expertise pour contester le fait que les critères qualitatifs applicables aux SDA sont réunis. Elle peut également attirer l'attention sur des procédures en cours impliquant des projets concrets de classement en zone à bâtir ou des surfaces déjà annoncées. De plus, résoudre le problème à l'amiable avec la personne à l'origine de l'annonce reste une possibilité.

7. *Quelle marge de manœuvre reste-t-il à la commune quant à son urbanisation, à partir du moment où les surfaces de compensation ne sont plus sous sa garde ?*

Les SDA font l'objet d'une protection particulière de par la loi fédérale, car il s'agit de terrains agricoles de qualité supérieure et des plus précieux pour la production de denrées alimentaires. Cette protection ne dépend que des critères qualitatifs applicables aux SDA et vaut que les surfaces soient ou non inventoriées. Une pesée globale des intérêts, en particulier, est un devoir qu'imposent les prescriptions légales pour chaque utilisation de SDA. Ainsi, ni l'inventaire cantonal ni la comptabilité de compensation des SDA n'ont une influence directe sur l'urbanisation des communes. L'influence vient plutôt des dispositions fédérales et cantonales de la législation sur l'aménagement du territoire et sur les constructions ainsi que des prescriptions d'ordre supérieur, notamment du plan directeur cantonal.

À propos du respect de l'obligation de compenser les SDA, il peut être constaté que les personnes concernées peuvent continuer de recourir à des surfaces qui s'y prêtent dans

l'ensemble du territoire. Comme précisé auparavant, il convient à cet égard de partir du principe que le recensement de nouvelles SDA est encore possible pour le moment, mais que la revalorisation des sols relevant de la construction gagnera en importance. Il est recommandé aux communes de travailler ensemble au moment d'attribuer les mandats aux spécialistes et d'exploiter ainsi les synergies.

Destinataire

– Grand Conseil