



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'environnement,
des transports, de l'énergie et de la communication DETEC
Office fédéral du développement territorial ARE

Mémorandum du groupe de travail « Infrastructures de la Confédération et SDA »

du 8 décembre 2017

Référence / n° de dossier : COO.2093.100.5.366351

Auteurs

Anja Tschirky, Lena Poschet, Anne-Marie Steiner, Laëtitia Béziane

Membres du groupe de travail :

ARE : Laëtitia Béziane, Elisabeth Clément, Christine De Gasparo, Lena Poschet (présidence), Anne-Marie Steiner, Anja Tschirky, Martin Vinzens
OFROU : René Sutter, Jean-Marc Waeber
OFEV : Ruedi Stähli, Andreas Stalder, Giorgio Walther
OFT : Frédéric Barman, Iris Link-Benz, Urs Rohrer
OFAC : Martin Bär
OFEN : Sven Schelling
OFAG : Anton Stübi
DDPS : Oliver Tew

Table des matières

1	Situation.....	4
2	Compensation des SDA lors de projets fédéraux.....	5
2.1	Position commune des autorités fédérales impliquées : l'obligation de compensation.....	5
2.2	Mode de compensation.....	6
2.3	Répartition des tâches et collaboration entre les autorités et les requérants.....	6
2.3.1	Tâches incombant aux autorités fédérales.....	6
2.3.2	Tâches incombant aux cantons concernés.....	7
2.3.3	Tâches incombant aux requérants.....	8
3	Résumé et recommandations pour le remaniement du plan sectoriel SDA	9
4	Glossaire.....	10
5	Références.....	13

1 Situation

Dans son rapport sur le maintien de la superficie des terres cultivables, publié en novembre 2015, la **Commission de gestion du Conseil national** (CdG-N) a souligné que la Confédération, ses instituts et ses établissements devaient avoir un comportement exemplaire sur la question de la protection des terres agricoles et des surfaces d'assolement (SDA) et que la Confédération devait prendre des mesures pour renforcer la protection des terres agricoles dans le cadre des projets fédéraux. Il est notamment recommandé que les autorités fédérales adoptent une position coordonnée sur la compensation des SDA dans le cadre de projets d'infrastructure de la Confédération et sur la collaboration avec les cantons. Il s'agit surtout d'optimiser la marche à suivre pour la procédure d'approbation des plans et d'établir une réglementation claire de la collaboration avec les cantons pour la compensation des SDA¹.

En tenant compte de ce que la CdG-N préconise dans le rapport mentionné, le **groupe de travail « Infrastructures de la Confédération et SDA »** a traité depuis mars 2016 la question de la protection des SDA pouvant être appliquée dans le cadre de projets fédéraux selon le droit en vigueur, donc y compris selon le plan sectoriel SDA du 8 avril 1992², et a résumé les résultats dans le présent mémorandum. L'accent a été mis sur la compensation des SDA utilisées pour réaliser des projets fédéraux et sur la répartition nécessaire des tâches entre la Confédération, les cantons et les parties requérant une approbation (ci-après les requérants). Les résultats de ce mémorandum sont valables pour l'état actuel du plan sectoriel SDA et doivent être intégrés dans son remaniement et son renforcement³.

La Confédération, les cantons et les communes doivent veiller à une utilisation mesurée du sol⁴. Ils doivent soutenir par des mesures d'aménagement les efforts qui sont entrepris notamment aux fins de protéger les bases naturelles de la vie, telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage⁵, et de garantir des sources d'approvisionnement suffisantes dans le pays⁶. En outre, il convient de réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables⁷. Les SDA doivent faire l'objet d'une protection particulière⁸. Il faut les préserver, au moins pour garantir leur surface minimale à l'échelle nationale et les contingents cantonaux⁹ et, de manière plus générale, les ménager.

L'obligation pour la Confédération de compenser les SDA impérativement nécessaires pour un projet d'infrastructure **n'est pas réglée expressément par la loi**. Il est toutefois possible de la déduire indirectement des art. 75, 102, 104 et 104a, let. a, Cst.¹⁰, des art. 1 et 3 LAT, des art. 3 ss OAT ainsi que de l'art. 3, al. 1, ACF¹¹. Avec la dernière révision partielle de la LAT et de l'OAT, de nouvelles dispositions qui renforcent expressément la protection des SDA sont entrées en vigueur le 1^{er} mai 2014¹². A

¹ Maintien de la superficie des terres cultivables, rapport de la CdG-N du 20 novembre 2015, FF 2016 3429, 3436

² FF 1992 II 1616 ss.

³ Le présent mémorandum ne fait pas partie des travaux parallèles de remaniement et de renforcement du plan sectoriel SDA.

⁴ Cf. art. 75, al. 1, de la Constitution fédérale (Cst.) ; art. 1, al. 1, de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT, RS 700).

⁵ Art. 1, al. 2, let. a, LAT.

⁶ Art. 1, al. 2, let. d, LAT.

⁷ Art. 3, al. 2, let. a, LAT.

⁸ Cf. art. 26 ss de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT, RS 700.1) ; art. 3, al. 1, de l'arrêté du Conseil fédéral du 8 avril 1992 concernant le plan sectoriel des surfaces d'assolement : surface minimale et répartition entre les cantons (FF 1992 II 1616-1617 ; cf. ATF 134 II 217 c. 3.3, 115 la 358 c. 3f/bb, 115 la 350 c. 3f/bb, 114 la 371 c. 5d ; TF 1A.19/2007 du 2 avril 2008, c. 5.2 ; 1A.271/2005 du 26 avril 2006, c. 3.3.2).

⁹ Art. 30, al. 2, OAT.

¹⁰ Avec la disposition constitutionnelle sur la sécurité alimentaire que le peuple et les cantons ont acceptée le 24 septembre 2017 à une large majorité, la Confédération doit créer, en vue d'assurer l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires, des conditions favorables pour la production agricole, notamment pour la protection des terres agricoles.

¹¹ Arrêté du Conseil fédéral du 8 avril 1992 concernant le plan sectoriel des surfaces d'assolement : surface minimale et répartition entre les cantons (FF 1992 II 1616 et 1617, ci-après ACF).

¹² C'est ainsi que l'art. 3, al. 2, let. a, LAT, depuis l'entrée en vigueur de la LAT partiellement révisée le 12 juin 2012, cite également la protection des SDA comme principe d'aménagement. En outre, l'art. 15, al. 3, LAT, prescrit désormais de coordonner l'emplacement et la dimension des zones à bâtir par-delà les limites communales en respectant les buts et les principes de l'aménagement du territoire, notamment le principe d'aménagement précité de la protection des SDA. En vertu de l'art. 30, al. 1^{bis}, OAT, des SDA ne peuvent être classées en zone à bâtir que lorsqu'un objectif que le canton également estime important ne peut pas être atteint judicieusement sans y recourir et lorsqu'il peut être assuré que les surfaces sollicitées seront utilisées de manière optimale selon l'état des connaissances. Enfin, la surveillance fédérale a aussi été renforcée du fait que les décisions concernant l'approbation de plans d'affectation en vertu de l'art. 26 LAT et les décisions sur recours prises par les instances inférieures doivent être communiquées non seulement à l'ARE, mais aussi à l'OFAG, lorsque les modifications des plans d'affectation réduisent les SDA de plus de trois hectares (cf. art. 46, al. 3, OAT).

cela s'ajoute que la Confédération et les cantons doivent collaborer entre eux dans l'accomplissement de leurs tâches et se doivent respect et assistance (art. 44, al. 1 et 2, Cst.). C'est de ces principes qu'est notamment déduit le précepte de modération dans l'exercice des compétences. Etant donné la situation difficile dans laquelle se trouve un canton lorsque la surface minimale de SDA qu'il doit respecter n'est plus atteinte, la conséquence dans le contexte présent est que la Confédération doit veiller à éviter que les projets fédéraux recourent aux SDA ou en tout cas à minimiser ce recours. Certaines mesures de compensation permettent de contribuer notablement à éviter ou à minimiser ce recours, raison pour laquelle elles semblent s'imposer en cas de sollicitation inévitable de SDA pour des projets fédéraux, au sens de la modération requise dans l'exercice des compétences.

Il faut en outre relever que le sol doit être traité de manière adéquate et que le sol décapé doit pouvoir être réutilisé. Les matériaux terreux décapés non pollués doivent être réutilisés conformément aux directives légales¹³.

2 Compensation des SDA lors de projets fédéraux

2.1 Position commune des autorités fédérales impliquées : l'obligation de compensation

Selon la **position commune** des autorités fédérales représentées dans le groupe de travail, il faut **en principe compenser toutes les SDA touchées**. Ces autorités s'imposent une obligation de compensation de principe ou l'imposent aux requérants lorsque, pour un projet fédéral, le recours à des SDA est indispensable à l'issue de la pesée des intérêts complète requise, laquelle aura dûment pondéré la protection des SDA¹⁴. En agissant de la sorte, les autorités fédérales concernées garantissent que les projets fédéraux ne réduisent quasiment pas la superficie des SDA et exercent ainsi un rôle exemplaire.

En principe, **toutes les SDA utilisées par un projet**¹⁵ doivent être compensées ; il n'y a pas de superficie minimale des surfaces à compenser. Ces dernières doivent être touchées pour une certaine durée. Les projets fédéraux permettant une reconstitution à court terme peuvent être exemptés de l'obligation de compensation, pour autant que la fertilité du sol soit conservée et que la reconstitution des SDA figure comme une obligation dans l'approbation des plans¹⁶.

Lorsqu'une **entreprise privée intervient en qualité de requérante** pour un projet fédéral, son obligation de compensation des SDA doit être inscrite dans la partie conceptionnelle ou Programme du plan sectoriel et, s'il y en a, dans les conventions de prestations portant sur la tâche publique à accomplir¹⁷. L'obligation de compensation devient ainsi contraignante pour la personne privée qui assume des tâches publiques¹⁸.

¹³ Art. 1, 30 et 33 de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE, RS 814.01) ; art. 7, al. 1, de l'ordonnance du 1^{er} juillet 1998 sur les atteintes portées aux sols (OSol, RS 814.12) ; art. 18 de l'ordonnance du 4 décembre 2015 sur les déchets (OLED, RS 814.600).

¹⁴ Le chap. 4 fournit des informations supplémentaires sur la pesée des intérêts.

¹⁵ Y compris toutes les surfaces de qualité SDA utilisées pour des mesures écologiques de remplacement, pour autant que ces mesures ne soient pas conciliables avec les SDA (cf. ARE, Plan sectoriel des surfaces d'assolement SDA, Aide à la mise en œuvre 2006 [ci-après Aide à la mise en œuvre 2006], p. 10 et 11).

¹⁶ Cela peut être le cas pour les conduites.

¹⁷ P. ex. pour les aéroports nationaux ou les aérodromes régionaux.

¹⁸ Selon l'art. 22, al. 2, OAT, les plans sectoriels ont également force obligatoire pour les organisations et les personnes de droit public ou de droit privé qui n'appartiennent pas à l'administration, lorsqu'elles assument des tâches publiques. On entend par « tâche publique » une activité durable dont l'exécution est liée à un mandat légal de prestation ou de garantie. L'approvisionnement de base en fait évidemment partie (cf. ATF 131 II 1 c. 3.2 ; Bernhard Rüttsche, Was sind öffentliche Aufgaben? in: recht 2013/4, p. 153-162, p. 157 ss).

2.2 Mode de compensation

C'est en priorité **la valorisation et/ou la remise en culture appropriée(s) de sols dégradés¹⁹ pour les transformer en SDA** qui entre en ligne de compte comme compensation des SDA. Les autorités fédérales impliquées ou les requérants doivent réaliser cette action si possible à l'intérieur du périmètre des projets ou à proximité immédiate de celui-ci. Si la compensation ne peut être effectuée dans la zone indiquée, la valorisation ou la remise en culture de sols en dehors de ce périmètre entre en ligne de compte. Les requérants doivent prendre à leur charge les coûts de valorisation ou de remise en culture. Mais il est également possible que le canton concerné désigne des surfaces de valorisation ou de remise en culture et en fasse réaliser la valorisation ou la remise en culture par les requérants.

La valorisation ou la remise en culture de sols dégradés peut en outre être obtenue par le **paiement d'une indemnité proportionnelle à la surface** à un fonds créé à cet effet par le canton concerné²⁰. Les ressources de ce fonds ont impérativement une affectation obligatoire et doivent être utilisées par le canton concerné pour valoriser ou remettre en culture les sols dégradés. Certains cantons connaissent déjà des mécanismes de compensation de ce genre.

Pour compenser les SDA, il est également possible de **déclasser** du terrain non construit de zones à bâtir de qualité SDA.

En dernier recours et dans certaines conditions²¹, il est possible d'**exproprier** du terrain pour compenser des SDA²².

Il reste à signaler que les valorisations de sols **sont généralement avantageuses pour le ou la propriétaire du bien-fonds**, notamment pour un agriculteur ou une agricultrice. Ces propriétaires peuvent mettre leur terrain à la disposition des requérants contre une indemnité et reçoivent en contrepartie du terrain revalorisé ou remis en culture. La procédure précise doit être réglée par contrat entre les requérants et le ou la propriétaire du bien-fonds et coordonnée avec le service cantonal compétent²³.

2.3 Répartition des tâches et collaboration entre les autorités et les requérants

2.3.1 Tâches incombant aux autorités fédérales

L'autorité de planification et/ou l'autorité unique compétente pour le secteur concerné²⁴ est tenue de viser à éviter ou à **minimiser l'utilisation** de SDA de manière appropriée au niveau traité²⁵.

La **partie conceptionnelle ou Programme du plan sectoriel concerné** doit stipuler que, lorsque l'utilisation de SDA est indispensable, celles-ci doivent en principe être compensées. Elle devrait en outre décrire le rôle qui incombe aux cantons en matière de compensation des SDA pour les projets fédéraux. La question de la compensation des SDA peut éventuellement être abordée entre la Confédération et le canton concerné dans le cadre du processus de planification sectorielle, au sujet de

¹⁹ Il peut s'agir de sols dégradés par l'activité humaine ou par des phénomènes naturels. La notion de « sol dégradé par l'activité humaine » est décrite au chap. 5.

²⁰ Dans le cadre du projet ANU (élargissement du contournement nord de Zurich), l'OFROU s'est déclaré prêt à payer au canton de Zurich une contribution à la surface de 10 CHF/m² pour l'utilisation de SDA. Il contribue en outre aux matériaux terreux nécessaires pour la valorisation des SDA. Si les matériaux terreux ne sont pas disponibles, le montant à payer s'élève à 20 CHF/m² au total.

²¹ Cf. art. 8 de la loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation (Lex, RS 711) ; art. 65 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR, RS 211.412.11).

²² L'expropriation pourrait entrer en ligne de compte p. ex. si les entretiens avec le canton concerné ou avec le ou la propriétaire du bien-fonds échouaient au sujet de la compensation des SDA utilisées.

²³ Planteam S AG (2013). Etat de la mise en œuvre du plan sectoriel SDA (p. 43).

²⁴ L'OFROU, l'OFT, l'OFAC, l'OFEN, le SG DETEC, le SEM ou le DDPS. Il y a une bipartition des compétences dans les domaines suivants : à l'exception des projets d'entretien, pour lesquels aucune procédure d'approbation des plans par le DETEC n'est prévue et pour lesquels l'OFROU est compétent en tant qu'autorité unique, l'OFROU traite les projets fédéraux en tant qu'autorité de planification et le SG DETEC en tant qu'autorité unique ; dans le domaine de l'armée, armassuisse Immobilier est l'autorité de planification et le SG DDPS l'autorité unique. Le SEM planifie les centres fédéraux pour requérants d'asile avec l'OFCL, tandis que le SG DFJP joue le rôle d'autorité unique. Il reste à mentionner que le Conseil fédéral adopte les plans sectoriels et prend donc la décision définitive sur une éventuelle obligation de compensation, pour autant que le plan sectoriel en prévoit une.

²⁵ Voir chap. 4.

l'objet concret. Si possible, les participants se mettent d'accord sur la procédure de compensation, qui pourrait finalement être stipulée à titre obligatoire dans le plan sectoriel. Enfin, la compensation concrète des SDA utilisées doit être entreprise via l'approbation des plans.

La loi, l'ordonnance et les aides à la mise en œuvre prescrivent quelles déclarations le **dossier de demande** doit contenir au sujet des SDA. Le contenu minimum inclut des indications sur les variantes étudiées²⁶, sur le type et la superficie des SDA touchées par le projet fédéral concerné ainsi que sur la compensation.

Pour autant que ce soit possible dans le cadre de l'**avant-projet** ou du **projet général**, les requérants ou l'autorité de planification veillent à la présence d'indications, appropriés à chaque niveau, sur la compensation des SDA utilisées.

Dans l'**approbation des plans**, la compensation des SDA doit être suffisamment réglée pour pouvoir être réalisée avec le moins de décalage temporel possible par rapport à la réalisation du projet. Il faut y mentionner le type, la superficie, la procédure, en particulier la gestion adéquate des matériaux terreux (stockage et utilisation sur les parcelles), ainsi que le financement de la compensation. Le règlement de la compensation des SDA est donc un élément de l'approbation des plans et, si nécessaire, de la procédure d'expropriation associée.

L'autorité unique **consulte** en règle générale²⁷ l'**ARE** avant de rendre sa décision²⁸. Celui-ci s'exprime en particulier sur la nécessité d'utiliser des SDA, sur les dimensions des SDA à utiliser dans le cas d'espèce et sur la compensation proposée. Il se consulte avec d'autres autorités compétentes²⁹.

L'autorité d'exécution assume la supervision des obligations stipulées dans l'approbation des plans, notamment en ce qui concerne la compensation des SDA utilisées.

L'ARE assiste et conseille en tout temps les offices fédéraux au sujet de la gestion des SDA dans l'aménagement du territoire.

2.3.2 Tâches incombant aux cantons concernés

Les cantons garantissent les SDA par des **mesures d'aménagement du territoire**. Toutes les SDA sont à préserver, y compris celles qui sont en sus de la superficie minimale³⁰. Les cantons doivent veiller à ce que leur part de la surface totale minimale d'assolement soit garantie de façon durable³¹.

²⁶ Voir chap. 4.

²⁷ Dans les cas de peu d'importance, l'autorité unique et l'ARE peuvent introduire des simplifications, selon l'art. 62a, al. 4, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA, RS 172.010).

²⁸ Cf. art. 62a, al. 1, LOGA ; art. 48, al. 1, OAT ; art. 3, al. 2, ACF.

²⁹ Selon la convention OFT-ARE de novembre 2014 sur l'audition de l'ARE dans le cadre des PAP, l'intégration de l'ARE dans un groupe de travail interdépartemental composé de représentants de l'OFAG, de l'OFAE et de l'OFEV garantit au sein de la Confédération une position coordonnée sur le thème des SDA. Lorsque des SDA sont concernées, l'ARE informe l'OFAG. Selon l'Aide à la mise en œuvre 2006, l'ARE examine un projet d'intérêt national qui recourt à des SDA dans le cadre de la procédure d'approbation correspondante, en collaboration avec le groupe de travail interdépartemental PS SDA et après audition du ou des cantons concernés (cf. Aide à la mise en œuvre 2006, p. 8 et 9).

³⁰ L'art. 3, al. 4, ACF dit à propos des constructions fédérales que la surface cantonale minimale des SDA sera adaptée au sens de l'art. 19, al. 3, OAT. Cette disposition renvoie à l'OAT du 2 octobre 1989, qui a été abrogée par l'entrée en vigueur de l'OAT du 28 juin 2000, totalement révisée. L'art. 19, al. 3, aOAT avait la teneur suivante : « *Le plan sectoriel est régulièrement contrôlé et si nécessaire adapté ; les art. 17 à 19 s'appliquent logiquement.* » Les art. 17 à 19 aOAT réglaient les compétences et les procédures. L'art. 19 aOAT a été modifié lors de la révision totale de l'OAT en 2000 (aujourd'hui art. 29 OAT). L'al. 3 a été abrogé parce que cette disposition n'énonçait pas grand-chose de plus que ce qui est déjà applicable au contrôle et à l'adaptation éventuelle de tous les plans sectoriels de la Confédération et qui est consigné à l'art. 17, al. 4, OAT : « *Lorsque les circonstances se sont modifiées, que de nouvelles tâches se présentent ou qu'il est possible de trouver une solution dans l'ensemble meilleure, les conceptions et les plans sectoriels sont réexaminés et, au besoin, totalement remaniés ou adaptés.* » L'art. 17 OAT régit l'« élaboration et l'adaptation » des plans sectoriels en général. L'art. 3, al. 4, ACF renvoie donc généralement à la possibilité d'adapter le plan sectoriel et ne donne pas d'indications matérielles à ce sujet. En outre, l'art. 17, al. 4, OAT (de même qu'autrefois l'art. 19, al. 3, aOAT) dit clairement que le plan sectoriel est adapté « au besoin ». Il n'est donc pas possible de déduire de cette disposition que les SDA utilisées par des projets fédéraux ne devraient pas être compensées ou que la surface minimale du canton concerné pourrait simplement être réduite en conséquence. Car il ressort également du rapport sur le plan sectoriel SDA de l'ancien Office fédéral de l'aménagement du territoire (OFAT ; aujourd'hui ARE) et de l'OFAE que l'utilisation (considérable) de SDA par des constructions fédérales n'entraîne pas automatiquement une réduction de la surface minimale du canton concerné (rapport 1992, ch. 10.3 ; voir aussi Aide à la mise en œuvre 2006, p. 11, ch. 6.2). Les contingents n'ont pas été réduits depuis 1992 (à une exception près). Vu les objectifs du plan sectoriel SDA, c'est toujours la pratique en vigueur de la Confédération.

³¹ Cf. art. 30, al. 2, OAT.

La **compensation** concrète des SDA utilisées s'effectue toujours **en accord avec les cantons**. Ces derniers soutiennent la Confédération dans ses efforts de compenser les SDA utilisées par des projets fédéraux. Ils assurent la coordination avec les communes concernées et le ou la propriétaire du bien-fonds.

Les cantons contribuent à ce que toute utilisation de SDA soit compensée avec le moins de décalage temporel possible par rapport aux travaux de construction à réaliser. Ils permettent à la Confédération de valoriser et/ou de remettre en culture les sols dégradés. Les cantons peuvent prendre en charge le sol précieux découpé dans le cadre du projet fédéral en question et faire exécuter la valorisation ou la remise en culture aux frais des requérants. Ils peuvent en outre désigner des surfaces de valorisation ou de remise en culture en réserve (p. ex. dans le plan directeur cantonal). Au lieu de la valorisation et/ou de la remise en culture, ils peuvent aussi se déclarer prêts à accepter de la part des requérants concernés, pour la compensation des SDA, une indemnité à affectation obligatoire et proportionnelle à la surface. Ce montant pourrait par exemple être versé dans un fonds, à créer par le canton ou existant. Il y a lieu de rendre compte à l'autorité d'exécution de l'affectation des ressources correspondantes ou du respect de l'obligation de compensation à propos du projet fédéral concerné.

En général, le contrôle des obligations prévues par l'approbation des plans en ce qui concerne la compensation des SDA incombe à l'autorité d'exécution compétente. Mais les tâches liées à la protection de l'environnement et des sols peuvent aussi être déléguées au canton concerné. Le canton est libre d'assumer cette tâche de contrôle³². Lorsque le contrôle est effectué par le service cantonal responsable de la protection des sols, celui-ci devrait avoir la possibilité de faire appel à une protection des sols sur le chantier. En cas de délégation des tâches, il faut veiller à ce que la Confédération reste responsable de l'exécution.

La valorisation ou la remise en culture de surfaces de compensation nécessite une mise en culture adéquate durant au moins quatre ans, financée par les requérants³³. Lors d'une réception subséquente, il faut constater que le sol présente la qualité nécessaire, ce qui doit être consigné dans un procès-verbal de réception.

Pour garantir que le canton concerné apporte le soutien attendu, il faut que les services cantonaux de la protection des sols et de l'aménagement du territoire soient associés aux travaux assez en amont. Les cantons sont tenus de désigner pour la Confédération des interlocuteurs correspondants qui s'occupent de la coordination et éventuellement de l'exécution des projets de compensation.

La compensation des SDA utilisées répond aussi à **l'intérêt des cantons**. Ceux-ci sont incités à désigner, dans un inventaire ou éventuellement dans le plan directeur, des zones de valorisation ou de remise en culture qui présentent des ouvrages souterrains du domaine agricole (drainages) devant être rénovés. La valorisation ou la remise en culture de ces surfaces pour en faire des SDA, qui peuvent être (co)financées par la Confédération à travers la compensation de SDA utilisées, permettent en même temps la rénovation desdits ouvrages. Mais il faut coordonner à cet effet l'emploi des fonds fédéraux avec d'autres paiements. La saisie et la mise à jour de l'inventaire des surfaces de valorisation ou de remise en culture, ainsi que des sols dégradés, pourraient être financées par les ressources du fonds créé spécialement pour la compensation de SDA.

2.3.3 Tâches incombant aux requérants

Les requérants doivent présenter et documenter le projet fédéral prévu, dans le cadre de l'approfondissement du projet (avant-projet et projet général) et de la procédure d'approbation des plans conformément aux directives légales applicables (y compris les constructions et installations qui en font partie, dépôt, route d'accès, renaturations, reboisements, etc.). Le **dossier de demande** doit indiquer, de manière appropriée au niveau concerné, comment le projet affecte des SDA, quelle su-

³² Cf. art. 43 LPE.

³³ Voir Association suisse des sables et graviers (ASG/FSK), Directives pour la remise en culture, Berne, 2001, ch. 6.1 et 6.2 ; Office fédéral de l'environnement, de la forêt et du paysage (OFEFP), Construire en préservant les sols, Guides de l'environnement n° 10, p. 32 ; Union suisse des professionnels de la route, SN 640 583, Terrassement, sol, p. 16, tableau 7.

perficie en est sollicitée, quelles alternatives ne sollicitant pas ou sollicitant moins de SDA ont été étudiées, pour quelle raison elles ont été rejetées et – si des SDA sont sollicitées – comment il est prévu de les compenser.

Les requérants doivent si possible présenter dans le dossier de demande un projet concret de compensation qui indique le mode, l'étendue et la procédure de celle-ci. Ce dossier doit en outre inclure des indications sur le traitement des sols du chantier (normalement au chapitre « sols » du rapport environnemental ou du rapport d'impact sur l'environnement), donc notamment sur la qualité des sols ainsi que sur les mesures de protection des sols sur le chantier³⁴.

La responsabilité de l'exécution correcte des travaux incombe dans tous les cas aux requérants.

3 Résumé et recommandations pour le remaniement du plan sectoriel SDA

Le maintien des SDA répond à l'intérêt de la collectivité. C'est pourquoi les autorités fédérales participant au groupe de travail entendent exercer à l'avenir un rôle exemplaire dans leur traitement des SDA. Elles le font notamment en veillant, pour les projets d'infrastructure qui relèvent de leur responsabilité, à minimiser l'utilisation de SDA et, si leur sollicitation est inévitable, en principe à les compenser ou à les faire compenser.

La compensation des SDA lors de projets fédéraux n'est toutefois possible que si les cantons concernés collaborent avec l'autorité de planification et/ou l'autorité unique en charge au niveau fédéral. Cette collaboration répond aussi à l'intérêt des cantons, d'autant plus qu'elle sert à maintenir les SDA et à respecter la surface cantonale minimale définie dans le plan sectoriel.

Le groupe de travail a réuni les **recommandations** suivantes, à intégrer dans le remaniement et le renforcement du plan sectoriel SDA :

1. Dans la planification sectorielle de la Confédération, il faut inscrire à titre contraignant pour les autorités qu'il n'est pas admis de réduire la surface cantonale minimale en cas d'utilisation de SDA pour des constructions fédérales, contrairement à ce que prévoit l'art. 3, al. 4, ACF.
2. La planification sectorielle de la Confédération doit inclure des règles contraignantes pour les autorités, spécifiant la minimisation de l'emprise des projets fédéraux sur les SDA, l'obligation de compenser les SDA utilisées ainsi que les tâches et obligations de collaborer des cantons qui vont de pair. L'ARE vérifie s'il est possible d'ancrer des dispositions sur ces thèmes dans la LAT. D'autres références à ce sujet doivent être mentionnées dans l'aide à la mise en œuvre du plan sectoriel SDA.
3. Par ailleurs, il faut examiner la possibilité de créer, en accord avec les cantons, un fonds au niveau fédéral, dans lequel les autorités fédérales ou les acteurs privés pourraient verser ou faire verser des indemnités en lien avec des projets fédéraux lorsqu'il est nécessaire d'utiliser des SDA. Il faut également déterminer qui gèrera ce fonds et pour quelles mesures ses moyens pourront être utilisés.

³⁴ Voir détails dans le manuel EIE et dans les aides à l'exécution.

4 Glossaire

Sols dégradés par l'activité humaine

Ce sont des sols, dont la structure, les horizons ou la profondeur ont été fortement modifiés par l'action de l'homme, par exemple à la suite d'interventions comme le décapage, la reconstitution de couches pédologiques, des apports massifs de terreau, le nivellement de surface ou le labour profond. Autres termes de même signification : sols anthropiques, anthroposols, sols technogènes ou technosols. Une grande partie des sols urbains sont des sols artificialisés ou reconstitués. Au niveau légal, tous les sols sont protégés au même degré, qu'il s'agisse de sols naturels ou anthropiques. Dans la pratique, les mesures de gestion peuvent différer, mais leur finalité est toujours la même : conserver durablement la fertilité des sols³⁵.

Sol

Le sol est la couche externe de la croûte terrestre, caractérisée par la présence de nombreux êtres vivants. Il est le siège d'un échange intense de matière et d'énergie entre l'air, l'eau et les roches. Le sol, en tant que partie de l'écosystème terrestre, occupe une position clé dans les cycles globaux des matières³⁶.

Projets fédéraux

Ce mémorandum appelle projets fédéraux tous les projets approuvés par la Confédération (p. ex. dans le cadre d'une procédure d'approbation des plans). Peu importe que le projet soit soumis ou non à un plan sectoriel. Il n'est pas non plus nécessaire qu'il présente un intérêt national. Toutefois, ce mémorandum ne vise pas les projets qui ont besoin d'une autorisation cantonale et/ou communale et sont (co)financés et/ou réalisés par la Confédération. Dans le domaine du trafic aérien, les constructions et les installations planifiées sur le territoire des aéroports nationaux et des aérodromes régionaux sont considérées comme des projets fédéraux au sens de ce mémorandum, mais non les champs d'aviation.

Surfaces d'assolement

Les surfaces d'assolement (SDA) englobent par définition les terres agricoles les plus productives de Suisse. Elles se composent des terres arables comprenant avant tout les terres ouvertes, les prairies artificielles intercalaires et les prairies naturelles arables. Elles sont garanties par des mesures d'aménagement du territoire³⁷. Le plan sectoriel SDA du 8 avril 1992³⁸ fixe la surface totale minimale d'assolement et sa répartition entre les cantons³⁹. Une surface minimale d'assolement sert à garantir des sources d'approvisionnement suffisantes dans le pays, ce que prescrit la loi sur l'aménagement du territoire⁴⁰. Les cantons sont tenus de veiller à ce que les SDA soient classées en zones agricoles⁴¹ et de s'assurer que leur part de la surface totale minimale d'assolement soit garantie de façon durable⁴².

Les cantons dressent un inventaire des SDA disponibles sur leur territoire.

Le plan directeur cantonal garantit la surface minimale conformément au plan sectoriel SDA en désignant les surfaces nécessaires et en prenant les dispositions nécessaires. Le plan directeur remanié en vertu de la révision partielle du 15 juin 2012 de la LAT doit en outre impérativement contenir, pour

³⁵ Voir OFEV, Sols et constructions, Etat de la technique et des pratiques, Berne 2015, p. 17.

³⁶ Définition du sol de la Société suisse de pédologie, sous http://www.soil.ch/cms/fileadmin/Medien/Was_ist_Boden/boden_definition98d.pdf, document consulté le 31 juillet 2017.

³⁷ Art. 26, al. 1, OAT.

³⁸ FF 1992 II 1616 ss.

³⁹ Art. 29 OAT.

⁴⁰ Cf. Art. 1, al. 2, let. d, LAT.

⁴¹ Art. 30, al. 1, OAT.

⁴² Art. 30, al. 2, OAT.

le classement de terrains en zone à bâtir, des exigences minimales relatives à la préservation maximale des SDA et, dans toute la mesure du possible, à la compensation prévue de telles surfaces. Il faut également chercher à préserver les SDA lors des déclassements⁴³. Lors de la délimitation du territoire d'urbanisation, une grande importance revient également aux SDA dans le cadre de la pesée des intérêts⁴⁴ et la garantie de la surface minimale conforme au plan sectoriel SDA doit être maintenue à long terme.

Les surfaces inventoriées par chaque canton sont considérées comme des SDA à compenser.

Partie requérante

La partie requérante est une autorité fédérale ou une personne morale de droit public ou privé (aéroport, CFF, fournisseur d'électricité, etc.) qui planifie un projet d'infrastructure et qui présente une demande d'approbation des plans à l'autorité compétente.

Terres agricoles

Sont considérées comme des terres agricoles l'ensemble des surfaces et des sols exploités et utilisés dans le cadre de l'agriculture. Ce terme désigne, selon les catégories appliquées par la statistique de la superficie (Office fédéral de la statistique, OFS) les prés et les terres arables, les pâturages, les plantations fruitières, viticoles et horticoles ainsi que les alpages. Les terres agricoles se distinguent donc de la surface agricole utile au sens du droit de l'agriculture (voir ci-après). Les plus précieuses de ces terres agricoles sont les SDA, c'est-à-dire les meilleures terres cultivables.

Les terres agricoles couvrent un bon tiers du territoire suisse, soit une superficie totale avoisinant 1 500 000 hectares. En leur sein, les SDA représentent environ 444 000 hectares, situés en grande partie sur le Plateau.

Surface agricole utile

Par surface agricole utile, on entend la superficie d'une exploitation qui est affectée à la production végétale, à l'exclusion des surfaces d'estivage, dont l'exploitant dispose pendant toute l'année et qui est exclusivement exploitée à partir de l'exploitation. Elle comprend les terres assolées, les surfaces herbagères permanentes, les surfaces à litière, les surfaces de cultures pérennes, les surfaces cultivées toute l'année sous abri (serres, tunnels, châssis), ainsi que les surfaces sur lesquelles se trouvent des haies, des bosquets et des berges boisées qui, conformément à la loi du 4 octobre 1991 sur les forêts, ne font pas partie de celles-ci. Ne font pas partie de la surface agricole utile les surfaces à litière qui sont situées dans la région d'estivage ou qui font partie d'exploitations d'estivage ou d'exploitations de pâturages communautaires, ainsi que les surfaces herbagères permanentes qui sont exploitées par une exploitation d'estivage ou des exploitations de pâturages communautaires⁴⁵.

Autorité unique

L'autorité unique exécute la procédure d'approbation des plans et, dans la plupart des cas, décide de l'approbation des plans⁴⁶.

Autorité de planification

L'autorité de planification est responsable de la planification sectorielle et définit les directives fondamentales pour le territoire. Les autorités de planification sont les offices fédéraux impliqués dans le groupe de travail « Infrastructures de la Confédération et SDA », en charge de leur secteur respectif.

⁴³ Voir ARE, Complément au guide de la planification directrice, mars 2014, p. 26 et 27.

⁴⁴ Voir ARE, Complément au guide de la planification directrice, mars 2014, p. 20-22.

⁴⁵ Voir art. 14 de l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur la terminologie agricole (OTerm, RS 910.91).

⁴⁶ Dans les cas qui ont une portée politique, ce n'est pas l'autorité unique qui décide, mais une autorité supérieure (cf. p. ex. art. 37, al. 2, let. a, de la loi du 21 décembre 1948 sur l'aviation civile [LA, RS 748.0]).

Elles élaborent le projet de plan sectoriel à l'attention du Conseil fédéral ou du département. Ces derniers agissent en tant qu'autorités de décision en adoptant le plan sectoriel.

Autorité d'exécution

L'autorité d'exécution contrôle si les obligations stipulées dans l'approbation des plans ont été mises en œuvre et prend les mesures nécessaires en cas d'écarts par rapport à elles. C'est en principe l'autorité de décision qui est chargée de l'exécution. Lorsque le département a rendu sa décision, l'exécution est souvent déléguée à l'office compétent en la matière. Parfois, la compétence d'exécution est déjà attribuée par la loi à une autre autorité que celle de décision⁴⁷.

⁴⁷ Cf. art. 21, ch. 2, de la loi du 24 juin 1902 sur les installations électriques (LIE, RS 734.0).

5 Références

- ARE, Sachplan Fruchtfolgeflächen FFF, Vollzugshilfe 2006
- ARE/BLW, Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF), Festsetzung des Mindestumfanges der Fruchtfolgeflächen und deren Aufteilung auf die Kantone, Februar 1992
- BAFU (Hrsg.), Boden und Bauen, Stand der Technik und Praktiken, Umwelt-Wissen Nr. 1508, Bern, 2015
- BAFU (Hrsg.), UVP-Handbuch, Richtlinie des Bundes für die Umweltverträglichkeitsprüfung (Art. 10b Abs. 2 USG und Art. 10 Abs. 1 UVPV), Bern, 2009
- BUWAL (Hrsg.), Wegleitung Bodenaushub, Bern, Dezember 2001
- kantonale Richtlinien betreffend Bodenrekultivierungen, -aufwertung und Terrainveränderungen