



**Direction de l'intérieur  
et de la justice  
du canton de Berne**

N° ISCB ...

Office des affaires com-  
munes et de l'organisation du  
territoire du canton de Berne  
Nydegasse 11/13  
3011 Berne

Directoire des préfectures  
du canton de Berne  
Scheibenstrasse 3  
3600 Thoun

1<sup>er</sup> février 2020

**Pour tout renseignement:**

Etat-major de la direction  
de l'office  
Courriel: info.agr@be.ch  
Tél.: +41 31 633 77 46

Directoire des préfectures  
du canton de Berne  
Courriel: rsta@be.ch  
Tél.: +41 31 635 98 88

**Destinataires:**

- Communes municipales et communes mixtes
- Préfectures
- Divers abonnés

---

## Information

### **Protection des terres cultivables: clarification du champ d'application des dispositions et précisions relatives à la pratique actuelle**

#### **Résumé**

La présente information a pour but de répondre aux questions sur les dispositions légales relatives à la protection des terres cultivables (art. 8a ss LC et 11a ss OC). L'introduction d'une définition légale des surfaces agricoles utiles (SAU) a permis de préciser que les terres cultivables, au sens des prescriptions de la législation sur les constructions, n'englobent que des surfaces hors de la zone à bâtir. Les dispositions relatives à la protection des terres cultivables ne s'appliquent par conséquent pas dans le cadre de la procédure d'octroi du permis de construire dans la zone à bâtir. Les grands principes d'aménagement des législations sur l'aménagement du territoire et sur les constructions (utilisation mesurée du sol, préservation du paysage, urbanisation interne) sont naturellement valables pour les procédures d'édiction des plans (p. ex. modification d'un plan de zones ou édiction d'un plan de quartier).

#### **1. Droit cantonal sur la protection des terres cultivables (en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> avril 2017)**

Loi sur les constructions<sup>1</sup>: articles 8a à 8c, 19, alinéas 4 à 6, 54, alinéa 2, 64, alinéa 2 et 72, alinéas 1 et 2.

Ordonnance sur les constructions<sup>2</sup>: articles 11a à 11g.

L'ISCB n°7/721.0/32.1 du 17 mars 2017 contenait des informations sur la modification de la LC du 16 mars 2016 (ROB 17-007) ainsi que sur la modification de l'OC du 8 février 2017 (ROB 17-006) intervenues dans le cadre de la révision partielle de la législation sur les constructions.

<sup>1</sup> Loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC; RSB 721.0)

<sup>2</sup> Ordonnance du 6 mars 1985 sur les constructions (OC; RSB 721.1)

## 2. But de la présente information

La mise en œuvre des dispositions légales sur la protection des terres cultivables a fait surgir un certain nombre de questions. L'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) a, d'entente avec le Directoire des préfectures du canton de Berne, commandé un avis de droit<sup>3</sup> portant sur le champ d'application matériel et géographique de la réglementation.

La présente information revient sur les conclusions de cet avis de droit et explique l'adaptation de l'article 11a, alinéa 2 OC (entrant en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2020). Elle présente en outre la procédure d'octroi du permis de construire en cas d'utilisation de terres cultivables situées hors de la zone à bâtir.

## 3. Grandes lignes des dispositions légales

Les dispositions de la LC et de l'OC relatives aux terres cultivables ont pour objectif de les protéger. Par terres cultivables au sens de la législation sur les constructions, on entend les surfaces agricoles utiles (SAU) et les surfaces d'assolement (SDA), qui en font partie.

Le classement de terres cultivables en zone à bâtir ou leur utilisation pour d'autres affectations qui transforment le sol sont soumis à des exigences particulières (art. 8a, al. 2 et 8b, al. 2 à 4 LC, art. 11a ss OC et art. 30 OAT<sup>4</sup> pour le classement de SDA en zone à bâtir). En cas d'utilisation de terres cultivables, il doit en outre être tenu compte des grands principes d'aménagement découlant de la LAT<sup>5</sup> et de la LC (art. 1 et 3 LAT ainsi que 54, 64 et 72 LC) dans le cadre de la procédure d'édiction des plans. **Ces prescriptions visent à freiner l'expansion du milieu bâti et à encourager l'urbanisation interne.**

L'utilisation de terres cultivables de moindre importance (300 m<sup>2</sup> au maximum) ou pour une durée limitée à cinq ans au plus est soumise à des exigences moins strictes; dans tous les cas, il convient néanmoins d'apporter la preuve que l'objectif poursuivi ne peut pas être atteint de manière judiciaire sans l'utilisation de terres cultivables (art. 11b, al. 3 OC).

L'OACOT a publié un guide intitulé «Terres cultivables et aménagement du territoire» ([www.be.ch/terrescultivables](http://www.be.ch/terrescultivables)). Une carte indicative des terres cultivables (SAU et SDA) est en outre accessible par le géoportail du canton de Berne (voir aussi l'ISCB n°7/721.0/34.1 du 28 mars 2018).

## 4. Définition légale des surfaces agricoles utiles et des surfaces d'assolement

Les critères applicables aux SDA sont définis dans le droit fédéral, comme le mentionne l'article 11a, alinéa 3 OC.

S'agissant de la définition des surfaces agricoles utiles, l'article 11a, alinéa 2 OC renvoyait jusqu'à présent à l'article 14 OTerm<sup>6</sup>. La définition de ce dernier s'est révélée inappropriée et doit être remplacée. Le Conseil-exécutif a arrêté le 22 janvier 2020 une modification de l'article 11a, alinéa 2 OC en ce sens, qui entre en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2020. L'ordonnance sur les constructions, dans sa nouvelle teneur, contient une définition légale propre des SAU.

Par SAU, on entend désormais les surfaces utilisées pour la culture de végétaux hors de la zone à bâtir

- à l'exclusion des surfaces d'estivage (c'est-à-dire les pâturages communautaires, les pâturages d'estivage et les prairies de fauche dont l'herbe récoltée sert à l'affouragement durant l'estivage)
- et de la forêt au sens de la législation sur les forêts.

La formulation «surfaces utilisées pour la culture de végétaux» comprend aussi bien les surfaces effectivement utilisées pour la production végétale que celles pouvant l'être. La nouvelle définition

<sup>3</sup> Rudolf Muggli, Rechtsfragen zur Neuregelung des Kulturlandschutzes im Kanton Bern nach Art. 8a bis 8c BauG sowie Art. 11a bis 11g BauV, avis de droit rédigé à l'intention de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire du canton de Berne (OACOT), Berne, le 25 octobre 2019

<sup>4</sup> Ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1)

<sup>5</sup> Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (loi sur l'aménagement du territoire, LAT; RS 700)

<sup>6</sup> Ordonnance du 7 décembre 1998 sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation (ordonnance sur la terminologie agricole, OTerm; RS 910.91)

permet en outre de préciser que les surfaces non construites situées dans la zone à bâtir ne sont, indépendamment de leur utilisation actuelle, pas des SAU et qu'elles sont par conséquent exclues du champ d'application matériel des dispositions légales relatives à la protection des terres cultivables. La nouvelle teneur permet de tenir compte de l'avis de droit mentionné ci-dessus et de préciser la pratique quant au champ d'application des dispositions légales existantes.

## 5. Champ d'application des dispositions relatives à la protection des terres cultivables

L'avis de droit cité ci-dessus confirme, sur le principe, l'obligation légale de protéger les terres cultivables. Il convient toutefois de faire la distinction entre les projets nécessitant l'utilisation de surfaces situées dans la zone à bâtir ou en-dehors de celle-ci.

En effet, les prescriptions légales relatives à la protection des terres cultivables – en particulier pour ce qui concerne l'implantation imposée par la destination et l'utilisation optimale – s'appliquent sans restriction aux surfaces situées hors de la zone à bâtir aussi bien dans le cadre de la procédure d'édiction des plans (classements en zone à bâtir) que dans celle d'octroi du permis de construire. En revanche, les articles 8a et 8b LC ainsi que 11a à 11g OC ne valent pas pour les plans et projets de construction dans des zones à bâtir entrées en force. La nouvelle définition légale des SAU en tient également compte (cf. ch. 4).

## 6. Protection des terres cultivables et procédure d'édiction des plans

### 6.1 Classement en zone à bâtir

Si des terres cultivables (SAU ou SDA) sont classées en zone à bâtir, les dispositions légales relatives à leur protection, en particulier les articles 8a et 8b LC ainsi que les articles 11a ss OC, s'appliquent. Dans de tels cas, il convient de prouver

- que l'objectif poursuivi ne peut être réalisé de manière judicieuse sans le classement,
- qu'une disposition compacte des surfaces affectées à l'urbanisation, une disposition de constructions et installations répondant à de strictes exigences qualitatives et mobilisant aussi peu de surfaces que possible, une densité d'utilisation particulièrement élevée ainsi qu'une bonne desserte par les transports publics, correspondant au type d'espace concerné, sont garanties et
- que les surfaces classées en zone à bâtir sont utilisées de manière optimale; à cet égard, les prescriptions de l'OC relatives à la densité d'utilisation requise et à la qualité de la desserte par les transports publics sont applicables (art. 11c et 11d OC).

De plus, en vertu de la législation fédérale, des SDA ne peuvent être classées en zone à bâtir qu'en présence d'un objectif que le canton également estime important (art. 30 OAT et 11f OC). Les surfaces classées doivent en outre faire l'objet d'une compensation (art. 8b, al. 4 LC).

### 6.2 Procédure d'édiction des plans dans la zone à bâtir

Les articles 8a LC et 11a à 11g OC *ne s'appliquent pas* lorsque la procédure d'édiction des plans concerne des zones à bâtir entrées en force.

Les principes d'aménagement supérieurs, notamment le principe de l'utilisation mesurée du sol (art. 1 OAT) et celui de la préservation du paysage (art. 3, al. 2 LAT) ainsi que l'exigence que constitue l'urbanisation interne (art. 54, al. 2, lit. / LC), garantissent que les surfaces non construites situées dans la zone à bâtir sont utilisées avec ménagement. Une utilisation du sol démesurée, même dans des zones à bâtir entrées en force, irait à l'encontre de ces principes et serait contraire au droit.

Les principes d'aménagement s'appliquent aux procédures d'édiction des plans dans la zone à bâtir suivantes:

- révision totale de la réglementation fondamentale en matière de construction,
- révision totale du plan de zones,

- révision totale du règlement de construction, pour autant qu'il ne s'agisse pas d'une adaptation purement technique découlant de la mise en œuvre de l'ONMC<sup>7</sup> ou des espaces réservés aux eaux,
- modification du plan de zones ou du règlement de construction, pour autant qu'un terrain soit, dans ce cadre, classé en zone à bâtir,
- édicition de zones à planification obligatoire,
- édicition d'un plan de quartier au sens de l'article 88 LC,
- édicition d'un plan de quartier dans une ZPO, pour autant qu'aucune adaptation des prescriptions relatives aux ZPO ne soit nécessaire.

Les autorités d'aménagement sont tenues, dans les zones à bâtir entrées en force, d'examiner les possibilités de densification et de les mettre à profit le cas échéant. Il convient de montrer au cas par cas comment la «densification» permet de satisfaire les exigences d'une utilisation mesurée du sol et de la préservation du paysage.

- *Zones d'habitation*: les principes de l'utilisation mesurée du sol et de la préservation du paysage peuvent exiger qu'une densité d'utilisation minimale soit fixée dans la procédure d'édiction des plans. Les indices bruts d'utilisation du sol au-dessus du sol (IBUSds) minimaux prévus à l'article 11c, alinéa 1 OC (pour les classements en zone d'habitation, zone mixte ou zone centrale) peuvent être utilisés *par analogie* (à titre de valeurs cibles). Dans le cadre de la pesée des intérêts sous l'angle de l'aménagement du territoire, il est toutefois possible de s'en écarter.
- *Zones d'activités*: l'utilisation par analogie des IBUSds minimaux n'est en règle générale pas opportune pour les zones d'activités. A cet égard, l'indice d'occupation du sol (en règle générale: 50 % au minimum) est mieux adapté. Il est aussi possible de prouver que le principe de l'utilisation mesurée du sol est respecté grâce à une hauteur minimale, un indice de masse ou un indice de surface verte.
- *Autres zones à bâtir*: concernant l'édiction de plans dans d'autres zones à bâtir, une densité minimale ou une disposition de constructions et installations mobilisant aussi peu de surface que possible peuvent être prescrites, en fonction de la situation.

## 7. Protection des terres cultivables et procédure d'octroi du permis de construire

### 7.1 Dans la zone à bâtir

Les dispositions relatives à la protection des terres cultivables (art. 8a LC et 11a à 11g OC) **ne s'appliquent pas** dans le cadre de la procédure d'octroi du permis de construire pour les projets concernant des zones à bâtir entrées en force au sens de l'article 15 LAT.

La définition légale des SAU à l'article 11b, alinéa 2 OC (cf. ch. 4 ci-dessus) établit désormais de manière claire que les surfaces non construites situées dans la zone à bâtir ne sont pas des terres cultivables.

### 7.2 Hors de la zone à bâtir

Les dispositions relatives à l'utilisation de terres cultivables pour d'autres affectations qui transforment le sol s'appliquent dans le cadre de la procédure d'octroi du permis de construire pour les projets hors de la zone à bâtir. Cela signifie en particulier que, lorsque des terres cultivables sont utilisées pour ces affectations, il convient de prouver *en termes qualitatifs* non seulement que l'implantation est imposée par la destination (y compris examen des autres solutions envisageables) mais aussi que les exigences visant une densité d'utilisation particulièrement élevée sont respectées (art. 11c, al. 6 OC). Un équipement permettant d'économiser du terrain ou une disposition compacte des bâtiments et installations peuvent constituer des preuves à cet égard. Il convient de déterminer pour chaque projet et selon les circonstances comment les exigences visant une densité d'utilisation particulièrement élevée peuvent être respectées. Il revient au maître d'ouvrage d'apporter les preuves nécessaires.

<sup>7</sup> Ordonnance du 25 mai 2011 sur les notions et les méthodes de mesure dans le domaine de la construction (ONMC; RSB 721.3)

Lorsque l'utilisation concerne des SAU ou SDA de moindre importance (art. 11b, al. 2 OC, surface de 300 m<sup>2</sup> au maximum) ou qu'elle est provisoire (art. 11e OC, durée maximale de 5 ans), les exigences sont moins strictes dans le but de garantir le respect du principe de la proportionnalité et de faciliter la mise en œuvre (cf. chap. 4.2 et 4.4 du guide «Terres cultivables et aménagement du territoire»). Il faut néanmoins prouver dans tous les cas que les terres cultivables sont utilisées avec ménagement.

*Directoire des préfectures du canton de Berne*

*Office des affaires communales et de l'organisation du territoire du canton de Berne*

*Martin Künzi,  
président*

*Kurt von Känel,  
secrétaire général*

*Daniel Wachter,  
chef d'office*

*Annexe: examen relatif à l'utilisation de terres cultivables dans le cadre de la procédure d'octroi du permis de construire hors de la zone à bâtir*

**Annexe: examen relatif à l'utilisation de terres cultivables dans le cadre de la procédure d'octroi du permis de construire hors de la zone à bâtir**

