

**Le Grand Conseil
du canton de Berne**

**Der Grosse Rat
des Kantons Bern**

Interpellations de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques

83 2016.RRGR.1032 Interpellation 236-2016 Hebeisen-Christen (Münchenbuchsee, UDC)

Etendue des surfaces d'assolement dans l'espace réservé aux eaux

N° de l'intervention: 236-2016
Type d'intervention: Interpellation
Déposée le: 30.11.2016
Déposée par: Hebeisen-Christen (Münchenbuchsee, SVP)
(Sprecher/in)
Cosignataires: 0
Urgence accordée: Oui 26.01.2017
N° d'ACE: 182/2017 du 22 février 2017
Direction: Direction de la justice, des affaires
communales et des affaires ecclésiastiques

Etendue des surfaces d'assolement dans l'espace réservé aux eaux

Actuellement, les communes du canton de Berne définissent les espaces réservés aux eaux de manière contraignante pour les propriétaires, selon les prescriptions de la Confédération. Or ce processus affecte notamment les surfaces d'assolement et la propriété foncière. Le Conseil-exécutif est donc prié de répondre aux questions suivantes:

1. Selon l'article 36a, alinéa 3 de la loi fédérale sur la protection des eaux, l'espace réservé aux eaux n'est pas assimilé à une surface d'assolement. Comment le canton de Berne met-il en œuvre ce principe en rapport avec l'inventaire des surfaces d'assolement?
2. Combien de surfaces d'assolement se trouvent dans l'espace réservé aux eaux dans le canton de Berne?
3. L'article 36 prévoit également une obligation de compensation pour les surfaces d'assolement dans l'espace réservé aux eaux. Comment le canton de Berne met-il en œuvre cette disposition?
4. Qui est compétent pour la compensation: les communes ou le canton?
5. A quelle indemnité un propriétaire foncier doit-il s'attendre lorsque l'espace réservé aux eaux qui a été défini restreint l'utilisation de sa propriété?

Motivation de l'urgence: la mise en œuvre des dispositions concernant les espaces réservés aux eaux bat son plein. Ainsi, il est impératif de répondre immédiatement à cette question.

Réponse du Conseil-exécutif

Remarques préalables:

La loi fédérale sur la protection des eaux, dans sa teneur révisée qui est entrée en vigueur en janvier 2011, exige des cantons qu'ils déterminent un espace réservé aux eaux pour toutes les eaux superficielles. L'espace réservé aux eaux doit garantir leurs fonctions naturelles, la protection contre les crues et leur utilisation. Cet espace, à définir d'ici fin 2018, doit être aménagé et exploité de manière extensive.

L'exécution des nouvelles dispositions a suscité de nombreuses questions, dans le domaine agricole surtout. Les offices fédéraux concernés, en collaboration avec la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) et la Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture (CDA), ont prévu des réponses aux questions et des

solutions pour les cas problématiques et les ont réunies dans une fiche¹. Ces solutions ont été intégrées à l'ordonnance sur la protection des eaux révisée qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016. Des précisions supplémentaires devraient être apportées dans le cadre de la nouvelle révision de l'ordonnance qui est en cours.

Réponses aux questions posées:

Question 1:

La mise en œuvre a lieu conformément à l'article 41c^{bis} de l'ordonnance sur la protection des eaux², qui prévoit que les terres cultivables dans l'espace réservé aux eaux doivent être indiquées séparément par les cantons lorsqu'ils dressent l'inventaire des surfaces d'assolement et qu'elles peuvent rester imputées à la surface totale minimale d'assolement.

Question 2:

De nombreuses communes sont en train de déterminer l'espace réservé aux eaux. Ce n'est qu'une fois les travaux achevés sur l'ensemble du territoire cantonal qu'il sera possible de chiffrer précisément la superficie des SDA actuellement saisies dans l'inventaire qui relève de cet espace. Selon une estimation sommaire, il devrait s'agir de quelque 1200 hectares.

Question 3:

Les dispositions pertinentes concernant l'obligation de compenser les SDA découlent aussi bien du droit fédéral que du droit cantonal:

- L'article 36a, alinéa 3 de la loi fédérale sur la protection des eaux³ exige que la disparition de surfaces d'assolement soit compensée conformément aux plans sectoriels de la Confédération visés à l'article 13 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire.
- L'article 41c^{bis} OEaux prévoit que les terres cultivables doivent être indiquées séparément par les cantons lorsqu'ils dressent l'inventaire des surfaces d'assolement. Elles peuvent rester imputées à la surface totale minimale d'assolement. Si les SDA situées dans l'espace réservé aux eaux sont affectées à des mesures constructives de protection contre les crues ou de revitalisation des eaux, leur perte doit être compensée.
- La Confédération fixe dans le plan sectoriel des surfaces d'assolement la surface totale minimale d'assolement et sa répartition entre les cantons en vertu de l'article 29 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT). L'article 30 OAT oblige les cantons à s'assurer que leur part de la surface totale minimale d'assolement soit garantie de façon durable.
- Le plan directeur cantonal⁴, comme d'ailleurs la législation bernoise sur les constructions dans sa version partiellement révisée⁵, exploitent la marge de manœuvre à leur disposition qui découle du fait que le canton de Berne possède encore davantage de SDA que ce qui est jugé nécessaire selon le contingent minimal. Ils sont les garants d'une utilisation mesurée des SDA et d'une compensation sélective de ces dernières.

La perte de SDA dans l'espace réservé aux eaux doit donc être compensée selon les règles qui sont appliquées à l'extérieur de cet espace. Si une telle surface est prévue pour une utilisation qui, conformément aux prescriptions du plan directeur cantonal⁶ ou à la législation bernoise sur les constructions dans sa version partiellement révisée⁷, exige une compensation, celle-ci incombera à la personne requérante. Si, à l'inverse, l'utilisation peut se faire sans compensation, il y aura lieu d'effectuer une compensation indirecte en déduisant la surface utilisée de la réserve cantonale de SDA.

Question 4:

L'exposé des modalités de compensation doit impérativement figurer dans le dossier accompagnant toute demande d'utilisation de SDA. Le respect de ce point relève donc de la personne requérante. Il appartient ensuite aux autorités délivrant les autorisations d'examiner ces modalités et de rendre une décision formelle concernant la compensation.

Question 5:

Selon les articles 36a LEaux, 41a et 41b OEaux, l'espace réservé aux eaux doit être inscrit par les communes dans leurs plans d'affectation ayant force obligatoire pour les propriétaires fonciers. Le

¹ «Espace réservé aux eaux et agriculture». Fiche du 20 mai 2014, conçue par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) et l'Office fédéral du développement territorial (ARE) en collaboration avec les cantons.

² OEaux; RS 814.201

³ LEaux, RS 814.20

⁴ Plan directeur cantonal, fiche de mesure A_06 «Préserver les surfaces d'assolement»

⁵ Article 8b de la loi sur les constructions (LC; RSB 721) et dispositions d'exécution y relatives dans l'ordonnance sur les constructions (OC; RSB 721.1)

⁶ Plan directeur cantonal, fiche de mesure A_06, verso, principe 5

⁷ Article 8b, alinéa 4 LC

principe général de pesée des intérêts qui concerne les activités ayant des effets sur l'organisation du territoire doit s'appliquer à cet égard. Le droit fédéral prescrit de manière définitive qu'à l'intérieur de l'espace réservé aux eaux de nouvelles installations et des utilisations à des fins agricoles ne sont admissibles que de manière très restrictive. On touche ici au droit fondamental de la garantie de la propriété.

Si la détermination de l'espace réservé aux eaux exige une cession de terrain, ce qui est le cas par exemple lorsque les pouvoirs publics ont besoin d'un terrain pour prendre des mesures de protection contre les crues ou pour remettre des cours d'eau à ciel ouvert ou les revitaliser, cela donne lieu à une expropriation formelle et, partant, à une indemnisation des propriétaires fonciers.

En règle générale, la délimitation d'un espace réservé aux eaux n'entraîne toutefois pas une cession de terrain mais une restriction de la propriété. Comme pour d'autres mesures de ce type, la règle de base veut que la restriction ne donne lieu à aucune compensation. Dans le plan d'affectation, l'espace réservé aux eaux est délimité en tant que zone propre ou, en cas de chevauchement de zones, en tant que zone protégée. Les restrictions de la propriété telles que l'incorporation permanente d'un bien-fonds dans une zone à protéger confèrent au propriétaire foncier le droit à une indemnité lorsque, par leur effet, ces restrictions équivalent à une expropriation (expropriation matérielle)⁸. Il n'est pas possible de décider une fois pour toutes qu'une restriction de la propriété équivaut à une expropriation, mais il convient de considérer chaque cas séparément. Pour le Tribunal fédéral, on peut parler d'expropriation matérielle donnant obligatoirement droit à une indemnité lorsque des mesures d'aménagement entraînent des restrictions en matière d'utilisation supérieures à 30 pour cent. Un tel cas de figure est vraisemblablement très rare (le Conseil-exécutif n'a connaissance d'aucun cas). Par conséquent, le Conseil-exécutif part du principe que la délimitation de l'espace réservé aux eaux selon l'article 36a LEaux n'équivaut pas, en règle générale, à une expropriation et qu'il n'y a donc pas lieu de verser d'indemnité.

Il convient encore de préciser que les Chambres fédérales ont décidé d'augmenter le budget alloué aux paiements directs à raison de 20 millions de francs par an, de façon à ce que les exploitants agricoles subissant des baisses de rendement dues à l'utilisation extensive de l'espace réservé aux eaux puissent être dédommagés.

⁸ Article 130, alinéa 1 LC