



**Arrêté du Grand Conseil  
concernant l'«initiative pour la protection  
des terres cultivables» (initiative sur les ter-  
res cultivables)**

## Table des matières

1. Naissance et aboutissement de l'initiative.....	1
2. Objectifs et contenu de l'initiative.....	1
3. Validité de l'initiative .....	2
3.1 Généralités.....	2
3.2 Compatibilité avec le droit supérieur.....	2
3.3 Conditions d'exécution .....	3
3.4 Unité de la forme et de la matière.....	3
3.5 Conclusions quant à la validité de l'initiative .....	3
4. Appréciation de l'initiative .....	4
4.1 Perte de terres cultivables .....	4
4.2 Appréciation de l'initiative du point de vue technique.....	4
4.3 Protection en vigueur .....	5
4.4 Compensation appropriée .....	5
4.5 Retombées économiques.....	5
5. Contre-projet .....	6
5.1 Généralités.....	6
5.2 Initiative et contre-projet selon le droit bernois.....	6
5.3 Motifs à l'origine du contre-projet.....	7
5.4 Contenu du contre-projet du Conseil-exécutif.....	7
5.5 Droit comparé.....	11
5.6 Répercussions du contre-projet.....	12
Proposition du Conseil-exécutif .....	12

## Rapport

### présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil relatif à l'arrêté du Grand Conseil concernant l'«initiative pour la protection des terres cultivables (initiative sur les terres cultivables)»

#### 1. Naissance et aboutissement de l'initiative

En novembre 2013, l'Organisation agricole bernoise et régions limitrophes (LOBAG; actuellement Berner Bauern Verband [Association des agriculteurs bernois]), les Verts du canton de Berne et le Parti bourgeois démocratique (PBD) du canton de Berne ont lancé l'initiative sur les terres cultivables, qui vise une meilleure protection de ces terres. L'initiative constitutionnelle, présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, a été déposée le 11 juin 2014 auprès de la Chancellerie d'Etat par le comité d'initiative terres cultivables.

Conformément à l'article 58, alinéa 2 de la Constitution du canton de Berne<sup>1</sup>, une initiative populaire aboutit si elle est signée par 15 000 citoyens dans l'espace de six mois. Dans l'ACE n° 841 du 24 juin 2014, le Conseil-exécutif constate que l'initiative a abouti avec 19 768 signatures valables. La JCE a été chargée de la suite de la procédure.

Selon l'article 149, alinéa 2 de la loi sur les droits politiques<sup>2</sup>, le Conseil-exécutif soumet l'initiative qui a abouti au Grand Conseil dans un délai de douze mois. Au cas où il présente un contre-projet, ce délai est porté à 18 mois.

#### 2. Objectifs et contenu de l'initiative

L'initiative sur les terres cultivables demande qu'une surface suffisante de terres à vocation agricole soit conservée, en particulier par le fait que les surfaces agricoles utiles soient mieux protégées d'un point de vue tant qualitatif que quantitatif. Pour atteindre cet objectif, le canton doit fixer des critères en matière d'affectation licite de surfaces agricoles utiles et assurer une compensation appropriée.

L'initiative demande que l'article 33, alinéa 3 ConstC soit complété comme suit:

#### Article 33

<sup>1</sup> et <sup>2</sup> Inchangés.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Le canton veille à conserver une surface suffisante de terres cultivables, en particulier par la protection des surfaces et de la qualité des terres agricoles. Ce faisant, il protège durablement la précieuse ressource que représente la terre. Le canton fixe les critères d'affectation licite de surfaces agricoles utiles à d'autres fins en assurant une compensation appropriée.

Selon le site<sup>4</sup> du comité d'initiative, «[l']initiative sur les terres cultivables a pour but de freiner l'expansion des surfaces d'habitat afin qu'il y ait suffisamment de terres disponibles pour la production de denrées alimentaires et la conservation de la biodiversité animale et végétale. Il s'agit en outre de mettre un frein à la perte de surfaces agricoles due à l'avancée de la forêt et à l'embroussaillage. À l'avenir, il faudra optimiser l'utilisation de chaque unité de surface en

<sup>1</sup> Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC; RSB 101.1).

<sup>2</sup> Loi du 5 juin 2012 sur les droits politiques (LDP; RSB 141.1).

<sup>3</sup> Les alinéas 1 et 2 de l'article 33 ConstC ont la teneur suivante:

«<sup>1</sup> Le canton et les communes assurent l'utilisation mesurée du sol, l'occupation rationnelle du territoire et le maintien d'espaces de délassement.

<sup>2</sup> L'aménagement du territoire et la réglementation sur les constructions respectent les objectifs du développement cantonal. Les divers besoins de la population et de l'économie ainsi que les exigences de la protection de l'environnement sont pris en considération.»

<sup>4</sup> <http://www.initiative-terres-cultivables.ch/>

accord avec le principe: "la bonne affectation au bon endroit". En d'autres termes, il ne s'agit pas d'entraver le développement territorial du canton de Berne, mais de lui fournir un cadre cohérent». Il ressort clairement de l'argumentaire publié par les initiants que leur principal objectif est de freiner efficacement l'expansion des surfaces d'habitat et de faire ainsi pression pour que le milieu bâti (zones à bâtir existantes) soit densifié.

### 3. Validité de l'initiative

#### 3.1 Généralités

Le Grand Conseil statue sur la validité des initiatives (art. 59, al. 1 ConstC). Sa décision en la matière n'est pas de nature politique, elle se fonde sur des critères juridiques<sup>5</sup>. Le Grand Conseil dispose d'un délai de six mois à compter de la date à laquelle l'initiative lui a été transmise par le Conseil-exécutif pour statuer sur sa validité et décider s'il l'accepte ou la rejette (art. 150 LDP).

Conformément à l'article 59, alinéa 2 ConstC, une initiative est entièrement ou partiellement invalidée si elle viole le droit supérieur, est inexécutable ou ne respecte pas l'unité de la forme ou de la matière. En vertu du principe «in dubio pro populo», une initiative dont la validité est douteuse sera considérée comme valable et soumise à la votation populaire pour autant qu'il soit possible de l'interpréter de manière conforme au droit. L'autorité qui statue sur sa validité matérielle doit alors l'interpréter dans les termes qui la rendent valide (ATF 138 I 131, c. 3 = Pra 2012 n° 99).

#### 3.2 Compatibilité avec le droit supérieur

La protection des terres à vocation agricole n'est pas nouvelle. A l'heure actuelle, les législations fédérale et cantonale en vigueur contiennent déjà d'une part des prescriptions qui protègent explicitement les surfaces agricoles utiles ainsi que les surfaces d'assolement (SDA) et d'autre part des réglementations qui limitent l'extension du milieu bâti et contribuent ainsi indirectement à la protection des terres cultivables (art. 3, al. 2, lit. a et art. 15, al. 2 LAT<sup>6</sup>, art. 30 OAT<sup>7</sup>, art. 54, al. 2, lit. b et g et art. 72, al. 2 LC<sup>8</sup>). Il s'agit de principes d'aménagement abstraits, à caractère programmatique, qui ne constituent pas des normes absolues mais doivent être pris en considération au moment de la pesée des intérêts<sup>9</sup>.

Avec l'élévation du niveau d'exigence pour ce qui est des classements en zone à bâtir survenue dans le cadre de la dernière révision de la LAT<sup>10</sup>, la protection des terres cultivables a encore été renforcée (art. 15, al. 4, lit. c LAT; cf. aussi art. 30, al. 1<sup>bis</sup> et 2 OAT). La prochaine révision de la LAT annoncée au niveau fédéral (2<sup>e</sup> étape de la révision de la LAT)<sup>11</sup> prévoit de renforcer encore la protection des SDA. Le droit fédéral ne s'oppose pas à ce que les réglementations cantonales, comme celle que propose l'initiative sur les terres cultivables, aillent plus loin.

On peut constater que l'initiative sur les terres cultivables ne viole pas le droit supérieur.

<sup>5</sup> WALTER KÄLIN / URS BOLZ, Manuel de droit constitutionnel bernois, 1995, article 59, chiffre 3.

<sup>6</sup> Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (loi sur l'aménagement du territoire, LAT; RS 700).

<sup>7</sup> Ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1).

<sup>8</sup> Loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC; RSB 721.0).

<sup>9</sup> ALDO ZAUGG/PETER LUDWIG, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, volume II, 3<sup>e</sup> édition, 2010, articles 72 à 74, n. 11.

<sup>10</sup> Modification de la LAT du 15 juin 2012, RO 2014 899, adoptée en votation populaire le 3 mars 2013 et en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> mai 2014.

<sup>11</sup> FF 2014 9245.

### 3.3 Conditions d'exécution

Une initiative est invalidée lorsqu'elle demande quelque chose de manifestement irréalisable. D'après la doctrine et la jurisprudence, il est uniquement question d'une véritable impossibilité d'exécution qui ne laisse subsister aucun doute<sup>12</sup>. Le but est d'éviter que les citoyens se prononcent sur une initiative qui, une fois acceptée, restera lettre morte parce qu'elle demande quelque chose qui est, dans les faits et manifestement, complètement irréalisable. En revanche, le fait que la mise en œuvre d'une initiative présente des difficultés d'ordre pratique ne suffit pas à prouver l'impossibilité de son exécution. De plus, une initiative ne peut être considérée comme étant irréalisable en raison d'un contenu semblant irraisonnable ou inapproprié ou d'éventuelles répercussions négatives sur les finances. La prise en compte de ces aspects dans les décisions politiques revient en effet au corps électoral. Si une initiative ne peut être mise en œuvre parce qu'elle viole le droit supérieur, son contenu est alors contraire au droit, et non inexécutable.

L'initiative sur les terres cultivables veut ancrer dans la Constitution la préservation d'une surface suffisante de terres arables. D'une part, le canton est tenu de veiller à conserver suffisamment de terres à vocation agricole (l'initiative mentionne «en particulier» la protection des surfaces et de la qualité des terres agricoles). D'autre part, il doit fixer les critères d'affectation licite de surfaces agricoles utiles à d'autres fins et assurer une «compensation appropriée» (mandat législatif).

La nouvelle disposition constitutionnelle est principalement destinée au législateur, comme le révèlent la formulation de l'initiative («Le canton veille...» et «Le canton fixe les critères...») ainsi que les communications du comité d'initiative<sup>13</sup>. L'initiative doit être mise en œuvre dans un acte législatif subordonné (loi, le cas échéant ordonnance) et constitue en ce sens un mandat législatif. Le Conseil-exécutif, en sa qualité d'autorité compétente pour le plan directeur, est également concerné. La nouvelle disposition, en tant que norme constitutionnelle, s'adresse enfin aussi aux autres autorités d'aménagement et doit en particulier être prise en compte au moment de la pesée des intérêts dans ce domaine.

La mise en œuvre de l'initiative serait rendue difficile, mais pas irréalisable, en particulier par l'exigence selon laquelle l'utilisation de surfaces agricoles utiles doit donner lieu à une «compensation appropriée». En outre, il faut s'attendre à des répercussions négatives sur le développement économique ainsi que sur l'attractivité du canton en tant que site d'implantation pour les entreprises. Le caractère exécutable de l'initiative n'est toutefois pas remis en question par ces considérations.

### 3.4 Unité de la forme et de la matière

Le principe de l'unité de la forme exige qu'une initiative soit conçue en termes généraux ou déposée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces (art. 59, al. 2, lit. c et art. 58, al. 3 ConstC). L'initiative doit respecter l'unité de la forme et de la matière pour que les électeurs puissent clairement trancher par un oui ou par un non.

Dans le cas présent, les exigences relatives à l'unité de la forme et de la matière sont remplies: l'initiative sur les terres cultivables revêt la forme d'un projet constitutionnel rédigé de toutes pièces. L'unité de la matière est respectée, puisque, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, il existe un «lien intrinsèque» entre les divers éléments faisant l'objet d'une réglementation et que les différents aspects de l'initiative peuvent être compris comme un tout donnant une réponse à «une question politique».

### 3.5 Conclusions quant à la validité de l'initiative

L'initiative sur les terres cultivables est compatible avec le droit supérieur, elle est exécutable et respecte l'unité de la forme et de la matière. Les conditions énoncées à l'article 59, alinéa 2

<sup>12</sup> ATF 128 I 190; PIERRE TSCHANNEN, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 3<sup>e</sup> édition, Berne, 2011, § 44, n. 21 s. et § 51, n. 27.

<sup>13</sup> Voir le document intitulé «Fakten und Umsetzungsvorschlag», qui peut être téléchargé en allemand uniquement sur le site suivant: <http://www.initiative-terres-cultivables.ch/>.

ConstC en matière de validité sont donc remplies. L'initiative doit être reconnue comme valable et soumise à la votation populaire.

#### 4. Appréciation de l'initiative

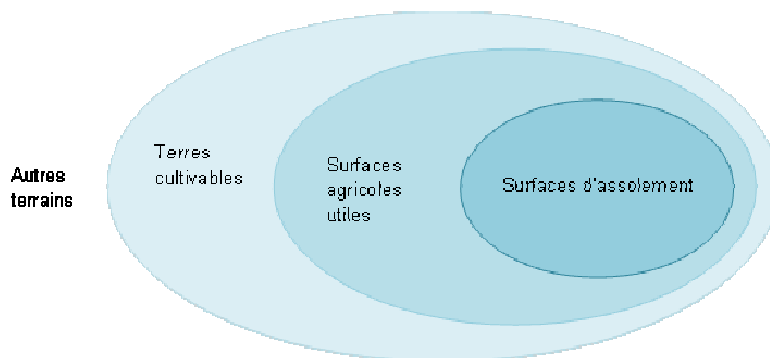
##### 4.1 Perte de terres cultivables

La perte de terres cultivables est une réalité dans le canton de Berne, même si cette évolution a pu être en partie freinée depuis le milieu des années 1990 et que le rythme de disparition de surfaces agricoles utiles dans le canton de Berne est inférieur à la moyenne suisse. La pression sur les surfaces d'assolement (les terrains agricoles de qualité supérieure, susceptibles d'affectations diverses, qui se trouvent en général à la périphérie des zones d'habitation) est importante. Dans un passé récent, environ 50 hectares de SDA ont été classés chaque année en zone à bâtir.

Pendant la période comprise entre 1981 et 2005, les trois quarts des surfaces agricoles perdues (en valeur nette) ont été converties en surfaces affectées à l'urbanisation (surfaces destinées à l'artisanat, à l'industrie et aux bâtiments, surfaces d'infrastructure spéciale et de transport ainsi qu'espaces verts et lieux de détente), essentiellement par des classements en zone à bâtir, en raison de nouvelles constructions ou à cause de l'aménagement d'infrastructures de transport. Environ un huitième des terrains perdus s'est transformé en surfaces boisées (forêt, buissons) et en surfaces improductives. Pour ce qui est des terres ouvertes, seul environ un tiers des terrains perdus ont été convertis en surfaces urbanisées; les deux tiers restants sont désormais des prairies naturelles / pâturages et restent ainsi en théorie disponibles pour une utilisation agricole. En revanche, les SDA perdues l'ont été presque exclusivement au profit de l'urbanisation à l'extérieur et à l'intérieur des zones à bâtir (p. ex. infrastructures et constructions agricoles).

##### 4.2 Appréciation de l'initiative du point de vue technique

L'initiative sur les terres cultivables vise la conservation d'une «surface suffisante de terres cultivables». La notion de «terres cultivables» utilisée dans l'initiative englobe les surfaces d'assolement et les surfaces agricoles utiles (SAU) mais aussi d'autres surfaces, par exemple, les pâturages, les prairies, les vignobles, les cultures fruitières, etc. Le champ d'application de l'initiative est par conséquent très vaste.



Selon le texte de l'initiative, le canton est chargé de fixer les critères régissant l'affectation de surfaces agricoles utiles à d'autres fins et de créer un système de compensation. Il revient au législateur de décider comment appliquer concrètement l'initiative. Le texte de l'initiative et les déclarations du comité révèlent que le but est de rendre plus difficile l'utilisation de surfaces agricoles utiles pour des affectations qui transforment le sol, ce qui devrait permettre de freiner l'expansion des surfaces d'habitat et de transport, sans toutefois la bloquer complètement. Selon les initiants, il ne s'agit pas de maintenir à tout prix les terres cultivables actuelles, ce qui reviendrait à entraver le développement du canton, mais de renforcer la protection existante en établissant des critères plus clairs et en créant un système de compensation efficace.

### 4.3 Protection en vigueur

La législation en vigueur se concentre, pour ce qui est de la protection des terres cultivables, sur celle des SDA, en tant que terrains agricoles de qualité supérieure et susceptibles d'affectations diverses. La protection des SDA est ancrée dans la loi depuis longtemps déjà et les dispositions y relatives ont été précisées lors de la dernière révision de la LAT (cf. art. 30 OAT)<sup>14</sup>. Elle sera à nouveau renforcée dans le cadre de la prochaine révision partielle de la LAT (2<sup>e</sup> étape de la révision)<sup>15</sup>.

L'initiative sur les terres cultivables vise la protection *quantitative* des terres cultivables en termes de «surface». Or, le droit actuellement en vigueur satisfait à cette exigence dans la mesure où les conditions posées au classement en zone à bâtir ont été renforcées de manière générale dans la version révisée de la LAT (art. 15 LAT). En outre, une procédure pour la fixation de limites forestières (nouvelle mesure D\_09) sera définie dans le cadre du remaniement du plan directeur cantonal (plan directeur 2030), ce qui permettra de tenir compte de l'objectif implicite de l'initiative visant à mettre un frein à la perte de surfaces agricoles due à l'avancée de la forêt et à l'embroussaillage. Enfin, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2013, la loi fédérale sur les forêts<sup>16</sup> prévoit la possibilité de récupérer, avec une procédure de défrichement, des terres agricoles sur des surfaces conquises par la forêt au cours des 30 dernières années sans obligation de compensation (art. 7, al. 3, lit. a LFo). Par conséquent, les bases et instruments existants tiennent déjà compte des exigences de l'initiative en la matière (protection quantitative).

### 4.4 Compensation appropriée

L'exigence de l'initiative selon laquelle le canton doit assurer une «compensation appropriée» en cas d'affectation de surfaces agricoles utiles à d'autres fins est particulièrement radicale. Si le système de compensation devait être contraignant et s'appliquer également à l'affectation de surfaces agricoles utiles petites ou de moindre qualité (p. ex. pâturages, prairies, vignobles, cultures fruitières, etc.), sa mise en œuvre mobiliserait des ressources très importantes. S'agissant de la forme de la compensation, il n'est pas possible de déterminer avec certitude si seule une compensation en nature serait possible ou si une compensation financière serait admise (ou les deux).

### 4.5 Retombées économiques

Du fait que l'initiative sur les terres cultivables va inutilement au-delà des efforts entrepris pour endiguer l'extension du milieu bâti, elle aurait des retombées économiques négatives pour le canton de Berne. Son champ d'application très large et le système de compensation de surfaces exigé pourraient dissuader les entreprises de venir s'implanter dans le canton, du fait qu'ils rendraient plus difficile le classement en zone à bâtir et réduiraient la disponibilité du sol (qui constitue l'un des facteurs de production économiques fondamentaux). A l'heure actuelle, le canton de Berne ne dispose déjà pas de grandes zones à bâtir d'un seul tenant, qui sont nécessaires à l'implantation et à l'agrandissement d'entreprises. Les surfaces manquantes ne peuvent pas être créées par l'urbanisation interne (pourtant souhaitée), d'autant plus que les industries et les entreprises de logistique ont en règle générale besoin de surfaces (supplémentaires) de plain-pied et ne profitent donc pas vraiment de la densification. Du fait que

<sup>14</sup> Modification de l'article 30 OAT (en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> mai 2014):

«<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. [...]»

<sup>15</sup> Projet de consultation du 5 décembre 2014 relatif à la «Deuxième étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT)» ([www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées).

<sup>16</sup> Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo; RS 921.0).

l'initiative sur les terres cultivables vise à limiter durablement l'extension des surfaces urbanisées, elle se trouve en porte-à-faux avec la stratégie économique 2025 et l'objectif qui y est formulé, à savoir que la croissance démographique et le taux de création d'emplois dans le canton de Berne atteignent la moyenne suisse. Les restrictions ne toucheraient en outre que le canton de Berne, de sorte que celui-ci se trouverait désavantagé par rapport aux autres cantons, pour ce qui est de la croissance démographique et de la dynamique économique, avec les conséquences négatives que cela implique pour la capacité tant économique que financière.

Enfin, si des moyens sont engagés pour la mise en œuvre du système de compensation demandé, il faut s'attendre à des répercussions négatives sur l'attrait du canton en tant que cadre de vie et pôle économique. La question de savoir qui devra supporter les coûts d'un tel système importe peu. Le processus, qui promet d'être long et complexe, enclenché par un classement en zone à bâtir nécessitant une compensation risque de diminuer l'attractivité des sites bernois et de dissuader les investisseurs potentiels. Il est probable que la demande en terrains à bâtir se déplace vers d'autres cantons, ce qui aura pour conséquence (en plus du fait que cela nuira à l'attrait du canton de Berne) que la pression sur les surfaces agricoles utiles, de manière générale, sera encore accrue et que certains projets de construction risquent d'être réalisés à des emplacements peu adéquats. Ainsi, les objectifs principaux de l'initiative sur les terres cultivables (protection accrue des terres cultivables et plus précisément des surfaces agricoles utiles) ne seront, d'un point de vue global, pas atteints.

## 5. Contre-projet

### 5.1 Généralités

Conformément à l'article 60 ConstC, le Grand Conseil peut opposer un contre-projet à une initiative rédigée de toutes pièces. Le contre-projet est soumis à la votation populaire sous la forme d'une alternative. Les citoyens ont ainsi la possibilité d'adopter l'un des projets ou les deux (initiative / contre-projet) et de décider quel est celui auquel ils donnent leur préférence si les deux sont acceptés.

### 5.2 Initiative et contre-projet selon le droit bernois

La législation bernoise ne fait pas de distinction entre les contre-projets «directs» et «indirects», contrairement au droit fédéral. La Constitution ainsi que la LDP utilisent exclusivement la notion de «contre-projet»<sup>17</sup>. Etant donné que les initiatives aussi bien constitutionnelles que législatives sont admises par le droit bernois et qu'il existe, dans les deux cas, la possibilité de présenter un contre-projet, un contre-projet à une initiative constitutionnelle peut notamment consister en une modification législative.

Dans le cas où le Conseil-exécutif présente un contre-projet au Grand Conseil, il dispose d'un délai de 18 mois pour le faire (art. 149, al. 2 LDP). Le Grand Conseil a ensuite six mois à compter de la date à laquelle l'initiative lui a été transmise pour statuer sur sa validité et discuter du contre-projet du Conseil-exécutif. Ce délai est prolongé de six mois si le Grand Conseil décide de proposer lui-même un contre-projet à l'initiative. Lorsqu'un contre-projet soumis à la votation facultative est opposé à une initiative revêtant la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, l'initiative peut être retirée à la condition que le vote populaire ne soit pas demandé ou que la demande n'aboutisse pas. Dans le cas où la demande de vote populaire concernant le contre-projet aboutit, l'initiative est «réactivée» et la votation porte sur l'initiative et le contre-projet; un projet populaire (contre-projet citoyen) est alors exclu (art. 157 LDP). Les citoyens et citoyennes se prononcent simultanément sur l'initiative et le contre-projet, pour autant que l'initiative ne soit pas retirée. Ils peuvent valablement approuver les deux projets et décider quel est celui auquel ils donnent leur préférence si les deux sont acceptés (art. 60, al. 2 Cons-

<sup>17</sup> A cet égard, le droit bernois est très différent du droit fédéral, qui règle de manière explicite le contre-projet indirect et contient des prescriptions particulières à ce sujet, puisque seule l'initiative constitutionnelle existe à l'échelon fédéral.

tC). Il en ressort qu'un contre-projet à une initiative doit respecter le principe de l'unité de la matière<sup>18</sup>.

### 5.3 Motifs à l'origine du contre-projet

Le Conseil-exécutif estime qu'un contre-projet revêtant la forme d'une modification de la LC doit être opposé à l'initiative sur les terres cultivables pour les raisons suivantes:

- L'initiative sur les terres cultivables, qui vise (à améliorer) la protection de ces terres, va dans la bonne direction, mais elle va trop loin, notamment en raison de son vaste champ d'application. Proposer un contre-projet permet de reprendre l'objectif principal des initiants, qui est justifié, tout en apportant les corrections nécessaires en vue de faciliter sa mise en œuvre et de la rendre acceptable.
- Le système de compensation en cas d'affectation de surfaces agricoles à d'autres fins tel qu'il est prévu dans l'initiative est trop radical et risque de poser des problèmes au moment de sa mise en application. En outre, pour protéger les terres cultivables (ou améliorer leur protection), ce n'est pas un tel système qui est nécessaire, mais des prescriptions claires en matière d'aménagement et de construction concernant l'utilisation de surfaces agricoles utiles à d'autres fins et en particulier des mesures efficaces pour endiguer l'extension du milieu bâti. De telles mesures sont notamment prévues dans la révision de la LAT entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2014 ainsi que dans celle du plan directeur cantonal (plan directeur 2030). Le contre-projet permet de satisfaire à l'exigence selon laquelle il doit exister une forme de compensation de telle manière qu'une réglementation souple, conforme au droit fédéral et facilement applicable puisse être élaborée.
- Les dispositions relatives aux SDA doivent dans tous les cas être révisées en raison des adaptations apportées au droit fédéral. Il faut partir du principe que des mesures de protection strictes seront prévues. D'une part, il faut tenir compte des prescriptions restrictives relatives à l'utilisation des SDA ancrées dans le droit fédéral (art. 30 OAT), selon lesquelles ces surfaces ne peuvent être classées en zone à bâtir que lorsqu'un objectif important du point de vue cantonal ne peut pas être réalisé de manière judicieuse sans l'utilisation de SDA et qu'il est garanti que les surfaces classées seront utilisées de manière optimale selon l'état actuel des connaissances (art. 30, al. 1<sup>bis</sup> OAT). D'autre part, la conservation durable de la surface minimale d'assolement prévue par le plan sectoriel de la Confédération doit être garantie, d'autant plus que celle-ci peut faire examiner par une instance judiciaire indépendante la pesée des intérêts lorsque des SDA sont utilisées à d'autres fins en exerçant le droit de recours des autorités (art. 34, al. 3 LAT<sup>19</sup>). Dans ce contexte, un mécanisme de compensation efficace et facilement utilisable devra être prévu. Compte tenu du lien étroit entre la protection des SDA et celle des terres cultivables, il s'agit d'établir une nouvelle réglementation harmonisée du point de vue du contenu.
- Le mandat constitutionnel actuel énoncé à l'article 33, alinéa 3 ConstC est suffisant. Il doit être concrétisé au niveau législatif. Alors que l'initiative propose d'inscrire dans la Constitution des prescriptions détaillées relatives à la protection des terres cultivables, le contre-projet permet de mettre en œuvre le mandat constitutionnel actuel au niveau législatif, d'une manière adaptée au contenu de la réglementation et avec la densité normative requise.

### 5.4 Contenu du contre-projet du Conseil-exécutif

#### 5.3.1 Projet de réglementation

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'opposer à l'initiative un contre-projet revêtant la forme d'une modification de la LC afin de reprendre l'objectif principal des initiants, qui est justifié, tout en apportant les corrections nécessaires en vue d'une mise en œuvre au niveau

<sup>18</sup> WALTER KÄLIN/URS BOLZ, Manuel de droit constitutionnel bernois, p. 405.

<sup>19</sup> Disposition ajoutée lors de la modification du 22 mars 2013 de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (loi sur l'agriculture, LAgr; RS 910.1) effectuée dans le cadre du développement de la politique agricole 2014 – 2017, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014 (RO 2013 3863).

législatif. Selon lui, la protection des terres cultivables doit être réglée dans la LC, qu'il convient de modifier en ce sens qu'une réglementation différenciée et adaptée relative à la protection des surfaces agricoles utiles d'une part et des SDA d'autre part doit être élaborée, l'obligation de valoriser les matériaux terreux non pollués pour remettre en culture les sols doit être ancrée dans la loi et les principes d'aménagement en vue de favoriser l'urbanisation interne doivent être complétés dans le but d'endiguer l'extension du milieu bâti – à savoir que des mesures d'accompagnement doivent être prises.

Le principe selon lequel les surfaces agricoles utiles doivent être ménagées doit être ancré dans la LC; il s'agit notamment de définir quels sont les critères devant être simultanément remplis pour qu'une surface agricole utile puisse être classée en zone à bâtir ou utilisée pour une autre affectation qui transforme le sol. La modification de la LC proposée se distingue de deux manières de l'objectif poursuivi par l'initiative sur les terres cultivables. D'une part, elle se concentre sur les surfaces agricoles utiles, alors que l'initiative porte sur toutes les terres à vocation agricole. D'autre part, il y est renoncé à un système ou mécanisme de compensation en cas d'utilisation de surfaces agricoles utiles à d'autres fins. Néanmoins, il convient dans tous les cas de procéder à une pesée soigneuse des intérêts, d'examiner quelles sont les autres solutions envisageables et d'apporter la preuve de l'utilisation optimale. Par «utilisation optimale», on entend qu'il faut satisfaire à des exigences particulières en matière de desserte et de densité.

En ce qui concerne la gestion des SDA, des dispositions plus strictes que celles qui s'appliquent aux surfaces agricoles sont créées dans la LC; s'agissant de la conservation à long terme d'une surface d'assolement suffisante, le principe selon lequel une compensation réelle doit être fournie (obligation de compensation) est ancré dans la loi. Les conditions régissant l'utilisation de SDA valent en principe aussi pour les projets de construction dans la zone agricole, ce qui n'est pas seulement justifié par des considérations d'égalité de traitement, mais également parce que de tels projets ont conduit à la disparition d'une grande quantité de SDA<sup>20</sup>. Les constructions et installations conformes à l'affectation de la zone agricole sont toutefois favorisées dans la mesure où il est possible de renoncer à une compensation.

### 5.3.2 Commentaires des dispositions

#### *Intégration dans la systématique*

L'introduction de trois nouveaux articles (8a à 8c) dans la LC doit permettre de tenir compte de la protection des terres à vocation agricole. Du fait que les nouvelles dispositions concernent toutes les affectations qui transforment le sol et aussi bien la construction que l'aménagement, les intégrer dans la systématique existante n'est pas évident. C'est dans le premier chapitre («Droit des constructions»), qui contient déjà des dispositions relatives à l'affectation (art. 4 et 5 LC), qu'elles s'insèrent le mieux. C'est pourquoi les nouveaux articles (8a à 8c) sont placés à cet endroit sous un nouveau titre «1a. Protection des terres cultivables». La protection accrue des terres cultivables à long terme vise en particulier à endiguer l'extension du milieu bâti. C'est la raison pour laquelle les articles relatifs à l'aménagement (54, 64 et 72) prévoient que les autorités d'aménagement à tous les échelons prennent des mesures adaptées en vue de favoriser l'urbanisation interne – ce qui complète les prescriptions portant plus directement sur la protection des terres cultivables.

#### *Article 8a (nouveau)*

Ce nouvel article doit permettre de tenir compte de l'exigence selon laquelle une surface suffisante de terres à vocation agricole doit être conservée. Le champ d'application est limité aux surfaces agricoles utiles telles qu'elles sont définies dans la législation sur l'agriculture.

<sup>20</sup> Selon la statistique de la superficie, les bâtiments destinés à l'agriculture et leurs abords ont été à l'origine de la disparition d'environ 10 pour cent des SDA entre 1981 et 2005.

Le principe selon lequel les surfaces agricoles utiles doivent être ménagées est énoncé à l'*alinéa 1*<sup>21</sup>.

Ce principe général prend une tournure plus concrète à l'*alinéa 2*, dans lequel sont formulées les conditions – qui doivent être remplies cumulativement – permettant l'utilisation de surfaces agricoles utiles. Celles-ci peuvent être classées en zone à bâtir ou utilisées pour d'autres affectations qui transforment le sol uniquement lorsque l'objectif poursuivi ne peut être réalisé de manière judicieuse sans l'utilisation de surfaces agricoles utiles (*lit. a*), ce qui implique de procéder à une pesée des intérêts soigneuse et d'examiner les autres solutions envisageables. Les preuves doivent être apportées par les propriétaires et maîtres d'ouvrage concernés. Il convient en outre de garantir l'utilisation optimale des surfaces concernées selon l'état actuel des connaissances (*lit. b*), ce qui signifie que l'utilisation de surfaces agricoles utiles doit se faire dans le plus strict respect de l'utilisation mesurée du sol et que des exigences sévères en matière de desserte et de densité doivent être satisfaites. L'«état actuel des connaissances» est déterminant en la matière. Une bonne qualité de l'habitat doit par exemple toujours être garantie malgré une densité élevée. Des instruments éprouvés (p. ex. mesures minimales d'utilisation du sol, ZPO) peuvent aider à l'accomplissement de ces objectifs. Les exigences relatives à l'utilisation optimale seront précisées par voie d'ordonnance. De nouvelles conditions relatives à l'utilisation de surfaces agricoles utiles sont donc formulées, puisqu'une pesée des intérêts soigneuse (y c. examen des autres solutions envisageables) ainsi que la preuve de l'utilisation optimale – et mesurée – du sol sont exigées.

#### *Article 8b (nouveau)*

L'article 8b règle la gestion et la protection des surfaces d'assolement. En tant que surfaces agricoles de qualité supérieure, elles doivent elles aussi être particulièrement ménagées. Selon l'*alinéa 1*, la surface minimale d'assolement telle qu'elle est prévue par la Confédération (art. 30, al. 2 OAT) doit être conservée de façon durable. Tant que c'est le cas, des SDA peuvent, à certaines conditions, être utilisées pour des affectations qui transforment le sol. Le nouvel article 8b contient des dispositions flexibles et conformes au droit fédéral concernant la gestion des SDA; celles-ci s'inspirent de l'article 30, alinéas 1<sup>bis</sup> et 2 OAT mais s'en écartent notamment par le fait qu'elles ne s'appliquent pas seulement aux classements en zone à bâtir, mais aussi à toutes les affectations qui transforment le sol – en particulier aux projets d'extraction de matériaux et de décharge, même s'ils ne mobilisent des surfaces que pour une durée limitée. La présente disposition s'applique également aux projets de construction agricoles, bien que les constructions et installations conformes à l'affectation de la zone agricole soient favorisées dans la mesure où il est possible de renoncer à une compensation (art. 8b, al. 4, *lit. b*).

Puisque le classement des surfaces d'assolement en zone à bâtir est réglé dans le droit fédéral, l'*alinéa 2* renvoie aux conditions qui y sont énoncées. En vertu de l'article 30, alinéa 1<sup>bis</sup> OAT, les SDA ne peuvent être classées en zone à bâtir que si un objectif que le canton également estime important ne peut pas être atteint judicieusement sans recourir aux surfaces d'assolement et qu'il peut être assuré que les surfaces sollicitées seront utilisées de manière optimale selon l'état des connaissances. Par «objectif que le canton également estime important», on entend par exemple:

- le développement du milieu bâti à des emplacements prioritaires définis dans les plans directeurs régional ou cantonal,
- la réalisation de projets d'infrastructure publics, aux niveaux fédéral, cantonal, régional ou communal, notamment dans les domaines des transports (rail, route, chemins pour piétons et chemins de randonnée, transports aériens), de la santé, de la formation, de l'approvisionnement et de l'élimination,
- l'accomplissement d'autres tâches publiques, telles que l'aménagement des eaux, la protection contre les dangers naturels et la mise en valeur des eaux et des biotopes.

<sup>21</sup> Article 14 de l'ordonnance sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation (ordonnance sur la terminologie agricole, OTerm; RS 910.91).

Le droit fédéral ne règle en revanche pas l'utilisation des SDA pour d'autres affectations qui transforment le sol. Le canton dispose donc à cet égard d'une marge de manœuvre pour élaborer sa propre réglementation. Les conditions, qui formulent les mêmes critères que pour l'utilisation de surfaces agricoles utiles (art. 8a, al. 2), sont énoncées à l'*alinéa 3* de la manière suivante: les SDA peuvent être utilisées pour d'autres affectations qui transforment le sol lorsque l'objectif poursuivi ne peut être réalisé de manière judicieuse sans l'utilisation de surfaces d'assolement, ce qui implique de procéder à une pesée des intérêts soigneuse et d'examiner les autres solutions envisageables. Il convient en outre de garantir l'utilisation optimale des surfaces concernées selon l'état actuel des connaissances, et de satisfaire à des exigences strictes en matière de desserte et de densité. Les exigences relatives à l'utilisation optimale seront précisées par voie d'ordonnance.

En vue de garantir la conservation à long terme d'une surface d'assolement suffisante, l'*alinéa 4* prévoit que les SDA utilisées doivent en principe être compensées par des surfaces de valeur équivalente. Il peut être renoncé à une compensation dans certains cas particuliers, notamment (*lit. a*) lorsque les surfaces sont utilisées pour l'accomplissement d'une tâche prescrite par la loi – par exemple pour la réalisation de projets fédéraux, de mesures de protection contre les crues, etc. – ou lorsqu'elles sont indispensables à la mise en œuvre d'un projet désigné dans le plan directeur cantonal, à savoir que les mesures ou projets particuliers concernés – notamment les pôles de développement (PDE) ou les zones stratégiques d'activités (ZSA) – doivent y figurer en tant qu'éléments de coordination réglée. Il est en outre possible de renoncer à une compensation lorsqu'une construction ou une installation conforme à l'affectation de la zone agricole ne peut pas être réalisée sans l'utilisation de SDA (*lit. b*). Ces dérogations permettent de tenir compte du fait que les constructions et installations conformes à l'affectation de la zone agricole peuvent dépendre de leur emplacement dans une SDA.

L'*alinéa 5* précise que la compensation peut être effectuée par le déclassement de zones à bâtir, le recensement de surfaces remplissant les critères qualitatifs applicables aux SDA<sup>22</sup> non inventoriées auparavant ou la revalorisation de surfaces de valeur égale; les surfaces de promotion de la biodiversité doivent être remplacées par des surfaces de qualité écologique ou de fonction équivalente. Il convient de souligner que les conditions énoncées à l'article 30, alinéa 1<sup>bis</sup> OAT pour les classements en zone à bâtir et à l'*alinéa 3* pour les autres affectations qui transforment le sol doivent dans tous les cas être remplies, même lorsqu'il est procédé à une compensation. Il faut à la fois satisfaire aux conditions et procéder à la compensation, à moins qu'il ne soit possible de déroger à cette dernière obligation. Pour ce qui est de la «valeur égale» des surfaces de compensation, il convient de tenir compte de critères tant qualitatifs que quantitatifs (étendue). Les surfaces de promotion de la biodiversité doivent en particulier être remplacées par des surfaces de qualité écologique ou de fonction équivalente. Sont considérées comme surfaces de promotion de la biodiversité les surfaces exploitées de manière extensive, telles que les prairies et pâturages, les surfaces à litière, les haies, les bosquets ou les jachères florales, qui offrent à la faune et à la flore des niches assurant leur survie en zone agricole et contribuent ainsi à préserver la biodiversité et à garantir la diversité paysagère<sup>23</sup>. La compensation de SDA doit être effectuée selon des exigences très élevées, comparables à celles qui s'appliquent aux reboisements compensatoires au sens de la législation sur les forêts. Les requérants doivent présenter les modalités de la compensation (procédé, emplacement, accord des propriétaires fonciers, données techniques en cas de revalorisation des sols ou preuve du succès d'une revalorisation antérieure). L'autorité d'octroi du permis de construire doit examiner, de concert avec le service spécialisé compétent, si la compensation est suffisante et adéquate. Elle doit en outre ordonner les mesures nécessaires (engagement des requérants à procéder à une revalorisation des sols, astreinte à la fourniture éventuelle d'une sûreté, examen des SDA ayant fait l'objet d'une revalorisation, intégration de la surface revalorisée à l'inventaire des SDA, etc.) en même temps qu'elle octroie un permis. Les coûts de la compensation doivent être supportés par les requérants.

<sup>22</sup> Les critères déterminants sont les suivants: zone climatique A à D1-4 selon la carte des aptitudes climatiques de la Confédération; pente < 18 pour cent; profondeur > 0,5 mètre; superficie minimale: 1 hectare.

<sup>23</sup> Source: Office fédéral de l'environnement (OFEV).

### *Article 8c (nouveau)*

Les sols fertiles doivent être préservés dans la mesure du possible. Leur préservation constitue la mesure la plus efficace en faveur du maintien de la fertilité du sol. En outre, les sols dont la fertilité a été compromise par des mesures de construction, une affectation non conforme à l'emplacement ou d'autres activités humaines doivent dans la mesure du possible faire l'objet d'une revalorisation.

La revalorisation de sols dégradés ne peut être réalisée que si une quantité suffisante de matériau terreux fertile est disponible. C'est pourquoi l'article 8c consacre le principe selon lequel les matériaux terreux non pollués doivent être utilisés pour revaloriser et remettre en culture les terrains agricoles dans la mesure où un tel procédé s'avère judicieux du point de vue écologique, réalisable du point de vue technique et supportable du point de vue économique. Une revalorisation du sol s'avère notamment judicieuse du point de vue écologique lorsqu'un sol initialement fertile mais ultérieurement dégradé peut être régénéré de manière à pouvoir être à nouveau affecté à des activités agricoles. En revanche, il n'est pas judicieux de revaloriser le sol à un endroit qui recèle une grande valeur naturelle. La qualité et la quantité du matériau terreux disponible ainsi que les possibilités de transport déterminent si le projet est réalisable du point de vue technique et supportable du point de vue économique.

### *Article 54, alinéa 2, lettre l*

L'article 54 contient des principes d'aménagement. En vertu de la nouvelle lettre *l* de l'alinéa 2, les autorités chargées de l'aménagement à tous les échelons sont tenues de prendre, dans leur domaine, les mesures nécessaires à l'encouragement de l'urbanisation interne tout en préservant une qualité du milieu bâti aussi élevée que possible. Ce principe doit notamment être respecté dans le cadre de l'aménagement local (cf. commentaire relatif à l'art. 64). L'encouragement de l'urbanisation interne constitue également l'un des objectifs centraux du plan directeur cantonal révisé (plan directeur 2030) et contribue aussi à la protection des terres cultivables en tant que mesure visant à endiguer l'extension du milieu bâti.

### *Article 64, alinéa 2, lettre f*

L'article 64 énumère les tâches des communes dans le cadre de l'aménagement local. La nouvelle *lettre f* de l'alinéa 2 rappelle aux autorités chargées de l'aménagement à l'échelon communal que la définition des parties de la zone à bâtir qui se prêtent à une urbanisation interne préservant une qualité du milieu bâti aussi élevée que possible fait partie de leurs tâches dans le cadre de l'aménagement local – ce principe est désormais aussi ancré sous une forme générale à l'article 54. L'encouragement de l'urbanisation interne constitue non seulement l'un des principaux objectifs du plan directeur cantonal révisé (plan directeur 2030) mais aussi une mesure d'accompagnement visant à protéger les terres cultivables.

### *Article 72*

L'article 72, dans sa teneur actuelle, est en partie dépassé et incomplet. C'est pourquoi il est profité de la présente révision pour l'adapter. L'*alinéa 1* renvoie désormais au droit fédéral, qui est déterminant, sans en répéter le contenu. L'*alinéa 2* prévoit que, lors de la délimitation des zones à bâtir, une surface suffisante de terres cultivables doit être conservée. Il est ainsi tenu compte, de manière programmatique, de l'objectif de protection (accrue) des terres cultivables.

## *5.5 Droit comparé*

Alors que les autres cantons ne semblent avoir prévu aucune disposition légale relative à la protection des terres cultivables, il existe des prescriptions plus ou moins détaillées concernant la gestion des SDA. Les cantons de *Fribourg* et de *Vaud* fondent les mesures qu'ils prennent sur les prescriptions fédérales ainsi que sur leur plan directeur. Les cantons de *Lucerne* et de *Soleure* n'ont édicté que des dispositions minimales concernant les SDA, se bornant à prévoir que ces dernières doivent être protégées et maintenues aussi intactes que possible. Ces deux cantons examinent actuellement s'il serait pertinent d'élaborer des disposi-

tions plus détaillées, notamment en prévoyant une obligation de compensation. Dans le canton de *Zurich*, la loi du 7 septembre 1975 sur l'aménagement et les constructions (Planungs- und Baugesetz [PBG]) est en cours de modification. Jusqu'ici, la protection des SDA n'était inscrite que dans l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (Raumplanungsverordnung) et le plan directeur cantonal. Les cantons de *Zurich* et de *Lucerne* connaissent un régime de compensation.

Aucun des cantons examinés ne semble pour l'instant avoir institué d'obligation légale de valoriser les matériaux terreux. Les mesures de protection des sols se fondent directement sur les dispositions fédérales. Dans les cinq cantons, les matériaux d'excavation peuvent être utilisés pour remettre des terres en culture. Une telle démarche nécessite normalement une autorisation, délivrée à certaines conditions. Ces dernières sont très semblables d'un canton à l'autre.

## *5.6 Répercussions du contre-projet*

### *5.5.1 Répercussions financières*

Le contre-projet n'a pas de répercussions financières immédiates sur le canton.

### *5.5.2 Répercussions sur les communes*

Le contre-projet n'a pas de répercussions immédiates sur les communes. L'application des nouvelles dispositions relatives à la protection des terres cultivables et à la gestion des SDA ainsi que la mise en œuvre de l'obligation de valoriser les matériaux terreux non pollués présenteront toutefois de nouveaux défis aux autorités communales d'aménagement et d'octroi du permis de construire.

### *5.5.3 Répercussions sur l'économie*

La modification de la LC proposée vise (à améliorer) la protection des terres cultivables et contribue ainsi à protéger le principal facteur de production de l'agriculture, la terre, en tant que partie de l'économie. La présente révision crée des dispositions flexibles et conformes au droit fédéral applicables à l'utilisation des surfaces d'assolement qui permettent de garantir d'une part la protection de surfaces indispensables pour assurer la sécurité alimentaire et d'autre part la marge de manœuvre nécessaire au développement des constructions, ce qui présente un intérêt économique.

## **Proposition du Conseil-exécutif**

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de rejeter l'initiative sur les terres cultivables et d'adopter le contre-projet.

Berne, le 16 septembre 2015

Au nom du Conseil-exécutif,

le président: *Käser*

le chancelier: *Auer*