



Kanton Bern  
Canton de Berne

**GAL ZAI**

# Zones d'agriculture intensive

Guide concernant les zones au sens de l'article 16a, alinéa 3 LAT

## **Impressum**

### **Éditeur**

Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT), Nydegasse 11/13, 3011 Berne

### **Direction du projet**

- Ursula Schüpbach, à partir de janvier 2020 Susanna Geissbühler  
Service de l'aménagement local et régional, OACOT

### **Groupe de travail**

- Erich Linder, Service de l'aménagement cantonal, OACOT
- Rolf Mühlemann, à partir d'août 2018 Barbara Wiedmer Rohrbach, Service des constructions, OACOT
- Nadine von Schroeder, Service de l'aménagement local et régional, OACOT
- Simona Robbi, Service de l'aménagement local et régional, OACOT
- Christoph Rudolf, Office de l'agriculture et de la nature

### **Mise en page et graphisme**

- OACOT

### **Traduction**

- Catherine Kugler

### **Diffusion**

Office des affaires communales et de l'organisation du territoire  
Publications, Nydegasse 11/13  
3011 Berne, 031 633 77 36  
<http://www.be.ch/oacot>

### **Contact**

Office des affaires communales et de l'organisation du territoire  
Service de l'aménagement local et régional  
Nydegasse 11/13, 3011 Berne

Berne, le 22.2.2022

## Sommaire

<b>1.</b>	<b>Introduction et objet</b> .....	<b>4</b>
1.1	Quand faut-il constituer une zone d'agriculture intensive ? .....	4
1.2	La ZAI, une zone agricole spéciale.....	5
1.3	Aperçu des démarches et des instruments d'aménagement .....	5
<b>2.</b>	<b>Exigences en matière d'aménagement</b> .....	<b>6</b>
2.1	Plan directeur régional ou plan régional d'aménagement du paysage ? .....	6
2.2	Notions fondamentales concernant le principe de concentration .....	7
2.3	Critères présidant à l'examen des sites possibles.....	8
2.4	Pesée des intérêts lors de l'évaluation d'autres emplacements possibles .....	11
<b>3.</b>	<b>Démarche à suivre pour l'édiction du plan d'affectation communal</b> .....	<b>11</b>
3.1	Zone agricole spéciale ou plan de quartier .....	11
3.2	Détermination de la taille de la ZAI.....	11
3.3	Affectations autorisées en ZAI .....	12
3.4	Que doivent contenir les prescriptions relatives à la ZAI ? .....	12
<b>4.</b>	<b>Autres aspects</b> .....	<b>14</b>
4.1	Coûts de l'équipement .....	14
4.2	Génération d'une plus-value par le classement en ZAI ? .....	14
4.3	Quand faut-il réaliser une étude d'impact sur l'environnement ? .....	14
4.4	Charge d'enlèvement.....	15
4.5	Application du droit foncier rural .....	15
<b>5</b>	<b>Extraits de la LAT et de la LC</b> .....	<b>15</b>
5.1	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) .....	15
5.2	<i>Loi bernoise sur les constructions (LC)</i> .....	17
<b>6</b>	<b>Abréviations</b> .....	<b>17</b>

## 1. Introduction et objet

Les exigences à respecter pour délimiter des zones selon l'article 16a, alinéa 3 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) sont définies dans les articles 80a, 80b et 80c de la loi sur les constructions (LC), qui sont entrés en vigueur le 4 novembre 2001. Ces zones sont appelées « zones d'agriculture intensive » (ZAI)<sup>1</sup>. L'évolution de la pratique juridique depuis lors, en particulier en ce qui concerne le principe de concentration, a rendu caduc le guide de l'aménagement local concernant les zones au sens de l'article 16a, alinéa 3 LAT de décembre 2001 et c'est la présente version qui le remplace (guide de l'aménagement local concernant les zones d'agriculture intensive, GAL ZAI).

Le but du présent guide est de renseigner sur les démarches et les instruments d'aménagement les plus importants pour délimiter les ZAI destinées à la garde d'animaux de rente et les ZAI destinées à la culture maraîchère ou à l'horticulture productrice.

### 1.1 Quand faut-il constituer une zone d'agriculture intensive ?

En principe, les constructions et installations sont réputées conformes à l'affectation de la zone agricole lorsqu'elles servent à l'exploitation tribulaire du sol (art. 16a, al. 1 LAT ; art. 34 OAT). Si le mode de production agricole n'a plus un lien suffisamment étroit avec le sol (c'est-à-dire que le sol n'est plus un facteur de production indispensable), on considère qu'il est **indépendant du sol**, auquel cas il faut distinguer deux degrés :

- Il s'agit d'un **développement interne**, conforme aux critères définis à l'article 36 OAT pour la garde d'animaux de rente et à l'article 37 OAT pour la culture maraîchère et l'horticulture productrice.
- Si les limites du développement interne sont dépassées, il faut délimiter une ZAI selon l'article 16a, alinéa 3 LAT et l'article 38 OAT.

Lorsque l'on entreprend de planifier un projet de construction, il convient donc de répondre aux deux questions suivantes, ce qui peut se faire en présentant une demande préalable à l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) :

- S'agit-il d'une production agricole tribulaire du sol selon l'article 16a, alinéa 1 LAT et l'article 34 OAT ?
- La production reste-t-elle dans les limites du développement interne selon l'article 16a, alinéa 2 LAT et les articles 36 et 37 OAT ?

Si la réponse à ces deux questions est **non**, le projet de construction ne peut pas être autorisé dans une zone agricole ordinaire. Il faut donc édicter une ZAI.

**Les ZAI ont pour vocation d'accueillir une production agricole indépendante du sol dépassant les limites d'un développement interne.** Il y a alors deux cas de figure : la zone est destinée à la garde d'animaux de rente ou bien elle est destinée à la culture maraîchère ou à l'horticulture productrice.

Définition des modes d'exploitation et de production indépendants du sol dans le domaine de la garde d'animaux de rente et dans le domaine de la culture maraîchère ou de l'horticulture productrice

Selon l'article 36 OAT et les explications de l'ARE relatives à l'OAT<sup>2</sup>, la **garde d'animaux de rente** doit être considérée comme indépendante du sol lorsque l'exploitation ne dispose pas d'une base fourragère suffisante et que les animaux sont nourris de façon prépondérante avec

<sup>1</sup> Certains cantons, comme Genève ou le Jura, les appellent « zones agricoles spéciales ».

<sup>2</sup> ARE, Nouveau droit de l'aménagement du territoire. Explications relatives à l'ordonnance sur l'aménagement du territoire et recommandations pour la mise en œuvre (2000/2001).

du fourrage non produit sur l'exploitation et acheté. Cette évaluation doit être faite séparément pour chaque catégorie d'animaux de rente détenue sur l'exploitation.

Selon l'article 37, alinéa 2 OAT, la **culture maraîchère** et l'**horticulture productrice** sont considérées comme indépendantes du sol s'il n'y a pas de lien suffisamment étroit avec le sol.

Dans ses explications relatives à l'OAT, l'ARE précise : « Une production est considérée comme indépendante du sol lorsque le lien avec le sol n'est pas suffisamment étroit. Le lien avec le sol n'est pas suffisamment étroit lorsqu'un écran sépare les racines des plantes du sol naturel, de sorte que celui-ci est remplacé par un autre moyen de production tel que les cultures hors sol, dans de la laine de roche, sur film nutritif, sur substrat, selon le procédé japonais, etc. Ces méthodes de production sont indépendantes du sol ; celui-ci sert seulement de fondement à la mise en place de ces installations. Les plantes ne développent pas leurs racines dans le sol, mais sont suspendues à une grille ou baignent dans une solution nutritive. Dans certains cas, plusieurs couches de plantes sont superposées. »

Le lien nécessaire avec le sol est également absent dans le cas des tunnels sous plastique dans lesquels les légumes restent depuis la période de croissance jusqu'à la récolte<sup>3</sup>.

## 1.2 La ZAI, une zone agricole spéciale

Bien que l'aspect extérieur d'une ZAI ressemble à celui d'une zone industrielle ou d'une zone artisanale, il ne s'agit pas d'une zone à bâtir mais d'une zone agricole spéciale au sens de l'article 16a, alinéa 3 LAT et de l'article 80a, alinéa 1 LC. La ZAI doit être constituée par la voie d'une procédure d'aménagement.

Dans une ZAI, les constructions et les installations sont conformes à l'affectation de la zone si elles servent à la fabrication d'un produit agricole, quelle que soit la méthode de production. Cela signifie que, dans ces zones, les denrées agricoles peuvent être produites exclusivement ou de manière prépondérante selon un mode **non tributaire du sol** et que les limites du développement interne ne s'appliquent pas (cf. ch. 3.3).

## 1.3 Aperçu des démarches et des instruments d'aménagement

La procédure d'aménagement pour délimiter des ZAI est régie par les articles 80a, 80b et 80c LC. La LC prévoit deux niveaux de planification (cf. figure 1) :

- Un **plan directeur** ou un **plan d'aménagement du paysage au niveau régional** sert de base pour apprécier l'adéquation du périmètre concerné.
- Un **plan d'affectation communal** (plan des zones à protéger, plan de zones ou plan de quartier) sert de base pour apprécier le projet de construction et pour délimiter une ZAI avec force obligatoire pour les propriétaires fonciers.

Il est possible de renoncer au premier niveau de planification si l'on apporte la preuve que le plan d'affectation communal répond aux critères énoncés à l'article 80b, alinéa 1 à 3 LC. Cela peut se faire dans le rapport explicatif à l'autorité cantonale visé à l'article 47 OAT ou bien dans le cadre d'un plan directeur, d'un plan des zones à protéger ou d'un autre plan au niveau communal.

<sup>3</sup> Voir notamment l'arrêt du Tribunal fédéral 1C\_561/2012 du 4 octobre 2013.

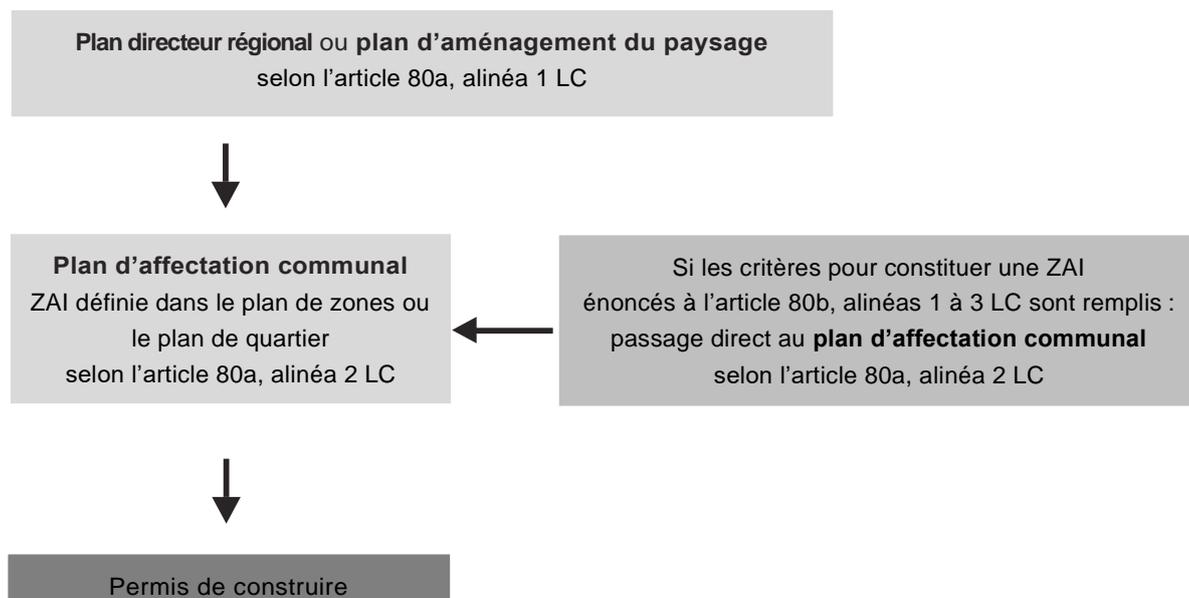


Figure 1 : Vue d'ensemble des étapes de la procédure pour délimiter une ZAI

## 2. Exigences en matière d'aménagement

Les conditions requises et les répercussions spatiales des zones d'agriculture intensive sont largement comparables à celles des zones industrielles et artisanales. Les terrains adaptés sont donc ceux qui sont bien desservis, proches des sites bâtis (p. ex. en bordure d'une zone industrielle et artisanale) et pour lesquels les risques de conflits avec la protection du site, du paysage et de l'environnement sont minimales et les dangers naturels presque inexistants.

L'examen des emplacements possibles doit s'appuyer sur les critères relatifs à la délimitation des ZAI définis à l'article 80b, alinéas 1 à 3 LC (cf. ch. 2.3). Le principe de concentration énoncé à l'alinéa 2 est considéré comme prépondérant par rapport à tous les autres (cf. ch. 2.2). Comme dans toutes les questions d'aménagement du territoire, il est important de peser soigneusement les intérêts en jeu (cf. ch. 2.4).

### 2.1 Plan directeur régional ou plan régional d'aménagement du paysage ?

Avant d'édicter un plan d'affectation communal, il faut s'assurer que les prescriptions énoncées à l'article 80a, alinéa 1 LC soient remplies. Cette obligation tombe s'il est possible de démontrer que les plans communaux répondent aux critères énoncés à l'article 80b LC concernant l'évaluation du site envisagé ainsi que l'examen des autres sites possibles (cf. ch. 2.3).

L'aménagement à l'échelle régionale au sens de l'article 80a, alinéa 1 LC permet de considérer de manière unitaire un territoire plus étendu. Des aspects comme le développement du milieu bâti et l'aménagement du paysage, la protection des sites et du paysage ou les interactions entre les biotopes doivent être considérés au-delà des limites communales et coordonnés au niveau de la région. L'aménagement à l'échelle régionale favorise les solutions supracommunales et peut contribuer à réduire les coûts de l'aménagement en diminuant le nombre de procédures. Une fois que les plans régionaux nécessaires ont été adoptés, les demandes peuvent être traitées plus rapidement.

Le plan directeur ou le plan d'aménagement du paysage visé à l'article 80a, alinéa 1 LC désigne les périmètres dans lesquels la création de ZAI entre en ligne de compte. Dans l'idéal, il indique également les secteurs où des ZAI ne sont pas envisageables.

Ce document sert de base de décision aux autorités pour choisir le secteur qui se prête le mieux à la délimitation d'une ZAI. Il sert en outre de référence pour vérifier si le plan d'affectation communal édicté par la suite remplit les critères de l'article 80b LC.

## 2.2 Notions fondamentales concernant le principe de concentration

Le principe de concentration est considéré comme l'un des paradigmes les plus importants dans le domaine de l'aménagement du territoire en Suisse. Il exige la séparation entre territoires constructibles et territoires non constructibles ainsi qu'une utilisation mesurée du sol. La loi fédérale sur l'aménagement du territoire prévoit expressément qu'il faut « créer un milieu bâti compact » (art. 1, al. 2, lit. b LAT) dans le but de contenir la dispersion des constructions et le morcellement des terres cultivables.

C'est pourquoi, dans ses explications concernant le nouveau droit de l'aménagement du territoire<sup>4</sup>, l'ARE souligne qu'il faut éviter l'implantation anarchique de constructions et d'installations destinées à la production non tributaire du sol et que, pour chaque périmètre de planification, il faut viser le regroupement des besoins sur un même site.

Ce principe de l'aménagement du territoire, qui est aussi inscrit à l'article 80b, alinéa 2 LC, a été confirmé par le Tribunal fédéral fin 2014 dans un arrêt relatif à la révision des plans d'aménagement local de la commune bernoise de Golaten (ATF 141 II 50)<sup>5</sup>. L'arrêt établit que le principe de concentration s'applique aussi aux projets agricoles et donc notamment aux zones d'agriculture intensive, qu'il est impératif d'examiner la possibilité de retenir un site adjacent à la zone à bâtir et que les rapports de propriété ne sont pas déterminants.

Comme évoqué sous le chiffre 1.1, il faut toujours faire une différence entre l'utilisation à des fins de garde d'animaux de rente et l'utilisation à des fins de culture maraîchère ou d'horticulture productrice lorsque l'on prépare la délimitation d'une ZAI car ces deux affectations ne sont pas soumises aux mêmes exigences, notamment au regard du principe de concentration.

### Notion fondamentale n° 1

**Qu'elles soient destinées à la garde d'animaux de rente ou bien à la culture maraîchère ou à l'horticulture productrice, les ZAI doivent jouxter la zone à bâtir selon l'article 15 LAT.**

Si ce critère est rempli, il est possible de créer **plusieurs ZAI**.

Toutefois, pour des raisons de protection contre les émissions, il est rare que la garde d'animaux de rente puisse être autorisée sur un emplacement adjacent à la zone à bâtir selon l'article 15 LAT.

### Notion fondamentale n° 2

**Si, en raison d'autres critères<sup>6</sup>, aucun emplacement adjacent à la zone à bâtir selon l'article 15 LAT ne se prête à la création d'une ZAI, il est possible de choisir un emplacement adjacent à une zone de hameau selon l'article 18 LAT ou à un groupe de fermes<sup>7</sup>.**

<sup>4</sup> ARE, Nouveau droit de l'aménagement du territoire. Explications relatives à l'ordonnance sur l'aménagement du territoire et recommandations pour la mise en œuvre (2000/2001).

<sup>5</sup> Arrêt du Tribunal fédéral 1C 193/2013 du 04.12.2014 / ATF 141 II 50.

<sup>6</sup> Cf. article 80b LC.

<sup>7</sup> Il doit s'agir de constructions en ordre contigu formant une entité bâtie. Une ferme isolée et ses annexes ne constituent pas un groupe de fermes.

Par périmètre de planification<sup>8</sup>, il est possible d'approuver **au maximum une ZAI** adjacente à une zone de hameau selon l'article 18 LAT ou à un groupe de fermes.

### Notion fondamentale n° 3

**S'il n'est pas possible d'implanter une ZAI sur un périmètre adjacent à une entité bâtie (zone à bâtir, zone de hameau, groupe de fermes) conformément aux notions fondamentales n°s 1 et 2 :**

- Garde d'animaux de rente : par périmètre de planification, il est possible de prévoir **au maximum une ZAI** hors des entités bâties existantes.
- Culture maraîchère et horticulture productrice : il est possible d'approuver une ZAI hors des entités bâties existantes uniquement s'il existe déjà une ZAI pour la garde d'animaux de rente sur le même emplacement ou s'il n'est pas prévu d'emplacement pour la garde d'animaux de rente dans le périmètre de planification.

Si une ZAI est délimitée en application de la notion fondamentale n° 3, elle constitue obligatoirement le point d'ancrage du développement futur de ce type de zones dans le périmètre de planification.

Il faut encore préciser que, du point de vue épidémiologique, rien ne s'oppose à ce que plusieurs élevages d'animaux de rente soient concentrés dans le même secteur, y compris si les espèces élevées sont différentes. Que ce soit au niveau fédéral ou au niveau cantonal, la législation sur les épizooties ne contient aucune disposition requérant une distance minimale entre les installations où sont gardées des espèces animales différentes.

## 2.3 Critères présidant à l'examen des sites possibles

L'examen des sites possibles pour implanter des ZAI et la pesée des intérêts qu'il implique doivent être exposés de manière transparente et utile au but dans l'instrument utilisé pour la planification (rapport explicatif relatif au plan d'affectation ou bien plan directeur ou plan d'aménagement du paysage élaboré en amont). La présentation inclut le résultat de l'évaluation des critères pour chaque emplacement.

Le tableau 1 donne une vue générale des critères auxquels il convient de prêter attention lors de la pesée des intérêts en jeu dans la délimitation d'une ZAI. Il indique également dans quels cas un critère donné revêt une importance particulière et requiert des investigations complémentaires. Les critères figurant dans la liste n'ont pas tous la même valeur : certains, basés sur des normes de rang supérieur ou des prescriptions légales, excluent la constitution d'une ZAI ; d'autres imposent des optimisations du projet ou des mesures écologiques de remplacement.

Certains critères mentionnent des distances. Il s'agit de valeurs indicatives, à adapter en fonction de la problématique concrète.

Tableau 1 : Critères d'évaluation de sites possibles pour l'implantation d'une ZAI

Critère et base légale afférente	Pertinence du critère et applications
<b>Principe de concentration, site jouxtant une zone à bâtir, une zone de hameau ou</b>	Ce critère revêt une importance supérieure ou primordiale. Il est donc toujours pertinent (cf. ch. 2.2).

<sup>8</sup> En principe, le territoire de la commune est réputé constituer le périmètre de planification. Cependant, les communes comptant plusieurs hameaux ou quartiers séparés par des éléments paysagers (p. ex. une forêt ou une chaîne de collines) peuvent se fonder sur ces éléments pour définir plus d'un périmètre de planification. A contrario, il est également possible, selon le tracé de la limite communale et les éléments paysagers, d'étendre le périmètre de planification au-delà de cette limite.

<p><b>un groupe de fermes</b> <i>Art. 80b, al. 2 LC</i> ATF 142 II 50</p>	
<p><b>Possibilités de développement et d'agrandissement du site</b> ATF 142 II 50</p>	<p>Ce critère doit être examiné et respecté par la commune lors de la planification afin que le site choisi offre des possibilités de développement et d'agrandissement et que le principe de concentration puisse être respecté dans les futures mesures d'aménagement.</p>
<p><b>Planification des équipements</b> <i>Art. 64, al. 2, lit. e LC</i> <i>Art. 80c LC</i></p>	<p>Bien que la commune ne soit pas tenue de procéder à l'équipement du site, elle doit examiner et respecter ce critère lors de la planification.</p> <p>Une ZAI requiert souvent une amélioration de la desserte, ce qui peut avoir un impact sur le site et le paysage.</p> <p>Questions à étudier :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Est-il nécessaire d'étendre les infrastructures d'évacuation ou d'approvisionnement (routes, eau, eaux usées, énergie, déchets, etc.) ?</li> <li>- La desserte routière a-t-elle un impact sur le site et le paysage ? Peut-elle être conçue et réalisée en harmonie avec le site et le paysage ?</li> </ul>
<p><b>Séparation par rapport au milieu bâti</b> <i>Art. 3, al. 3 LAT</i> CRTU</p>	<p>Ce critère est pertinent pour les emplacements situés aux environs (à moins de 100 m) ou à l'intérieur</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- de ceintures vertes supracommunales selon la CRTU.</li> </ul>
<p><b>Protection des sites</b> <i>Art. 80b, al. 1 LC</i> <i>Art. 9 et 9a LC</i> <i>Art. 10b LC</i> <i>Art. 54, al. 2, lit. f LC</i> <i>Art. 5 LPN</i></p>	<p>Ce critère est pertinent pour les emplacements situés aux environs (à moins de 100 m), à l'intérieur ou en bordure des objets suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- zones de protection de sites ou ensembles bâtis inscrits au recensement architectural ;</li> <li>- monuments historiques dignes de protection ou de conservation ;</li> <li>- sites historiques ;</li> <li>- biens culturels ;</li> <li>- sites construits inscrits à l'inventaire ISOS pour leur importance régionale ou nationale, périmètres environnants compris.</li> </ul>
<p><b>Paysages et objets naturels protégés</b> <i>Art. 80b, al. 3, lit. a et d LC</i> <i>Art. 29 et 30 LcPN</i></p>	<p>Ce critère est pertinent pour les emplacements situés à l'intérieur (critère d'exclusion) ou dans les environs (distance) de paysages ou d'objets naturels protégés :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- périmètres IFP (jusqu'à 500 m env.) ;</li> <li>- sites marécageux (jusqu'à 500 m env.) ;</li> <li>- réserves naturelles cantonales (jusqu'à 100 m env.) ;</li> <li>- objets recensés dans les inventaires de biotopes fédéraux ou cantonaux (jusqu'à 100 m env.) ;</li> <li>- objets géologiques et botaniques protégés (jusqu'à 100 m env.) ;</li> <li>- zones régionales et communales de protection du paysage (pas de zone-tampon requise).</li> </ul>
<p><b>Protection du paysage</b> <i>Art. 9 et 9a LC</i></p>	<p>Ce critère est pertinent pour les emplacements situés dans</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- des paysages ruraux proches du naturel ou visuellement intacts,</li> <li>- des espaces de détente importants,</li> </ul>

<p><i>Art. 54, al. 2, lit. d et f LC</i> <i>Art. 80b, al. 1 LC</i></p>	<p>– des paysages ruraux dont la topographie est marquée par des structures géologiques ou géomorphologiques particulières (p. ex. drumlins, moraines).</p>
<p><b>Interaction entre les biotopes</b> <i>Art. 20 LcPN,</i> <i>Art. 18 et 21 LPN</i></p>	<p>Ce critère est pertinent pour les emplacements situés à l'intérieur ou aux environs (jusqu'à 500 m env.) des objets suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– biotopes-relais et/ou</li> <li>– éléments paysagers linéaires structurants tels que cours d'eau, lisières de forêt et haies,</li> <li>– aires désignées dans le plan d'aménagement du paysage ou corridors faunistiques</li> </ul> <p>ou pour les emplacements situés à l'intérieur d'une aire de remplacement écologique selon l'article 18, alinéa 1<sup>er</sup> LPN.</p>
<p><b>Dangers naturels</b> <i>Art. 80b, al. 3, lit. b LC</i> <i>Art. 6 LC</i></p>	<p>Ce critère est pertinent dans les secteurs exposés à des dangers naturels. L'évaluation obéit aux mêmes règles que pour la délimitation d'une zone à bâtir :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– zone rouge (danger élevé) : zone d'exclusion ;</li> <li>– zone bleue (danger moyen) : délimitation à titre exceptionnel seulement ;</li> <li>– zone jaune (danger faible) : limiter les affectations sensibles.</li> </ul>
<p><b>Surfaces d'assolement (SDA) et terres cultivables</b> <i>Art. 8a et 8b LC</i> <i>Art. 54, al. 2, lit. b et g LC</i> <i>Art. 46 OAT</i></p>	<p>Ce critère est toujours pertinent lorsque l'emprise de la zone à délimiter comprend des SDA ou des terres cultivables. Une ZAI peut empiéter sur une SDA ou sur une terre cultivable uniquement si elle ne peut pas être réalisée de manière rationnelle sans cette emprise et si les surfaces visées à l'article 11c, alinéa 6 OC sont utilisées de manière optimale. Il n'est pas nécessaire de compenser les SDA incluses dans la future ZAI.</p>
<p><b>Nuisances sonores</b> <i>Art. 80b, al. 1 LC</i></p>	<p>L'emplacement ou l'installation en projet produiront-ils des nuisances sonores importantes et sont-ils situés à proximité (jusqu'à 100 m env.) de secteurs sensibles au bruit, en particulier de zones d'habitation ?</p>
<p><b>Nuisances olfactives</b> <i>Art. 80b, al. 1 LC</i></p>	<p>L'emplacement ou l'installation en projet (p. ex. garde d'animaux de rente) produiront-ils des nuisances olfactives importantes et sont-ils situés à proximité (jusqu'à 250 à 300 m env.) de la zone à bâtir, en particulier de zones d'habitation ? Les distances minimales à respecter doivent être clarifiées à l'avance avec l'Office de l'économie.</p>
<p><b>Zones et périmètres de protection des eaux souterraines</b> <i>Art 80b, al. 3, lit. c LC</i> <i>Art. 37 OPE</i> <i>Art. 29 à 32 et annexe 4 OEaux</i></p>	<p>Critère d'exclusion : il est exclu de constituer des ZAI dans des zones et des périmètres de protection des eaux souterraines.</p>
<p><b>Espaces réservés aux eaux</b> <i>Art. 41c OEaux</i></p>	<p>Critère d'exclusion : il est exclu de constituer des ZAI dans des espaces réservés aux eaux.</p>

## 2.4 Pesée des intérêts lors de l'évaluation d'autres emplacements possibles

L'évaluation du respect des critères et donc la pesée des intérêts doivent être exposées de manière transparente dans le rapport explicatif relatif au plan d'affectation. La pesée des intérêts se fait selon la méthode définie à l'article 3 OAT : il faut déterminer, apprécier, soupeser et optimiser les intérêts concernés<sup>9</sup>.

Il est possible que le plan directeur régional ou le plan d'aménagement du paysage permette d'envisager plusieurs emplacements pour une ZAI. L'emplacement désigné dans le plan d'affectation, qui a force obligatoire pour les propriétaires fonciers, doit être celui qui a les meilleures perspectives de mise en œuvre.

## 3. Démarche à suivre pour l'édiction du plan d'affectation communal

### 3.1 Zone agricole spéciale ou plan de quartier

Une fois édicté le plan directeur régional ou le plan d'aménagement du paysage visé à l'article 80a LC, la ZAI est délimitée avec force obligatoire pour les propriétaires fonciers au moyen d'un plan d'affectation communal.

Deux possibilités s'offrent pour délimiter une zone au sens de l'article 16, alinéa 3 LAT :

- créer une zone agricole spéciale, par exemple une zone à planification obligatoire (ZPO)<sup>10</sup> ;
- édicter un plan de quartier selon l'article 88 LC et modifier le plan de zones.

Dans les deux cas, il est impératif que la décision soit validée par le corps électoral (art. 66, al. 2 LC).

Parce qu'en procédure coordonnée l'édiction du plan de quartier peut inclure l'octroi du permis de construire, le plan de quartier est recommandé pour les projets dont la concrétisation est déjà bien avancée. Les plans de quartier ont en outre ceci d'intéressant qu'ils permettent de définir l'équipement sous forme de plan.

### 3.2 Détermination de la taille de la ZAI

La préservation des terres cultivables et des surfaces d'assolement (art. 8a et 8b LC) impose que la ZAI empiète aussi peu que possible sur des surfaces de cette nature. Il convient donc de tenir compte des besoins concrets lors de la délimitation de la ZAI dans le plan d'affectation. Ainsi, même s'il est important que l'emplacement choisi offre des possibilités de développement et d'agrandissement, la ZAI doit être dimensionnée pour répondre aux besoins concrets de l'exploitation ou des exploitations susceptibles de s'implanter dans le périmètre de planification à un horizon de quelques années.

---

<sup>9</sup> Cf. Guide pour l'élaboration du rapport relatif au plan d'affectation. Rapport selon l'article 47 OAT, Office des affaires communales et de l'organisation du territoire, 7 juin 2016. Rapport sur l'aménagement du territoire, Direction de l'intérieur et de la justice du canton de Berne.

<sup>10</sup> Pour des raisons de densité normative, la ZPO est la solution recommandée.

### 3.3 Affectations autorisées en ZAI

Une ZAI peut accueillir tous les projets de construction destinés à un usage agricole. Il s'agit typiquement de serres et de halles d'engraissement. Cela inclut, en vertu de l'article 34, alinéas 2 à 4 OAT, les installations servant à la préparation, au stockage ou à la vente des produits ainsi que les constructions servant au logement indispensable à l'entreprise agricole. Les cantons peuvent limiter les affectations autorisées à certains types d'installations, mais pas les élargir au-delà de ce que prévoit l'article 16a, alinéa 3 LAT. Il serait par exemple contraire au droit fédéral d'autoriser les bâtiments destinés à la fabrication de produits non agricoles<sup>11</sup>.

Ainsi, sont conformes à l'affectation d'une ZAI les bâtiments et installations servant à la fabrication de produits agricoles, quelle que soit la méthode de production, à savoir :

- les bâtiments nécessaires à l'exploitation ;
- les bâtiments et installations servant à la transformation de la production agricole propre (jusqu'à un certain degré de transformation) ;
- les bâtiments et installations servant à la commercialisation de la production agricole propre (vente de produits propres ou entreposage de matières premières et de produits propres) ;
- les bâtiments d'habitation, dans la mesure où ils sont nécessaires à l'exploitation.

Il convient de relever que le Tribunal fédéral a une jurisprudence stricte concernant la nécessité des locaux d'habitation pour l'entreprise : il faut que l'exploitation requière une présence permanente et que la zone d'habitation la plus proche soit éloignée et difficile d'accès. L'établissement d'une habitation hors de la zone à bâtir est admissible uniquement s'il est impossible, pour des raisons objectives, d'assurer l'exploitation depuis la zone à bâtir<sup>12</sup>.

La conformité à l'affectation de la zone constitue une condition à l'octroi du permis de construire dont le respect doit être vérifié par l'autorité qui délivre le permis et par l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (art. 25, al. 2 LAT).

Ne sont pas conformes à l'affectation de la ZAI :

- les activités de loisir comme le golf, l'équitation ou le camping ;
- les activités purement industrielles ou artisanales comme les scieries ou les entreprises de travaux agricoles ;
- les bâtiments et installations pour la détention et l'utilisation de chevaux selon l'article 16a<sup>bis</sup> LAT.

### 3.4 Que doivent contenir les prescriptions relatives à la ZAI ?

Le tableau 2 présente des dispositions-types relatives à la ZAI à faire figurer dans le règlement de construction. La disposition relative aux émissions d'odeurs est nécessaire lorsque la ZAI est destinée à la garde d'animaux de rente (affectation B).

Ces dispositions-types peuvent aussi servir d'aide à l'élaboration d'un règlement de quartier.

Dans les zones fortement industrialisées, l'agrément de l'architecture doit passer avant la dissimulation des constructions. Pour cela, les conseils de consultants spécialisés sont plus utiles que des prescriptions relatives à la zone.

<sup>11</sup> Waldmann/Hänni, RPG, n. 33 ad article 16a LAT.

<sup>12</sup> Cf. arrêt du TF 1C\_408/2012 du 19 août 2013.

Tableau 2 : Dispositions-types pour les prescriptions relatives à la ZAI

<b>Désignation de la zone</b>	<i>La zone d'agriculture intensive est une zone agricole spéciale située hors de la zone à bâtir dans laquelle des constructions et des installations au sens de l'article 16a, alinéa 3 LAT sont autorisées.</i>
<b>Type d'affectation</b> A : Culture maraîchère et horticulture productrice B : Garde d'animaux de rente	<i>Dans le domaine de la production végétale, elle est essentiellement ou exclusivement affectée à la culture maraîchère et à l'horticulture non tributaires du sol.</i> <i>Dans le domaine de la garde d'animaux de rente, elle est essentiellement ou exclusivement affectée à une production non tributaire du sol.</i>
<b>Aspect et disposition des constructions</b>	<i>Les constructions et les installations doivent s'intégrer de manière optimale au site et au paysage, à la configuration du terrain ainsi qu'au milieu bâti ou au groupe de fermes.</i> <i>Les constructions et les installations doivent s'intégrer de manière optimale au paysage, en respectant les caractéristiques locales de taille, de hauteur, de disposition, de matériaux, de couleurs, etc.</i> <i>Les constructions et les installations doivent être disposées de manière à limiter au maximum les modifications de terrain et à ce que les surfaces non bâties de la ZAI restent d'un seul tenant et puissent être cultivées.</i> <i>Les dispositions relatives à la forme des toits dans la zone agricole figurant à l'article ... du règlement de construction sont applicables.</i> <i>L'orientation et la forme des nouveaux toits respectent le style dominant dans le groupe de bâtiments existant, à savoir ...</i> <i>La hauteur des murs de soutènement et autres ouvrages porteurs est limitée à ... m.</i>
<b>Volume des bâtiments</b>	<i>Les constructions et les installations ne doivent pas dépasser les dimensions suivantes :</i> <i>hauteur totale ... m ;</i> <i>longueur des bâtiments ... m ;</i> <i>largeur des bâtiments ... m.</i>
<b>Distances à la limite</b>	<i>Les distances à la limite minimales suivantes sont applicables :</i> <i>petite distance à la limite ... m ; grande distance à la limite ... m.</i> <i>De plus grandes distances à la limite peuvent être imposées pour des raisons de protection contre les immissions.</i>
<b>Protection contre le bruit</b>	<i>Les dispositions correspondant au degré de sensibilité III (art. 43 OPB) sont applicables.</i>
<b>Protection de l'air</b>	<i>Les émissions d'odeurs doivent être limitées conformément aux articles 3 et 4 OPAir et ne doivent pas entraîner d'immissions excessives.</i>
<b>Équipement</b>	<i>Le coût de la construction, de l'exploitation et de l'entretien des installations d'équipement de la zone d'agriculture intensive sont à la charge des propriétaires fonciers ou des personnes au bénéfice d'un permis de construire dans la zone.</i>

<b>Charge d'enlèvement</b>	<i>Les permis de construire en ZAI doivent être assortis d'une charge imposant que les constructions et les installations soient enlevées lorsqu'elles cessent d'être utilisées de manière conforme à leur affectation d'origine et que l'état naturel du terrain soit rétabli (art. 84a LC).</i>
<b>Aménagement des abords</b>	<i>Un plan d'aménagement des abords doit accompagner chaque demande de permis de construire, dont il fait partie intégrante. Ce plan définit l'intégration des constructions dans les environs, le choix des matériaux et des couleurs ainsi que l'agencement des abords, y compris les plantations. Il convient d'observer les principes suivants :</i> <ul style="list-style-type: none"><li><i>– dissimuler les constructions et les installations situées dans des endroits en vue ;</i></li><li><i>– limiter au maximum les modifications de terrain ;</i></li><li><i>– préserver et relier les biotopes ;</i></li><li><i>– aménager les zones de transition entre les surfaces bâties et leurs abords sans porter atteinte au paysage.</i></li></ul>

## **4. Autres aspects**

### **4.1 Coûts de l'équipement**

En vertu de l'article 80c LC, les communes ne sont pas tenues d'assumer les coûts engendrés par la construction, l'exploitation et l'entretien d'installations d'équipement supplémentaires. Si nécessaire, les détails de l'équipement peuvent être réglés dans des contrats d'infrastructure. Mais la commune est responsable de la planification de l'équipement et de la mise en place des installations requises.

### **4.2 Génération d'une plus-value par le classement en ZAI ?**

Le classement d'une parcelle en ZAI n'est pas soumis à la compensation de la plus-value car il ne s'agit ni d'un classement en zone à bâtir, ni d'une augmentation du degré d'affectation. L'énumération des cas ouvrant la possibilité ou l'obligation de percevoir une taxe sur la plus-value figurant à l'article 142a, alinéa 2 LC est exhaustive.

### **4.3 Quand faut-il réaliser une étude d'impact sur l'environnement ?**

En vertu de l'ordonnance cantonale relative à l'étude d'impact sur l'environnement (OCEIE ; RSB 820.111), une étude d'impact sur l'environnement doit être réalisée pour les installations destinées à l'élevage d'animaux de rente lorsque la capacité de l'exploitation est supérieure à 125 unités de gros bétail (annexe 1 à l'art. 4, al. 1 OCEIE).

Une étude d'impact sur l'environnement ne peut être réalisée que sur la base d'un projet concret. Elle est généralement examinée au stade de l'édiction d'un plan de quartier ou durant la procédure de permis de construire. L'EIE doit donc être effectuée au moment approprié pour l'instrument choisi (ZAI ou plan de quartier).

Des informations plus poussées sur l'obligation de réaliser une EIE sont à lire dans le mémento EIE 14 « L'EIE dans le cas d'installations destinées à l'élevage d'animaux de rente » de l'Office de l'environnement et de l'énergie<sup>13</sup>.

#### 4.4 Charge d'enlèvement

Les permis de construire ou les dérogations pour construire hors de la zone à bâtir ou dans une zone spéciale située hors de la zone à bâtir visés à l'article 84a LC peuvent être assortis d'une disposition annexe prévoyant que les constructions et les installations doivent être enlevées après l'écoulement d'un certain délai ou lorsqu'elles ne sont plus utilisées de manière conforme à leur affectation d'origine, s'il n'existe pas à ce moment-là de permis de construire exécutoire pour une nouvelle affectation. Une fois le délai écoulé ou l'affectation devenue caduque, les constructions et installations concernées doivent être enlevées sans délai ni indemnisation, et l'état naturel du terrain doit être rétabli.

Il est fortement recommandé de prévoir une charge d'enlèvement dans les permis de construire en ZAI ou dans le plan de quartier.

#### 4.5 Application du droit foncier rural

Les dispositions de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR ; RS 211.412.11) s'appliquent aux ZAI, quelle que soit la nature des constructions. Ainsi, les prescriptions de la LDFR sont applicables et des autorisations sont requises dans les cas prévus. Dans le canton de Berne, ces autorisations sont du ressort des préfetures.

## 5 Extraits de la LAT et de la LC

### 5.1 Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT)

#### **Art. 16a LAT Constructions et installations conformes à l'affectation de la zone agricole**

*<sup>1</sup> Sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice. Cette notion de conformité peut être restreinte en vertu de l'art. 16, al. 3.*

*<sup>1bis</sup> ...*

*<sup>2</sup> Les constructions et installations qui servent au développement interne d'une exploitation agricole ou d'une exploitation pratiquant l'horticulture productrice sont conformes à l'affectation de la zone. Le Conseil fédéral règle les modalités.*

*<sup>3</sup> Les constructions et installations dépassant le cadre de ce qui peut être admis au titre du développement interne peuvent être déclarées conformes à l'affectation de la zone et autorisées lorsqu'elles seront implantées dans une partie de la zone agricole que le canton a désignée à cet effet moyennant une procédure de planification.*

#### **Art. 34 OAT Constructions et installations conformes à l'affectation de la zone agricole**

---

<sup>13</sup> Mémentos consacrés à l'étude d'impact sur l'environnement, Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement du canton de Berne.

<sup>1</sup> Sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui servent à l'exploitation tribulaire du sol ou au développement interne, ou qui sont – dans les parties de la zone agricole désignées à cet effet conformément à l'art. 16a, al. 3, LAT – nécessaires à une exploitation excédant les limites d'un développement interne et qui sont utilisées pour :

- a. la production de denrées se prêtant à la consommation et à la transformation et provenant de la culture de végétaux et de la garde d'animaux de rente ;
- b. l'exploitation de surfaces proches de leur état naturel.

<sup>2</sup> Sont en outre conformes à l'affectation de la zone les constructions et installations qui servent à la préparation, au stockage ou à la vente de produits agricoles ou horticoles :

- a. si ces derniers sont produits dans la région et que plus de la moitié d'entre eux proviennent de l'exploitation où se trouvent lesdites constructions et installations ou d'exploitations appartenant à une communauté de production ;
- b. si la préparation, le stockage ou la vente ne revêt pas un caractère industriel, et
- c. si l'exploitation où se trouve lesdites constructions et installations conserve son caractère agricole ou horticole.

<sup>3</sup> Sont enfin conformes à l'affectation de la zone les constructions qui servent au logement indispensable à l'entreprise agricole, y compris le logement destiné à la génération qui prend sa retraite.

<sup>4</sup> Une autorisation ne peut être délivrée que :

- a. si la construction ou l'installation est nécessaire à l'exploitation en question ;
- b. si aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à l'implantation de la construction ou de l'installation à l'endroit prévu, et
- c. s'il est prévisible que l'exploitation pourra subsister à long terme.

<sup>5</sup> Les constructions et installations qui servent à l'agriculture pratiquée en tant que loisir ne sont pas réputées conformes à l'affectation de la zone agricole.

#### **Art. 36 OAT Développement interne dans le domaine de la garde d'animaux de rente**

<sup>1</sup> Est considérée comme un développement interne (art. 16a, al. 2, LAT) l'édification de constructions et installations destinées à la garde d'animaux de rente selon un mode de production indépendant du sol lorsque :

- a. la marge brute du secteur de production indépendante du sol est inférieure à celle de la production dépendante du sol, ou
- b. le potentiel en matières sèches de la culture végétale représente au moins 70 % des besoins en matières sèches des animaux de rente.

<sup>2</sup> La comparaison des marges brutes et des matières sèches doit être effectuée en fonction de valeurs standard. À défaut, on utilisera des critères de calcul comparables.

<sup>3</sup> Si le critère de la marge brute aboutit à un potentiel de développement interne plus élevé que le critère des matières sèches, il faudra, dans tous les cas, veiller à ce que la couverture de 50 % des besoins en matières sèches des animaux de rente soit assurée.

#### **Art. 37 OAT Développement interne dans le domaine de la culture maraîchère et de l'horticulture productrice**

<sup>1</sup> L'édification de constructions et installations destinées à la culture maraîchère et à l'horticulture selon un mode de production indépendant du sol est réputée développement interne (art. 16a, al. 2, LAT) si la surface de production indépendante du sol n'excède pas 35 % de la surface maraîchère ou horticole cultivée et n'est pas supérieure à 5000 m<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> La production est réputée indépendante du sol s'il n'y a pas de lien suffisamment étroit avec le sol.

#### **Art. 38 OAT Constructions et installations dépassant le cadre de ce qui peut être admis au titre du développement interne**

Les cantons déterminent, dans le cadre de l'élaboration de leur plan directeur ou par voie législative, les exigences à respecter lors de la délimitation de zones au sens de l'art. 16a, al. 3, LAT ; à cet égard, les buts et les principes énoncés aux art. 1 et 3 LAT sont déterminants.

## 5.2 Loi bernoise sur les constructions (LC)

### Art. 80 Zone agricole – Principe

<sup>1</sup> La délimitation des zones agricoles est régie par les prescriptions du droit fédéral.

### Art. 80a Conformité à l'affectation de la zone selon l'article 16a, alinéa 3 LAT

<sup>1</sup> Un plan directeur ou un plan d'aménagement du paysage est présenté au niveau régional pour servir de base à l'appréciation de l'adéquation des périmètres concernés pour les constructions et installations dépassant le cadre de ce qui peut être admis au titre du développement interne.

<sup>2</sup> Un plan d'affectation communal (plan des zones à protéger, plan de zones ou plan de quartier) est requis de la commune pour l'appréciation des demandes de permis de construire. Si les plans d'aménagement communaux répondent aux critères énoncés à l'article 80b, l'obligation de présenter un plan régional au sens de l'alinéa 1 disparaît.

### Art. 80b Critères applicables à la délimitation des périmètres

<sup>1</sup> Il convient de prêter attention à la limitation des immissions ainsi qu'à la protection des sites et du paysage lors de la délimitation de périmètres destinés aux constructions et aux installations au sens de l'article 80a.

<sup>2</sup> Les constructions et installations doivent autant que possible jouxter des sites bâtis ou des groupes de fermes.

<sup>3</sup> La délimitation de périmètres est en particulier exclue

- a. dans les zones à protéger cantonales ou communales, si elle n'est pas compatible avec les objectifs de ces zones,
- b. dans les zones de danger,
- c. lorsqu'elle menace les eaux souterraines,
- d. lorsqu'elle est contraire aux inventaires de la Confédération ou du canton.

### Art. 80c Coûts de l'infrastructure

La commune n'est pas tenue d'assumer les coûts engendrés par la construction, l'exploitation et l'entretien d'installations d'équipement supplémentaires destinées à des constructions et à des installations au sens de l'article 80a.

### Art. 84a Charge d'enlèvement

<sup>1</sup> Un permis de construire ou une dérogation pour des constructions et installations implantées hors de la zone à bâtir ou dans une zone spéciale située hors de la zone à bâtir peuvent être assortis d'une disposition annexe prévoyant qu'elles doivent être enlevées après l'écoulement d'un certain délai ou lorsqu'elles ne sont plus utilisées de manière conforme à leur affectation originelle, s'il n'existe pas à ce moment-là de permis de construire entré en force pour une nouvelle affectation.

<sup>2</sup> Une fois le délai écoulé ou l'affectation devenue caduque, les constructions et installations concernées doivent être enlevées sans délai et sans indemnisation par le ou la propriétaire et l'état naturel du terrain doit être rétabli.

## 6 Abréviations

CRTU	Conception régionale des transports et de l'urbanisation
EIE	Étude d'impact sur l'environnement
IFP	Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale
LAT	Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (RS 700)
LC	Loi sur 9 juin 1985 sur les constructions (RSB 721)
LcPN	Loi cantonale du 15 septembre 1992 sur la protection de la nature (RSB 426.11)
LPN	Loi fédérale du 1 <sup>er</sup> juin 1966 sur la protection de la nature et du paysage (RS 451)

OACE	Ordonnance du 2 novembre 1994 sur l'aménagement des cours d'eau (RS 721.100.1)
OAT	Ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (SR 700.1)
OC	Ordonnance du 6 mars 1985 sur les constructions (RSB 721.1)
OCEIE	Ordonnance cantonale du 14 octobre 2009 relative à l'étude d'impact sur l'environnement (RSB 820.111)
OEaux	Ordonnance du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux (RS 814.201)
OPAir	Ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air (RS 814.318.142.1)
OPB	Ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (RS 814.41)
OPE	Ordonnance cantonale du 24 mars 1999 sur la protection des eaux (RSB 821.1)