

# Manuel EDT



**Manuel concernant le plan sectoriel cantonal en matière d'extraction de matériaux, de décharges et de transports**

**Impressum:**

Edition	Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) Nydegasse 11/13, 3011 Berne Téléphone 031 633 77 50
Auteurs	Katharina Dobler, Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (direction du projet) Simone Aeberhard, Office des affaires communales et de l'organisation du territoire Jacques Ganguin, Office des eaux et des déchets Reto Sauter, Office des forêts Peter Bernasconi, Worb Carlo Fahrländer, Adlvocate Martin Hostettler, Cycad AG Markus Saurer, Industrieökonomie Steffisburg
Citation	OACOT (2012): manuel concernant le plan sectoriel cantonal en matière d'extraction de matériaux, de décharges et de transports; manuel EDT; Berne; 33 pages
Berne, 2012	N° 12.2f

# Tables des matières

<b>1</b>	<b>Objectif et valeur juridique du manuel</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Répartition des tâches entre le canton et les régions</b>	<b>6</b>
21	Le canton	6
22	Les régions	7
<b>3</b>	<b>Explications relatives aux orientations fondamentales</b>	<b>8</b>
31	Zones prohibées (orientation fondamentale 3)	8
32	Optimisation des transports (orientation fondamentale 9) et libre concurrence (orientation fondamentale 18)	8
33	Remblayage de sites d'extraction (orientation fondamentale 12)	10
34	Décharges contrôlées pour matériaux inertes (orientations fondamentales 11, 13 et 14)	10
<b>4</b>	<b>Plans directeurs régionaux</b>	<b>11</b>
41	Bases légales et instruments d'aménagement	11
42	Organisation de la planification directrice	12
43	Appel d'offres en vue de l'attribution des sites	13
44	Coordination avec les régions et cantons voisins ainsi qu'avec la Confédération	14
45	Exigences formelles relatives à la structure du plan directeur régional EDT	15
46	Calcul de la garantie des réserves	17
47	Modification du plan directeur régional EDT	18
<b>5</b>	<b>Pesée des intérêts</b>	<b>20</b>
51	Vue d'ensemble	20
52	Détermination des intérêts concernés (première phase)	20
53	Appréciation des intérêts (deuxième phase)	21
54	Coordination des intérêts (troisième phase)	22
<b>6</b>	<b>Projets d'extraction de matériaux et de décharge en forêt</b>	<b>23</b>
61	Introduction	23
62	Preuve de l'implantation imposée par la destination pour les projets en forêt	24
63	Pesée des intérêts dans le cadre de la législation sur les forêts	27
<b>7</b>	<b>Indications destinées aux plans d'affectation</b>	<b>30</b>
71	Implantation imposée par la destination pour les projets en forêt	30
72	Mesure du périmètre d'extraction et de décharge	30
73	Coordination avec les cantons voisins	30
74	Modifications de plans d'affectation	30
<b>8</b>	<b>Abréviations</b>	<b>32</b>
<b>9</b>	<b>Références</b>	<b>33</b>



## 1 Objectif et valeur juridique du manuel

Le présent manuel précise et commente le plan sectoriel cantonal en matière d'extraction de matériaux, de décharges et de transports du 15 août 2012. Publié par l'OACOT, il a valeur de guide, c'est-à-dire qu'il n'est pas contraignant.

Il s'adresse en premier lieu aux régions et aux aménagistes chargés d'élaborer les plans directeurs régionaux EDT, ainsi qu'aux autorités cantonales d'exécution. Il concerne ensuite les communes sur le territoire desquelles se trouve un site d'extraction ou une décharge et les entreprises. Il définit en outre les procédures applicables par les services cantonaux.

Il concrétise des dispositions des lois et des ordonnances applicables ainsi que celles du plan sectoriel EDT. Il vise à l'instauration d'une pratique uniforme en matière d'exécution. Ceux qui l'observent peuvent partir du principe qu'ils exécutent correctement les dispositions du plan sectoriel EDT et de la législation supérieure. D'autres solutions sont toutefois également possibles, pour autant qu'elles soient conformes au droit.

Les thèmes principaux du manuel sont la répartition des tâches entre le canton et les régions, ainsi que l'organisation et le déroulement de l'élaboration des plans directeurs régionaux EDT, notamment en ce qui concerne la pesée des intérêts et les projets prévus en forêt. Le traitement détaillé d'un thème dans le manuel – lors de la pesée des intérêts par exemple – dépend de sa complexité ou de son actualité, et non de son importance.

Le manuel EDT sera remanié si nécessaire, suite à de nouveaux développements ou à l'apparition de nouveaux problèmes par exemple.

## 2 Répartition des tâches entre le canton et les régions

### 21 Le canton

#### Généralités

Dans le plan sectoriel EDT, le canton délègue aux régions la planification des sites destinés à des projets d'extraction ou de décharge. Il est conscient que le principe de subsidiarité ainsi poursuivi a des avantages et des inconvénients. Il estime toutefois qu'il sera plus efficace de procéder à l'aménagement en appliquant ce principe, car une région connaît mieux les particularités locales, dont elle peut mieux tenir compte, et est plus proche des communes d'implantation. Si une région ne voit pas ses efforts de planification couronnés de succès, le canton, c'est-à-dire l'OACOT, assume une position plus directive. Il applique ainsi le principe selon lequel il remet l'élaboration des plans directeurs régionaux EDT et la délimitation des sites aux régions, mais se réserve de soutenir ces dernières si nécessaire, notamment en cas de conflit ou lorsqu'une coordination particulière est requise.

#### Office des affaires communales et de l'organisation du territoire

Dans le secteur EDT, d'une part l'OACOT a une fonction transversale de coordination, d'autre part il est l'autorité de surveillance et d'approbation compétente en matière de plans directeurs régionaux EDT. Il doit faire en sorte que, dans le canton et dans les différentes régions, l'approvisionnement suffisant en matières premières destinées à la construction ainsi que l'élimination des matériaux d'excavation et des déchets de chantier minéraux respectent au mieux les exigences territoriales, écologiques et économiques. C'est donc l'OACOT qui se prononce en dernier recours sur la pesée des intérêts présentée dans les plans directeurs régionaux EDT lors de l'approbation de ces derniers.

L'OACOT est responsable de la mise en œuvre des dispositions du plan sectoriel EDT dans les plans directeurs régionaux EDT. Il soutient et conseille les régions lors de l'élaboration ou de la modification de leurs propres plans. Il est en outre représenté dans les commissions régionales EDT. L'OACOT assume notamment un rôle dirigeant lorsque la coordination entre les régions, avec un canton voisin ou avec la Confédération implique des tâches difficiles. Il est également chargé de veiller à ce que les projets de site qui touchent les intérêts fédéraux ou de cantons voisins soient inscrits dans le plan directeur cantonal (cf. ch. 44).

Lors de la procédure d'examen préalable au sens de l'article 59 LC, l'OACOT vérifie la compatibilité du plan directeur régional EDT avec la loi et les plans supérieurs. Dans ce cadre, les services cantonaux et fédéraux concernés sont invités à prendre position. Afin de concilier les positions des divers services cantonaux à un stade précoce, il est possible de convoquer une séance du groupe de travail EDT (cf. ci-dessous). Au moment d'approuver le plan directeur régional EDT, l'OACOT s'assure que les consignes énoncées dans le rapport d'examen préalable ont bien été mises en œuvre. Pour autant que cela fasse partie de ses compétences et que la loi lui en ait attribué le pouvoir, l'OACOT coordonne les travaux et se prononce lorsqu'il y a des conflits quant à l'utilisation.

#### Autres offices ou services

Divers services cantonaux sont concernés par les projets d'aménagement en matière d'extraction et de décharge. Outre l'OACOT, il convient d'associer l'Office des forêts (OFOR) et l'Office des eaux et des déchets (OED) à l'élaboration des plans directeurs régionaux EDT. L'OFOR effectue lui-même la pesée des intérêts au sens de l'article 5 LCFO (cf. ch. 6). D'autres offices concernés sont l'Office des ponts et chaussées (OPC), l'Office

de l'agriculture et de la nature (OAN), le Service archéologique, l'Office des immeubles et des constructions (OIC), l'Office de l'économie bernoise (beco), ainsi que l'Office de la coordination environnementale et de l'énergie (OCEE). En tant que maîtres d'ouvrage et propriétaires fonciers, l'OPC et l'OIC observent les dispositions du plan sectoriel EDT. Ils sont directement concernés par la grande ligne 5 du plan sectoriel, selon laquelle le canton mène ses propres actions de manière exemplaire.

#### **Groupe de travail cantonal EDT**

Le groupe de travail EDT (GT EDT) coordonne les contacts entre les services cantonaux concernés par les questions de l'extraction, des décharges et des transports. Sa composition et ses tâches sont définies dans le plan sectoriel EDT.

## **22 Les régions**

Les régions sont le trait d'union entre les communes et le canton. Dans un canton aussi étendu et disparate que celui de Berne, leur participation à l'aménagement du territoire est indispensable. Dans le secteur EDT, le canton leur délègue la tâche et la responsabilité de délimiter les sites d'extraction ou de décharge dans leur plan directeur EDT, lors de l'élaboration duquel elles respectent les prescriptions du plan sectoriel EDT. Outre les consignes relatives à la garantie des réserves, les régions observent notamment celles concernant l'organisation et le processus d'élaboration (cf. ch. 61 du plan sectoriel et 4 du présent manuel). Elles sont conscientes du fait que le plan directeur régional EDT est un instrument d'aménagement soumis à un processus politique. Il leur appartient de mener ce processus activement dans l'intérêt de la région.

Si nécessaire, notamment en cas de problèmes liés à la coordination suprarégionale, la région s'adresse à l'OACOT.

Par ailleurs, il appartient aux régions de déceler à un stade précoce les déficits en matière d'approvisionnement et d'élimination qui se profilent, et de prendre des mesures correctives adéquates.

## **3 Explications relatives aux orientations fondamentales**

### **31 Zones prohibées (orientation fondamentale 3)**

Les projets d'extraction ou de décharge ne sont légalement pas réalisables dans les zones prohibées énumérées par l'orientation fondamentale 3 du plan sectoriel EDT. Si un tel projet et une zone prohibée se recoupent, le périmètre du projet doit en principe être adapté de manière à ce qu'il ne touche plus l'objet, le périmètre ou la zone protégés. On peut toutefois imaginer que, sur la base de nouvelles connaissances par exemple, le périmètre d'une zone prohibée puisse être modifié dans le cadre d'une procédure ad hoc. Il est donc possible de présenter au service compétent ou à la commune une demande d'adaptation du périmètre ou de la zone de protection, ou du but de protection visé.

Si cela s'avère nécessaire pour assurer la sécurité de l'approvisionnement ou de l'élimination, il peut exceptionnellement être admis, dans le cadre du droit supérieur, de déroger à l'article 30 OC.

### **32 Optimisation des transports (orientation fondamentale 9) et libre concurrence (orientation fondamentale 18)**

Le plan sectoriel EDT et les plans directeurs régionaux EDT doivent garantir les réserves nécessaires en matière d'extraction et de stockage afin d'assurer l'approvisionnement et l'élimination à long terme, et permettre une exploitation parcimonieuse des ressources disponibles. La population, le paysage et l'environnement doivent être perturbés le moins possible par les projets d'extraction et de décharge, également en réduisant les transports au minimum. Des objectifs concrets sont fixés: chaque région prévoit les sites destinés à l'extraction et aux décharges sur son territoire par des mesures d'aménagement et vise à l'autonomie en matière d'approvisionnement et d'élimination partout où une telle autonomie est possible et judicieuse.

Ces objectifs impliquent dans une certaine mesure la création de marchés régionaux. Au plan économique, on peut se demander comment atteindre de tels objectifs sans créer un cloisonnement non souhaitable de ces marchés dans les domaines de l'approvisionnement et de l'élimination, autrement dit sans créer de monopoles. Les explications suivantes précisent les intentions et les réflexions qui ont inspiré le plan sectoriel EDT à cet égard.

#### **L'influence de l'aménagement du territoire sur l'offre en matière d'extraction et de décharges**

On peut partir du principe que les exigences et les consignes relatives à l'aménagement du territoire et à la gestion de l'environnement, ou à la législation en la matière, réduisent cette offre. Autrement dit, les dispositions légales concernant la forêt et les déchets – ne serait-ce que parce que les projets impliquent une procédure de plusieurs années – font que le nombre de sites qui pourront être fixés dans un plan directeur régional EDT et finalement réalisés est réduit. Le plan sectoriel EDT n'entend pas renforcer cette réduction de l'offre liée au droit de l'aménagement et ses éventuels effets négatifs sur la concurrence et les transports. C'est pourquoi les régions peuvent prévoir des réserves, c'est-à-dire des sites, pour nettement plus que 30 ans lorsque c'est possible. Elles doivent toutefois veiller à une bonne répartition géographique des sites, à limiter les réserves à 35 ans par site, et à respecter la libre concurrence (cf. ch. 4).

Une trop grande raréfaction de l'offre en matière d'extraction et de décharges n'est pas dans l'intérêt de la population, car elle entraînerait une hausse des prix des prestations dans ces domaines. Des tarifs des décharges trop élevés favorisent le recours à des voies d'élimination illégales. Par ailleurs, si l'offre de prestations en matière d'extraction et de décharges est insuffisante dans une région, voire dans tout le canton (ou les prix trop élevés), la demande se déplace hors de la région ou du canton, ce qui va à l'encontre de l'objectif de réduction des transports.

Sur le marché de l'extraction et des décharges, on peut observer les particularités suivantes en relation avec la rareté de l'offre:

- en cas de pénurie, à laquelle il est toujours remédié par une solution de secours de dernière minute, les acheteurs ne peuvent pas procéder à un véritable choix, et ils doivent se rabattre sur cette solution de secours. Ils ne peuvent donc en aucune manière tirer parti des différences de prix (arbitrage);
- il n'y a pas de marchés à terme permettant un arbitrage entre la pénurie actuelle et celle de demain;
- les fournisseurs peuvent coupler les biens relativement rares (décharges) avec ceux qui sont moins rares (graviers);
- les fournisseurs de biens relativement rares (goulets d'étranglement) pratiquent l'intégration verticale, ou entretiennent des relations stratégiques verticales, et reportent leur emprise sur les marchés situés en amont et en aval (entreprises de construction et prestations de construction);
- lorsque les prix sont trop élevés, les acheteurs (entreprises de construction) ne font pas jouer leur pouvoir de négociation en raison des interdépendances.

### **Conséquences pour l'optimisation des transports**

Les principes de l'autonomie régionale et de la réduction des transports peuvent sérieusement compromettre la concurrence s'ils sont appliqués de manière trop stricte et s'accompagnent en outre de mesures dirigistes relatives aux marchés. Dans la réalité, on observe constamment des transports d'une région à l'autre, et ils sont souvent judicieux. Grâce à la fixation des volumes indicatifs calculés sur la base du besoin historique envisagée, à la généreuse réglementation des nouveaux sites, ainsi qu'au volume indicatif relativement élevé dans le cas des décharges, le plan sectoriel EDT prévient les situations de pénurie et tient compte des flux de matériaux qui traversent les limites régionales. Il crée ainsi une base satisfaisante pour une véritable concurrence tout en contribuant à l'optimisation des transports.

### **Conséquences sur le renforcement de la concurrence**

Le plan sectoriel EDT prend en compte les intérêts de la concurrence sur le plan de l'aménagement, mais non au moyen d'une politique activiste. Son principal objectif en matière d'aménagement est d'éviter que les mesures d'aménagement ne créent artificiellement une pénurie des capacités dans les domaines de l'extraction et des décharges. Cet objectif se retrouve de manière plus ou moins explicite tout au long du plan sectoriel et n'apparaît pas expressément là où il est question de concurrence.

Il n'est ni judicieux ni nécessaire de prévoir des mesures structurelles – comme des restrictions lors de l'attribution de nouvelles installations ou de nouvelles capacités à des fournisseurs déjà bien établis sur le marché – en vue de favoriser la concurrence au sein d'une région. Le canton, les régions et les communes ne disposent ni des connaissances techniques ni des compétences juridiques requises pour mener une telle politique. Les autorités d'aménagement et les acteurs du marché peuvent en revanche en tout temps s'adresser aux autorités compétentes de la Confédération (Commission de la concurrence, surveillant des prix).

### **33 Remblayage de sites d'extraction (orientation fondamentale 12)**

Par le passé, le prix du stockage de matériaux d'excavation a fortement fluctué, tant au fil du temps que d'une région à l'autre. La fin de l'engorgement des voies d'élimination et des situations d'urgence observés actuellement n'est pas en vue, pas plus que la baisse des prix qui ont pris l'ascenseur suite à ces difficultés. On peut toutefois imaginer que la situation relative à l'élimination se détende régionalement – aux alentours de Bienne par exemple. Une certaine flexibilité des projets de remblayage permet de tenir compte des fluctuations du marché des matériaux d'excavation.

Il convient de prévoir différentes cotes de comblement possibles dès l'aménagement et l'élaboration des projets. Pour des raisons paysagères ou techniques, il n'est pas toujours indiqué de prévoir plusieurs niveaux de remblayage. Toutefois, si l'on peut déterminer le taux de comblement final lors du remblayage, à une étape relativement avancée, il est recommandable de prévoir différents taux de comblement, particulièrement pour les grands projets d'extraction et de décharge. Le taux de remblayage définitif sera alors en principe déterminé lors de la procédure d'octroi du permis de construire.

### **34 Décharges contrôlées pour matériaux inertes (orientations fondamentales 11, 13 et 14)**

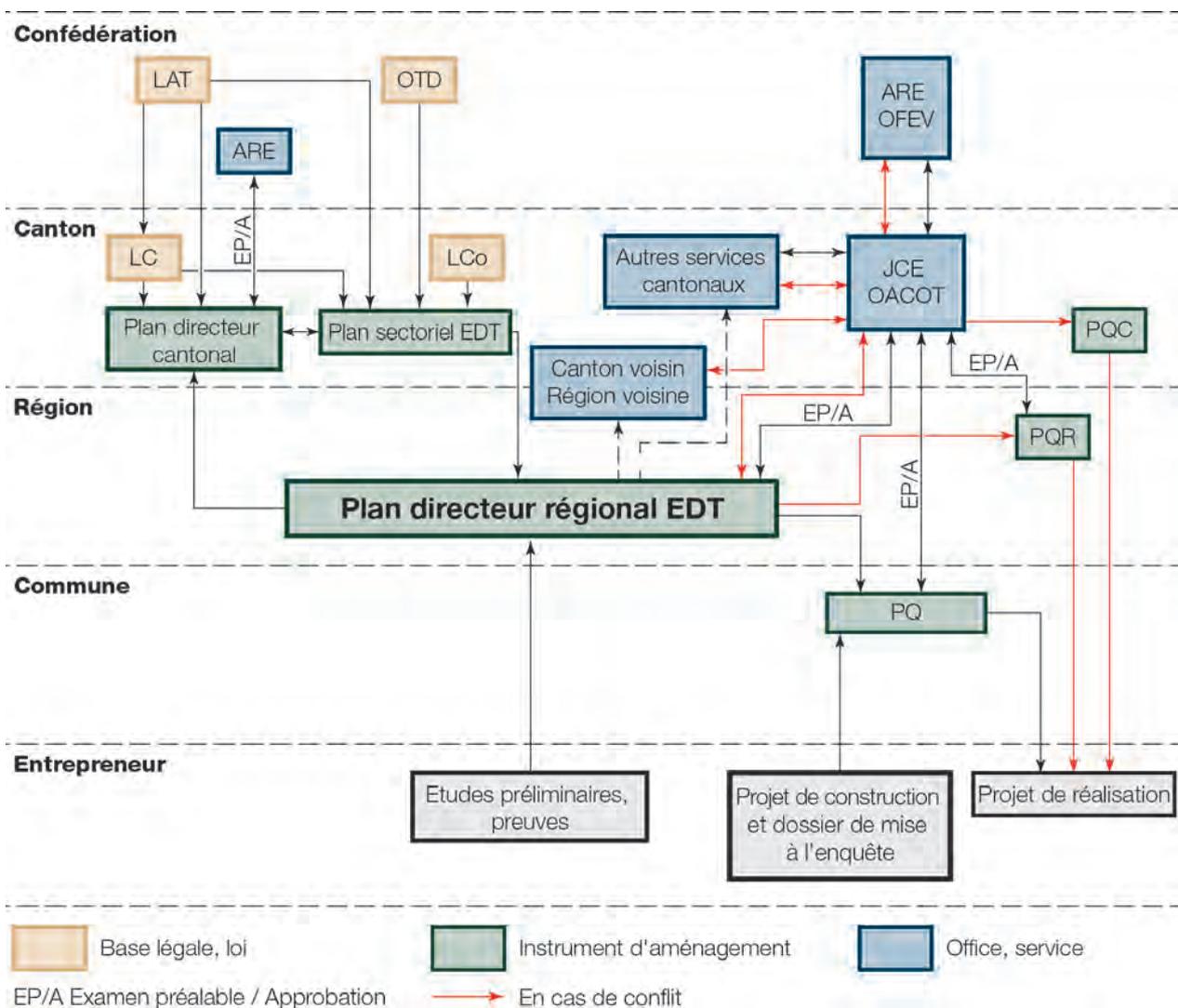
Le plan sectoriel renonce à prévoir un volume minimum pour les trois différents types de décharges contrôlées pour matériaux inertes (DCMI, DCMI-ME et DCMI-N). L'OTD, selon laquelle les cantons peuvent autoriser l'aménagement de décharges contrôlées pour matériaux inertes d'un volume inférieur à 100 000 m<sup>3</sup> si cette solution semble raisonnable au vu des conditions géographiques, est applicable. Le plan sectoriel EDT n'entend en effet pas limiter inutilement cette flexibilité offerte par l'OTD. Diverses raisons plaident toutefois pour une taille minimum, par exemple l'organisation des contrôles à l'entrée. Pour pouvoir garantir une exploitation de la décharge conforme aux prescriptions, il faut un chiffre d'affaires minimum, et un volume minimum de quelques dizaines de milliers de m<sup>3</sup>. C'est pourquoi le canton n'autorise en principe pas des DCMI et des DCMI-ME d'un volume de 10 000 m<sup>3</sup> à 20 000 m<sup>3</sup> par exemple.

## 4 Plans directeurs régionaux

### 41 Bases légales et instruments d'aménagement

L'illustration 1 présente les bases légales et les instruments d'aménagement en relation avec le plan sectoriel EDT et leurs interdépendances. Les bases légales du plan sectoriel EDT sont la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), l'ordonnance fédérale sur le traitement des déchets (OTD), la loi cantonale sur les constructions (LC) et la loi cantonale sur les communes (LCo).

Illustration 1: Bases légales et instruments d'aménagement en relation avec le plan sectoriel EDT.



Le plan sectoriel EDT fixe la façon dont les plans directeurs et les plans d'affectation concernant les projets d'extraction et de décharge doivent être élaborés et conçus. Le chiffre 44 précise en outre comment coordonner les plans directeurs régionaux avec les dispositions des régions et des cantons voisins ainsi qu'avec celles de la Confédération et indique quels projets d'extraction et de décharge doivent être inscrits dans le plan directeur cantonal. Les procédures d'examen préalable et d'approbation du plan directeur régional EDT par l'OACOT sont décrites au chiffre 21. Les plans de quartier communaux sont élaborés sur la base du plan directeur régional EDT. En cas de conflit, ainsi que pour sauvegarder

des intérêts cantonaux ou régionaux, la conférence régionale ou le canton peut édicter un plan de quartier régional ou cantonal (cf. art. 98b et 102 LC).

## 42 Organisation de la planification directrice

### Généralités

Le déroulement et l'organisation du projet constituent le cadre de l'élaboration du plan directeur régional EDT et sont en grande partie prescrits, voire prédéterminés. Il en est de même des nombreux intérêts documentés, qui doivent tous être identifiés, examinés et coordonnés. Il faut toutefois veiller à ne pas se perdre dans les détails liés aux sites. La présentation détaillée de la pesée des intérêts exposée au chapitre 5 ne devrait pas faire oublier que, dans l'aménagement au quotidien, la marge de manœuvre est beaucoup plus étroite que ce qu'on supposait. Il est donc important de focaliser la planification sur les principaux déficits en matière d'approvisionnement et d'élimination.

### Déroulement du projet

L'élaboration, ou la révision, du plan directeur régional EDT, s'opère en plusieurs étapes, parmi lesquelles on distingue trois grandes phases: (I) les appels d'offres publics, (II) le projet de plan directeur, et (III) la procédure d'édiction des plans. Ces étapes sont les suivantes:

1. Appel d'offres pour les prestations d'aménagement (début de la phase I)
2. Dépôt de la demande de subvention à l'OACOT
3. Appel d'offres public en vue de l'attribution des sites et examen de l'adéquation de ces derniers
4. Rapport regroupant les études de base (début de la phase II)
5. Projet de plan directeur EDT
6. Procédure de participation concernant le plan directeur EDT (début de la phase III)
7. Examen préalable du plan directeur EDT par l'OACOT
8. Adoption du plan directeur EDT par la région
9. Approbation du plan directeur EDT par l'OACOT

En règle générale, l'élaboration, ou la révision, d'un plan directeur régional EDT s'étend sur trois ans environ. L'étape la plus longue est la troisième, pendant laquelle les entreprises préparent leurs projets. Cette étape prend au moins une année, car les entreprises ont besoin de suffisamment de temps pour rechercher de nouveaux sites et pour les garantir au sens du droit privé.

### Organisation du projet

Dans le cadre de l'organisation de la planification directrice, les régions assurent (1) l'élaboration de bases d'aide à la décision, (2) la transparence des décisions politiques, et (3) la conformité au droit du plan terminé. Il est recommandé de nommer une commission d'aménagement indépendante, composée de représentants politiques des communes, et de confier la conduite du projet à un comité qui bénéficiera d'un soutien technique de l'OACOT, de l'OFOR (division forestière) et de l'OED. La composition concrète de la commission est réglée dans les statuts de la région d'aménagement ou dans le règlement d'organisation de la conférence régionale. Lorsque la commission délibère et rend ses décisions concernant des sites ou d'autres options, ses membres observent l'obligation de se récuser et celle de signaler leurs intérêts (art. 47 et 48 LCo). L'obligation de signaler leurs intérêts ou d'éventuels mandats s'applique également aux spécialistes mandatés par la région (aménagistes p. ex.).

Selon les besoins, la commission fait appel à des représentants des intérêts d'associations, d'organisations de défense de l'environnement ou de l'économie privée. Les services spécialisés dont les activités sont touchées dans une mesure importante par le plan directeur EDT doivent être intégrés aux travaux d'élaboration de ce dernier à un stade précoce. Pour les questions liées à la technique ou à l'exploitation, la commission a recours à des spécialistes de la branche.

### **Financement**

Selon l'actuelle ordonnance sur le financement de l'aménagement (OFA), le canton prend en charge jusqu'à 75 pourcent des frais d'élaboration du plan directeur régional EDT, pour autant que les exigences du plan sectoriel EDT soient satisfaites. Il est conseillé de prendre contact suffisamment tôt avec l'OACOT en vue de la demande de subvention (cf. déroulement du projet). Le solde des frais d'élaboration est assumé par la région. Il convient de renoncer à une participation de particuliers à ces frais, afin de renforcer le rôle de la région dans le processus d'aménagement. Les indications fournies par les entreprises au sujet des sites au début de la planification directrice (appel d'offres public en vue de l'attribution des sites) constituent d'importantes études de base que la région n'aura plus besoin d'établir elle-même.

## **43 Appel d'offres en vue de l'attribution des sites**

### **Généralités**

L'appel d'offres public en vue de l'attribution des sites garantit que le processus d'aménagement est ouvert à toutes les entreprises intéressées. Il met en lumière les intentions de ces dernières au début du processus, offre une vue d'ensemble des connaissances géologiques disponibles, favorise la proposition de nouveaux sites et renforce la concurrence entre les entreprises. Il constitue la base de la suite de la procédure, en ce sens qu'il garantit la transparence et l'égalité de traitement entre tous les candidats et fournit des études de base approfondies fondées sur les intentions des entreprises. Lors d'une révision générale du plan sectoriel régional EDT, la procédure d'appel d'offres devrait durer au moins un an afin de permettre aux entreprises de fournir des études de base soigneusement élaborées.

### **Publication**

Lors de l'élaboration d'un nouveau plan directeur régional ou de la révision du plan existant, la région en informe les entreprises par une publication dans la feuille officielle cantonale dans laquelle elle les invite à déposer de nouveaux projets d'extraction ou de décharge dans un délai d'un an. La région présentera l'orientation générale, le périmètre de planification et les critères requis dans un court dossier élaboré sur la base du manuel EDT.

Les entreprises intéressées disposent alors d'un certain temps pour la recherche et la prospection de nouveaux sites d'extraction et de décharge et pour obtenir les garanties nécessaires au sens du droit privé. Elles soumettent leurs projets sous forme d'études préliminaires au sens du règlement SIA 112:2001 et prouvent qu'elles remplissent les critères requis.

### **Critères requis**

Les critères requis garantissent que seuls seront examinés lors de l'élaboration du plan directeur des projets d'extraction ou de décharge qui correspondent à l'orientation générale, sont géologiquement possibles, pourront probablement être autorisés selon les dispositions de la législation sur les forêts et sont réalisables conformément au droit privé. Ces critères sont constitués des preuves exigées dans le plan sectoriel EDT et expliquées ci-dessous ainsi que d'éventuelles exigences régionales.

- **Garantie au sens du droit privé:** Les entreprises prouvent au moyen d'extraits du registre foncier ou de documents de même valeur que les secteurs concernés sont garantis au sens du droit privé.
- **Géologie et hydrogéologie:** Les études de base géologiques et hydrogéologiques effectuées dans le cadre de l'étude préliminaire doivent être jointes intégralement au dossier pour autant qu'elles ne soient pas déjà accessibles au public. Si les études de base géologiques sont confidentielles, l'entreprise fournit un rapport de synthèse produit et signé par un bureau de conseil spécialisé en géologie. Le rapport indique au moins l'emplacement où ont été effectués les recherches géophysiques ou les forages, ainsi que les caractéristiques géologiques du sous-sol (y c. de sa stabilité), des gisements de matières premières et de l'emplacement des eaux souterraines.
- **Implantation imposée par la destination:** voir chiffre 62.
- **Critères requis par la région:** Les critères régionaux ne doivent pas restreindre sans fondement les candidats ou les projets d'extraction ou de décharge. Les critères qui limitent la concurrence ne sont pas justifiés. Des critères judicieux sont par exemple la taille minimale du projet ou ceux liés aux zones prohibées (plan sectoriel EDT, orientation fondamentale 3), pour autant que la délimitation des périmètres ne soit pas mise en question.

Avec le modèle cantonal de données «plan directeur régional EDT», l'OACOT met différents fonds de carte à la disposition des régions (carte des matières premières EDT, carte de la protection des eaux, etc.). La région peut ainsi annexer les extraits de cartes adéquats aux documents d'appel d'offres, garantissant ainsi que les informations qui y sont présentées (zones prohibées p. ex.) sont connues des entreprises.

## 44 Coordination avec les régions et cantons voisins ainsi qu'avec la Confédération

### Elaboration du plan et procédure de participation

Chaque plan directeur régional EDT a des répercussions au-delà des limites régionales ou cantonales. Il est donc nécessaire d'assurer la coordination avec les régions et les cantons voisins, et souvent également avec les services spécialisés de la Confédération.

Lors de l'élaboration du plan directeur régional EDT, la région tient compte des répercussions suprarégionales et intercantionales et effectue les examens nécessaires (en consultant les plans déterminants des régions et cantons voisins p. ex.). Elle associe à un stade précoce, au plus tard lors de la procédure de participation, les partenaires venant d'autres régions, et le cas échéant d'autres cantons. Elle décide elle-même quelles communes, régions ou cantons (service de l'aménagement du territoire) elle entend associer, mais si elle invite un service spécialisé d'un canton voisin, elle doit transmettre une copie de sa correspondance avec ledit service à l'OACOT. Si un service de la Confédération doit être associé, c'est l'OACOT qui prend contact avec lui, ou le cas échéant l'OFOR (OFEV, Division forêts).

### Procédure d'examen préalable

Dans son rapport explicatif ou dans le rapport récapitulatif de la procédure de participation, la région indique quels contacts ont été établis et comment les intérêts des acteurs extérieurs à la région ont été pris en compte. L'OACOT demande aux cantons voisins et aux

services de la Confédération<sup>1</sup> concernés de présenter des corapports en vue de l'examen préalable du plan directeur régional EDT. Les réponses reçues sont traitées dans le rapport d'examen préalable. Si des conflits sur des éléments fondamentaux se dessinent, l'OACOT assure la direction du projet pour ce qui concerne leur résolution.

### Approbation

Lors de l'approbation du plan directeur régional EDT, l'OACOT tient compte de manière appropriée des intérêts des cantons voisins et de la Confédération.

- Une fois le plan directeur régional EDT approuvé, les projets d'extraction et de décharge qui touchent des intérêts de la Confédération ou de cantons voisins sont intégrés dans le plan directeur cantonal. Cette intégration est nécessaire, car les plans directeurs régionaux EDT ne sont pas contraignants pour les services fédéraux. La coordination contraignante et formelle intervient au moment de l'approbation du plan directeur cantonal par la Confédération. La coordination matérielle relative aux sites projetés a toutefois lieu avec les services spécialisés concernés au plus tard dans le cadre de l'examen préalable, comme indiqué ci-dessus.
- L'OACOT n'approuve les projets de sites qui touchent d'importants intérêts de la Confédération comme éléments de coordination réglée que si le service fédéral concerné n'a émis aucune réserve lors de la procédure d'examen préalable ou que les éventuelles réserves ont pu être écartées dans le cadre de ladite procédure.

### Procédure en cas de conflit

Si des conflits avec une région ou un canton voisin, ou avec la Confédération, se dessinent lors d'une des étapes décrites plus haut, la région s'adresse à l'OACOT qui assume la direction de la procédure de conciliation, notamment des pourparlers nécessaires. En général, le déroulement de la procédure est examiné et défini le plus précisément possible (calendrier) lors d'une première séance de conciliation. L'OACOT est responsable du respect du calendrier et prend le cas échéant des mesures supplémentaires pour permettre d'aboutir à une solution acceptable par toutes les parties.

### Plans d'autres cantons qui concernent le canton de Berne

Lorsqu'un plan d'extraction et de décharges (planification directrice) élaboré dans un autre canton concerne le canton de Berne, le canton voisin associe l'OACOT à la planification au plus tard lors de l'examen préalable. Pour prendre position, l'OACOT examine le projet sur la base du plan sectoriel EDT et du plan directeur régional EDT en question. Les régions bernoises concernées reçoivent une copie de sa prise de position. Dans certains cas particuliers, l'OACOT les consulte.

## 45 Exigences formelles relatives à la structure du plan directeur régional EDT

### Structure

Le plan sectoriel EDT énonce les exigences formelles relatives aux plans directeurs régionaux EDT. Ces exigences visent notamment à ce que la pesée des intérêts soit effectuée et présentée de manière détaillée et facile à comprendre. La plupart des dispositions formelles sont en étroite relation avec le chapitre 5 du présent manuel. Une autre disposition

<sup>1</sup> Membres de la Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire (COT), notamment l'OFEV, le DDPS, l'OFT, l'OFROU, éventuellement l'OFEN et l'OFAC. L'ARE ne se prononce pas sur les plans directeurs régionaux EDT.

formelle du plan sectoriel EDT concerne la représentation des intérêts de la Confédération ou des cantons voisins. La façon de la mettre en œuvre est expliquée ci-dessous.

Un plan directeur régional EDT comprend (1) un rapport regroupant les études de base, (2) un rapport explicatif, (3) le texte du plan directeur, et (4) la carte du plan directeur. Le texte et la carte du plan directeur constituent la partie contraignante pour les autorités. Les quatre éléments doivent être présentés en vue de l'examen préalable et de l'approbation, soit comme documents séparés soit comme un tout (dans un classeur p. ex.). Les parties contraignantes pour les autorités doivent être signalées.

Une fois approuvé par le canton, le plan directeur régional EDT a force obligatoire pour les autorités et les communes de la région (art. 98 LC). Les éléments de coordination réglée dans un plan directeur régional EDT respectent les consignes cantonales et sont conformes au droit. Lorsqu'une mesure visant à assurer la coordination dans le plan directeur régional EDT implique par exemple qu'un service cantonal spécialisé fournisse d'importantes ressources (apport financier, responsabilité), il est possible de s'entendre sur cette mesure avec le service concerné (extension du caractère de force obligatoire au sens de l'art. 98, al. 3 LC).

#### **Rapport regroupant les études de base**

L'élaboration d'un plan directeur régional EDT requiert diverses études de base. En font partie le relevé des données de base régionales (p. ex. réserves, état de la planification, flux de matériaux) et des spécificités du milieu naturel (géologie et hydrogéologie), ainsi que l'exposé du besoin d'agir et des ébauches de solutions ou des réflexions sur la façon de garantir l'approvisionnement et l'élimination. Outre ces documents, le rapport de base inclut les fiches de site destinées à déterminer les intérêts (cf. ch. 52).

Les projets inclus dans le plan directeur régional EDT qui touchent des intérêts de la Confédération ou de cantons voisins et font l'objet d'une coordination sont inscrits dans le plan directeur cantonal. A cet effet, ces intérêts doivent être facilement reconnaissables dans le plan directeur régional EDT et dans les fiches de site. Les intérêts de la Confédération sont énumérés dans le glossaire du plan sectoriel EDT. Lorsque les intérêts d'un canton voisin sont concernés, cela découle le plus souvent du fait qu'un projet est proche de la limite cantonale.

#### **Rapport explicatif**

Les contenus du plan directeur présentés sous forme de texte et de carte (cf. ci-dessous) doivent être motivés. Pour plus de clarté, et afin de ne pas surcharger les contenus, les motivations sont présentées dans un rapport explicatif séparé. Les intérêts de la stratégie régionale en matière d'approvisionnement et d'élimination présentés dans le rapport regroupant les études de base sont examinés et coordonnés dans ce rapport explicatif (cf. ch. 53 et 54). Autrement dit, la pesée des intérêts concernant chaque site y est présentée de manière compréhensible. L'évaluation et la coordination des intérêts doivent être formellement séparées. Le calcul de la garantie des réserves doit également être présenté dans le rapport explicatif.

#### **Texte du plan directeur**

Le texte du plan directeur présente la délimitation des sites avec pour chacun l'état de la coordination et les mesures visant à assurer la coordination. Il indique notamment comment les projets ayant le statut de coordination en cours peuvent passer au stade de coordination réglée. Les intérêts de la Confédération ou de cantons voisins touchés sont présentés dans un tableau.

Le plan directeur régional EDT sert de base à l'exercice de la liberté d'appréciation en matière d'aménagement pour la suite de la planification (plans d'affectation), ainsi que pour l'autorisation et la réalisation du projet. Il appartient aux communes de concrétiser les dispositions dans leurs plans d'affectation dans le cadre des indications fournies et des mesures visant à assurer la coordination. Leur marge de manœuvre n'est garantie que lorsque le plan directeur ne donne pas d'indications trop détaillées.

### Carte du plan directeur

Les périmètres d'extraction et de décharge existants et prévus et l'état de la coordination pour chacun (données de base, coordination réglée, coordination en cours, information préalable) doivent en principe être présentés à l'échelle 1:50 000. La carte du plan directeur a force obligatoire pour les autorités. Le modèle cantonal de données «plan directeur régional EDT» mis à disposition par l'OACOT doit permettre de saisir les sites d'extraction et de décharge existants ou prévus de manière uniforme dans toutes les régions et d'avoir une seule présentation pour l'ensemble du canton.

Dans la pratique, on a constaté que des cartes de plans directeurs trop détaillées (échelle 1:25 000 ou plus) peuvent conduire à des problèmes d'adaptation lors des projets d'extraction et de décharge concrets. Il est donc recommandé (1) d'appliquer une échelle différente à la carte du plan directeur (1:50 000) et aux fiches de site présentant la détermination des intérêts (1:10 000), (2) d'analyser un périmètre aussi étendu que possible lors de la détermination des intérêts du projet (incluant l'équipement), et (3) de faire figurer le périmètre du projet d'une manière adéquate sur la carte du plan directeur.

## 46 Calcul de la garantie des réserves

Les plans directeurs doivent prévoir des sites en nombre suffisant, mais non excessif. Il convient d'observer trois éléments:

- **Détermination des sites:** Les réserves ayant force obligatoire pour les autorités suffisent en principe dans le cas de chaque site pour une durée maximale de 35 ans<sup>2</sup>. Si, pour un site, les réserves garanties dans le plan d'affectation suffisent à elles seules pour une durée supérieure à 35 ans, il n'est pas possible d'en inscrire d'autres dans le plan directeur. Les éléments de coordination réglée du plan directeur actuel qui vont au-delà des 35 prochaines années doivent être examinés et si possible rétrogradés à un autre état de coordination lors de la prochaine révision du plan directeur régional EDT.
- **Volumes indicatifs régionaux:** Les réserves garanties et fixées dans le plan directeur régional EDT doivent correspondre aux volumes indicatifs régionaux pour 30 ans au moins<sup>3</sup>. Une délimitation précise n'est toutefois guère possible, car le résultat de la planification dépend notamment des indications transmises par les entreprises et des données de base relatives au milieu naturel. L'OACOT examinera donc les données fournies concernant la garantie des réserves sous les angles quantitatif et qualitatif et tiendra compte de l'apport des services spécialisés du canton et de la région lors de la coordination des intérêts.
- **Nombre maximal de sites:** La région peut fixer, au titre de la coordination réglée, des réserves, ou des sites, correspondant aux volumes indicatifs régionaux pour plus de 30 ans pour autant que les conditions requises, notamment par les dispositions légales relatives aux forêts et aux déchets, soient remplies. Elle doit toutefois veiller à la répartition géographique des sites et au respect de la libre concurrence.

2 Cf. tableau 1: « $VIA \times 35$ »  $\geq$  «CR + RG» pour chaque site

3 Cf. tableau 1: «CR + RG»  $\geq$  «VIRM» au sein de la région

Tableau 1: Exemple de tableau présentant la garantie des réserves (sable et gravier) par un site dans le rapport explicatif du plan directeur régional EDT. Légende: BH = besoin historique; VIA = volume indicatif annuel du site; VIRM = volume indicatif régional minimal ( $VIRM = BH \times 30$ ; cf. plan sectoriel ch. 52); CC = réserves du plan directeur selon la coordination en cours; CR = réserves du plan directeur selon la coordination réglée; RG = réserves garanties (plan d'affectation). La durée maximale de 35 ans doit être indiquée dans la colonne «CR + RG» pour les réserves garanties qui dépassent le volume prévu pour 35 ans sur un seul site (cf. gravière A).

Site	BH [1000 m <sup>3</sup> /a]	VIA [1000 m <sup>3</sup> /a]	VIRM [1000 m <sup>3</sup> ]	VIA x 35 [1000 m <sup>3</sup> ]	CC [1000 m <sup>3</sup> ]	CR [1000 m <sup>3</sup> ]	RG [1000 m <sup>3</sup> ]	CR + RG [1000 m <sup>3</sup> ]
Gravière A	60	60	1800	2100	0	0	2500	2100
Gravière B	40	40	1200	1400	0	500	900	1400
Gravière C	0	50	0	1750	500	1000	0	1000
Gravière D	0	50	0	1750	0	1750	0	1750
Gravière E	120	120	3600	4200	1000	0	2000	2000
Gravière F	20	20	600	700	0	0	100	100
Région	240		7200		2500	3250	5500	8350

Le rapport explicatif inclut un tableau de tous les sites actuels et de tous les nouveaux sites pour chacun des domaines suivants (1) sable et gravier, (2) DCMI, (3) DCMI-ME, et (4) autres. Ces tableaux doivent permettre de démontrer que (a) la limite maximale du périmètre admis pour 35 ans est respectée pour chaque site, ou dans quelle mesure elle l'est pour le plan directeur régional dans son ensemble, et que (b) les réserves fixées sont suffisantes, mais (c) non excessives.

## 47 Modification du plan directeur régional EDT

En matière de modification des plans directeurs, la Confédération laisse la réglementation des compétences et de la procédure aux cantons. C'est donc le droit cantonal qui est applicable.

La modification d'un plan directeur régional EDT peut se présenter sous forme de remaniement, d'adaptation ou de mise à jour. Ces trois possibilités sont expliquées ci-dessous.

Principe: un site inscrit dans un plan directeur régional EDT doit avoir fait au moins une fois l'objet d'une procédure de participation. Cela signifie qu'une telle procédure est requise soit lors de la première inscription du site dans le plan directeur, soit lors d'une modification de l'état de la coordination, mais au plus tard au stade de la coordination réglée.

### Remaniement, révision totale

Les plans directeurs sont en principe réexaminés intégralement tous les dix ans et, au besoin, remaniés (cf. art. 9 LAT). En ce qui concerne les plans directeurs régionaux EDT, ce délai est relativement court. L'OACOT part du principe que ces plans doivent être entièrement remaniés tous les 15 à 20 ans.

Les plans directeurs régionaux EDT existants devraient être adaptés assez rapidement aux nouvelles dispositions du plan sectoriel EDT. L'annexe 1 du plan sectoriel prévoit qu'ils le soient dans les dix ans à compter de la date de leur approbation. Dans le cas des conférences régionales nouvellement constituées, le délai court à partir de la date d'approbation du plan régional d'extraction et de décharges qui revêt le plus d'importance, sous l'angle de l'approvisionnement et de l'élimination, pour l'ensemble du périmètre en question. Par

remaniement, on entend le réexamen approfondi de toutes les parties du document à l'occasion d'une procédure ordinaire au sens des articles 58 LC et 113 OC. Les modifications fondamentales des objectifs principaux doivent également être traitées comme une révision totale du plan directeur.

### Adaptation

Une adaptation est indiquée lorsque les circonstances se sont modifiées, que de nouvelles tâches se présentent, ou qu'il est possible de trouver une meilleure solution d'ensemble (art. 9 LAT). C'est par exemple le cas lorsque

- l'approvisionnement ou l'élimination à moyen et à long terme n'est plus assuré pour une région ou une partie de celle-ci en raison d'un changement inattendu de la situation avant la révision ordinaire, ou que
- de nouveaux projets d'importance régionale (à l'exception des grands projets) sont esquissés, dont l'appréciation dans les phases d'aménagement ultérieures suppose l'existence d'un plan directeur régional.

Font en général partie de l'adaptation ordinaire d'un plan directeur régional EDT

- l'inscription d'un nouveau projet concret comme élément de coordination réglée ou en cours,
- le passage d'un élément du stade de coordination en cours à celui de coordination réglée,
- la suppression de certains éléments.

Des adaptations trop fréquentes ne sont pas admissibles en raison du principe de la stabilité des plans. Une procédure ordinaire d'adaptation inclut une évaluation globale, une procédure de participation, ainsi qu'une décision de la région. Toutes les autorités concernées peuvent présenter une demande d'adaptation.

On **parle de modification de peu d'importance** (par analogie avec l'article 58 LC) lorsque celle-ci a une importance secondaire sur les plans spatial et sectoriel et ne nécessite pas de nouvelle pesée des intérêts. On peut citer l'exemple suivant dans le domaine de l'extraction, des décharges et des transports:

- passage d'un élément du stade de coordination en cours à celui de coordination réglée lorsque les mesures ou les conditions sont clairement réglées, et que la pesée des intérêts et la procédure de participation ont eu lieu.

Sous réserve du principe mentionné ci-dessus, aucune procédure de participation n'est requise lors de modifications de peu d'importance de plans directeurs. La région peut désigner l'organe compétent en matière de décision lors de telles modifications (comité ou directoire p. ex). L'OACOT procède à leur examen préalable et à leur approbation.

### Mise à jour et actualisation

Etant donné que le législateur bernois n'a pas réglementé la procédure à suivre lors de mises à jour de plans directeurs régionaux, il s'agit de procéder pour les mises à jour comme pour les modifications de peu d'importance, assimilées aux mises à jour dans le droit fédéral (art. 11, al. 3 OAT). La modification d'éléments du plan directeur ou de documents en faisant partie qui ne sont pas inclus dans la décision formelle (données de base, explications ou informations p. ex.) est considérée comme une actualisation du plan directeur et ne requiert aucune procédure (ni participation, ni examen préalable, ni approbation).

## 5 Pesée des intérêts<sup>4</sup>

### 51 Vue d'ensemble

#### Généralités

La pesée des intérêts au sens de l'article 3 OAT est un processus d'optimisation. Elle concrétise le pouvoir d'appréciation juridiquement donné et permet de passer d'une norme ouverte à la décision dans un cas d'espèce, en prenant tous les éléments en cause dans le but de trouver la meilleure solution possible. Pour ce faire, elle doit suivre une certaine méthode d'analyse du cas. En tant que procédé standardisé de réflexion, la pesée des intérêts vise à rendre plausible la concrétisation du pouvoir d'appréciation: compréhensible et identifiable, mais aussi contestable et réexaminable. La pesée des intérêts comprend trois phases de réflexion (illustration 2): (1) détermination des intérêts significatifs dans le cas d'espèce, (2) appréciation de ces intérêts au moyen d'échelles de valeur reconnues, et (3) coordination (optimisation) de la détermination et de l'appréciation des intérêts de façon à ce qu'ils puissent, proportionnellement à l'importance qui leur aura été accordée, être pris en compte le plus largement possible dans la décision<sup>5</sup>. Les chiffres suivants décrivent pas à pas la pesée des intérêts dans ses aspects théoriques et pratiques. Etant donné que ce processus demande une attention particulière pour les projets situés en forêt, la pesée des intérêts dans le cadre de la législation sur les forêts sera traitée séparément au chiffre 63.

*Illustration 2: Processus de pesée des intérêts*



### 52 Détermination des intérêts concernés (première phase)

#### Exigences théoriques

Dans un premier temps, il convient de déterminer les intérêts concernés (art. 3, al. 1, lit. a OAT). Le but est de structurer les éléments constitutifs de la décision, en énumérant simplement les différents intérêts. Un tel catalogage n'est possible que sur la base d'un état de fait déterminé de façon irréprochable. Les intérêts avec le cas d'espèce doivent être recherchés de manière complète, car les autorités chargées de tâches qui ont des effets sur l'organisation du territoire sont tenues d'effectuer une pesée globale des intérêts. Ces intérêts ne se trouvent pas uniquement dans l'énoncé des buts et des principes de l'aménagement du territoire (art. 3 LAT). Il importe également de tenir compte des orientations fondamentales du plan sectoriel EDT, des intérêts publics extérieurs à l'aménagement du territoire comme ceux de la protection de l'environnement, de la conservation de la forêt ou de la libre concurrence, des intérêts de l'économie régionale en matière d'approvisionnement et d'élimination ainsi que des intérêts privés.

L'article 3, alinéa 1, lettre a OAT précise que seuls les intérêts concernés doivent être pris en considération, c'est-à-dire les intérêts qui sont juridiquement, factuellement et temporellement déterminants pour l'examen de la question à juger. La détermination des intérêts implique un processus de sélection. Seuls entrent en ligne de compte les intérêts juridiquement reconnus,

<sup>4</sup> Les parties théoriques de ce chapitre s'appuient essentiellement sur Tschannen (2010). Certains passages sont cités textuellement.

<sup>5</sup> Cf. articles 75, 77 et 96 Cst. et 3, alinéa 3, lettre d LAT

soit ceux qui ont été reconnus comme importants en vertu du droit en vigueur, mais non ceux qui sont expressément ou tacitement désapprouvés. Les intérêts doivent être objectivement déterminants. N'entrent pas en ligne de compte les intérêts qui, faute de lien suffisant avec les circonstances du cas d'espèce, ne peuvent raisonnablement pas être pris en compte dans la décision. Les intérêts doivent aussi être déterminants d'un point de vue temporel. En principe, seuls les intérêts actuels sont concernés. Les intérêts potentiels ne peuvent être pris en considération que dans la mesure où le droit déterminant l'exige.

### Mise en œuvre

La pesée des intérêts est incluse dans le rapport regroupant les études de base; elle est pour l'essentiel liée au lieu d'implantation. Dans la pratique, les informations fournies par les entreprises et regroupées par la région ou les aménagistes sont en général présentées de manière claire sur des fiches de site de plusieurs pages. Celles-ci sont structurées de manière à faire ressortir les quatre groupes d'éléments suivants:

- **Données liées au site et au projet:** description du site avec quelques caractéristiques et une carte synoptique à l'échelle 1:50 000 présentant le site et son raccordement au réseau routier supérieur. Seront également indiquées les données relatives à un éventuel projet reprises de l'étude préalable (superficie, volumes, EUS, surface de défrichement p. ex.).
- **Intérêts publics en matière d'approvisionnement et d'élimination:** description quantitative et qualitative du gisement de matières premières ainsi que des installations de transport et de traitement, contribution à l'approvisionnement et à l'élimination aux plans régional et suprarégional.
- **Intérêts publics de la protection de la population et de l'environnement:** description écrite et représentation sur une carte à l'échelle 1:10 000. Le secteur décrit est représenté sur la carte. Les intérêts touchés découlent essentiellement du droit de l'environnement du canton et de celui de la Confédération (cf. orientations fondamentales 3 et 7 du plan sectoriel EDT). Pour offrir une rapide vue d'ensemble des conflits potentiels, ces intérêts peuvent être énumérés de manière non pondérée.
- **Intérêts privés:** description de l'infrastructure privée disponible (le cas échéant évaluation de la valeur résiduelle de l'installation [produit de la vente]). Description de l'importance économique du site pour l'exploitant. Description des intérêts de tiers touchés (riverains, propriétaires fonciers, associations de protection de la nature, etc.).

Les informations récoltées peuvent être décrites de différentes manières sur les fiches de site (p. ex. plus ou moins systématiquement). La présentation de tous les intérêts touchés est plus importante que la façon dont ils sont décrits. La détermination des intérêts est terminée lorsqu'ils ont tous été représentés sans pondération. Il convient de renoncer à une appréciation, donc à une pondération, des intérêts dans le rapport regroupant les études de base, parce que la partie conceptuelle du plan directeur régional EDT, élément important pour l'évaluation, n'est encore guère définie à ce stade. Un tableau synoptique des intérêts relevés pour chaque site, qui est par ailleurs présenté dans le texte du plan directeur, peut permettre d'évaluer les intérêts d'une façon plus compréhensible.

## 53 Appréciation des intérêts (deuxième phase)

### Exigences théoriques

Dans une deuxième phase, il importe d'apprécier les intérêts (art. 3, al. 1, lit. b OAT). Apprécier signifie déterminer dans quelle mesure la réalisation d'un intérêt apparaît souhaitable. L'appréciation exige une échelle d'importance. En raison de l'égalité de rang des principes de l'aménagement entre eux et des différentes normes constitutionnelles, une telle échelle ne se déduit ni de la LAT, ni du plan sectoriel EDT, ni de l'ordre juridique dans

son ensemble. Au mieux peut-on déduire de certains intérêts qu'ils sont considérés comme particulièrement significatifs pour l'ensemble du droit en vigueur (la conservation des forêts p. ex.). L'appréciation des intérêts dans le cas d'espèce doit se faire en premier lieu à l'aide d'échelles de valeur reconnues, comme la compatibilité avec le développement spatial souhaité. Dans la mesure où des buts d'organisation du territoire ont été concrétisés dans des plans supérieurs comme le plan directeur cantonal ou le plan directeur général de la région, les intérêts déterminés doivent être appréciés en fonction de ceux-ci.

### **Mise en œuvre**

La quantité et la diversité des intérêts déterminés contraignent les responsables de l'aménagement à fixer des priorités. C'est pourquoi le plan directeur régional EDT inclut en général une partie conceptuelle et des principes d'aménagement spécifiques sur lesquels reposera l'appréciation des intérêts. Cette appréciation doit toutefois s'en tenir impérativement à la marge de manœuvre accordée par la législation. Il appartient à la région de définir où elle se situe à l'intérieur de cette marge de manœuvre. Autrement dit, l'appréciation des intérêts, qui se trouve au cœur de la planification directrice, est de nature à la fois juridique et politique. L'appréciation des intérêts est consignée dans le rapport explicatif du plan directeur régional EDT. Les explications relatives au site, qui incluent l'appréciation et la coordination (cf. ch. 54), vont d'une demi-page à deux pages. L'appréciation peut donc être plus ou moins longue selon les sites.

## **54 Coordination des intérêts (troisième phase)**

### **Exigences théoriques**

Dans une troisième phase, les intérêts déterminés et appréciés sont à intégrer dans la décision, afin que chacun d'eux puisse, dans la mesure du possible, déployer ses effets (art. 3, al. 1, lit. c OAT). Les intérêts étant maintenant pondérés, un intérêt qui, lors de l'appréciation, aura été considéré comme étant de peu d'importance, ne sera pas nécessairement inclus dans l'argumentation à établir dans cette dernière phase. L'équilibre devrait être trouvé dans une solution prenant en compte au maximum les intérêts touchés, tout en évitant d'en limiter le champ d'application. Il ne sera pas toujours possible de prendre en compte de manière égale des intérêts divergents. En outre, ces derniers sont parfois idéels, ce qui exclut une quantification de leur importance. Dans ces cas-là, la région devra rendre ses choix défendables au moyen d'arguments convaincants.

L'obligation d'optimisation ne change rien au fait que la pesée des intérêts demeure un moyen de prise de décision. La dernière phase de cette pesée ne vise pas le compromis à tout prix. Les intérêts touchés doivent dans la mesure du possible et conformément à l'appréciation qui en aura été faite, être pris en considération dans leur ensemble. En cas d'incompatibilité, il peut toutefois arriver qu'un intérêt prenne le dessus et qu'un autre soit définitivement écarté.

### **Mise en œuvre**

L'appréciation des intérêts est consignée et documentée dans le rapport explicatif. Elle est en partie de nature technique, en ce sens qu'elle met en parallèle les avantages et les inconvénients d'un site. Du fait qu'elle consiste dans une certaine mesure à comparer des éléments incomparables, elle est également de nature politique. C'est d'autant plus vrai qu'elle inclut également l'optimisation du périmètre et de l'équipement, soit directement soit par délégation à l'autorité responsable du plan d'affectation moyennant l'indication de mesures visant à assurer la coordination.

## 6 Projets d'extraction de matériaux et de décharge en forêt

### 61 Introduction

Les projets d'extraction et de décharge situés en forêt constituent souvent un véritable défi pour les requérants, les auteurs de projets et les autorités. Cela provient du fait que la législation de la Confédération sur les forêts pose des exigences claires à l'octroi de dérogations au sens de l'article 5 LFo. Les preuves requises doivent donc être intégrées dès que possible dans la planification. Le présent chapitre entend aider tous les participants et présenter de manière transparente aussi bien les conditions que les critères d'appréciation auxquels sont soumis les projets de défrichement. Les projets en forêt doivent faire l'objet d'une pesée des intérêts, de même que dans les autres zones protégées. La longueur du présent chapitre n'a toutefois aucun rapport avec l'importance générale accordée à la forêt dans la pesée des intérêts globale.

Conformément à l'article 5 LFo, deux preuves sont requises pour l'octroi d'une autorisation de défrichement. La première est la preuve de l'implantation imposée par la destination et la seconde la preuve que des exigences primant l'intérêt à la conservation de la forêt justifient le défrichement (pesée des intérêts effectuée conformément à la législation sur les forêts). Il convient dans un premier temps de répondre aux deux questions suivantes:

#### **Est-il possible de séparer la preuve de l'implantation imposée par la destination de la pesée des intérêts?**

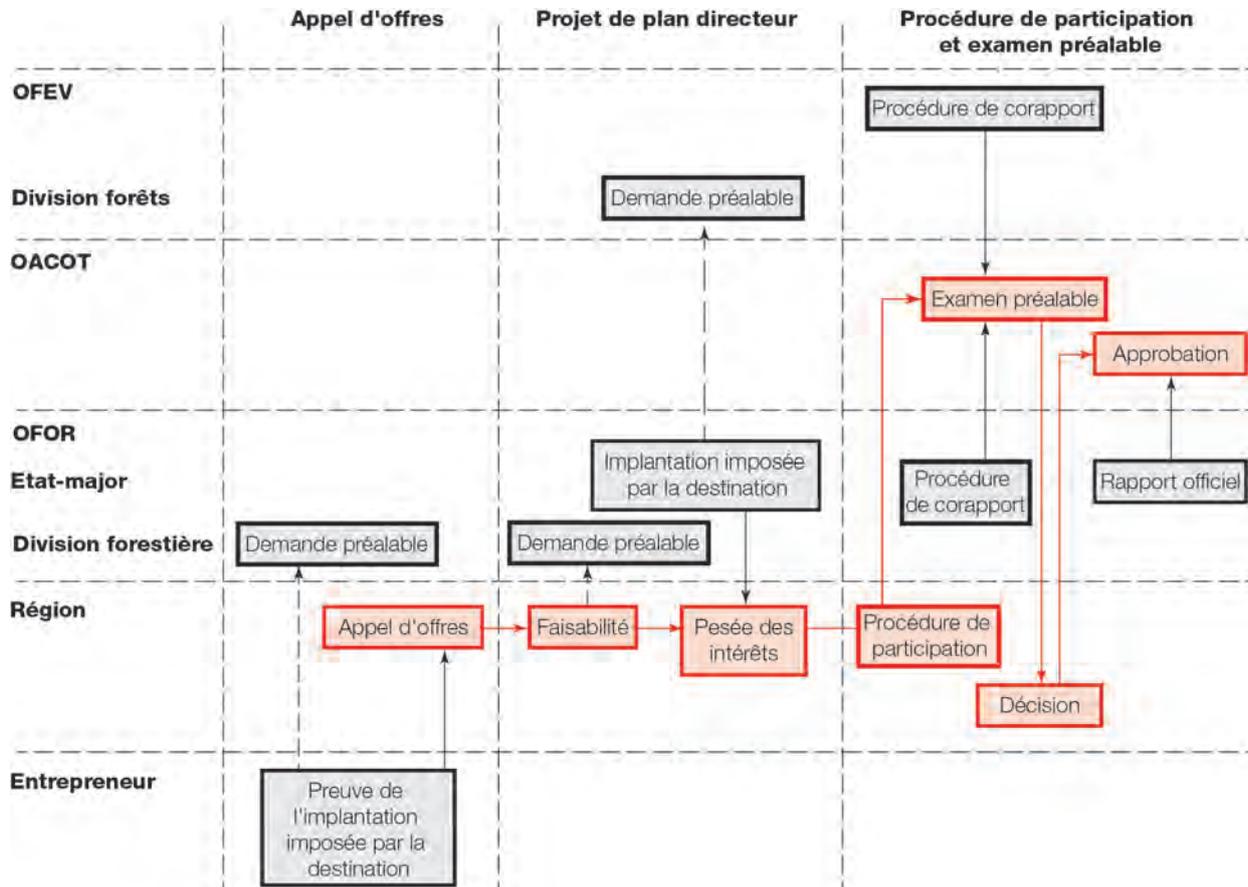
La preuve de l'implantation imposée par la destination inclut des éléments inhérents à une pesée des intérêts. Toutefois, toutes deux ne doivent pas être confondues, voire mélangées. L'implantation imposée par la destination dépend essentiellement de critères techniques ou liés à l'exploitation, relevant parfois aussi du droit privé. Sa preuve a donc un caractère individuel prononcé et ne peut être apportée que pour un projet déterminé d'une entreprise déterminée. Il n'en est pas de même de la pesée des intérêts développée au chapitre 5, qui place les intérêts publics au premier plan et attribue une importance moindre aux aspects techniques et aux intérêts privés.

#### **La pesée des intérêts s'opère-t-elle autrement pour les projets en forêt?**

Pour les projets en forêt, la pesée des intérêts est régie d'une part par l'article 5 LFo et d'autre part par l'article 3 LAT. Dans la pratique, cette «double» pesée des intérêts mène souvent à des malentendus et à des conflits. Selon l'interprétation de la législation fédérale et de la jurisprudence présentée dans le plan sectoriel EDT, les responsables de l'aménagement effectuent une pesée des intérêts globale. Si le projet est situé en forêt, leur marge d'appréciation sera toutefois nettement plus étroite lors de l'évaluation et de la coordination des intérêts.

Cela signifie que pour les projets en forêt, les intérêts de la conservation de la forêt sont évalués et coordonnés en étroite collaboration avec les autorités forestières. Dans le cadre de l'examen préalable, les autorités forestières cantonales doivent notamment, après avoir entendu l'autorité fédérale, (1) vérifier que l'implantation est imposée par la destination, (2) procéder à la pesée des intérêts à la lumière de la législation sur les forêts, et (3) présenter une proposition à l'autorité d'approbation, qui procède à la pesée des intérêts globale (cf. illustration 3).

Illustration 3: Collaboration avec les autorités forestières lors de l'élaboration d'un plan directeur régional EDT.



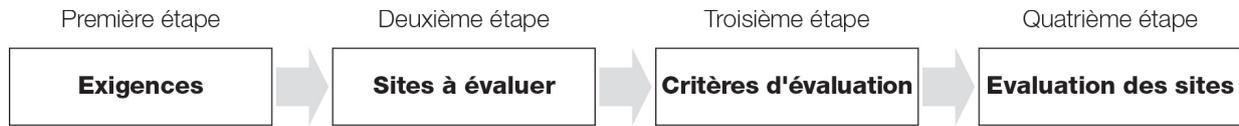
## 62 Preuve de l'implantation imposée par la destination pour les projets en forêt<sup>6</sup>

### Vue d'ensemble

D'après la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'exigence de l'implantation imposée par la destination de l'ouvrage ne doit pas être comprise dans un sens absolu, car il existe toujours un certain choix. Pour admettre que la condition – relative – de l'implantation imposée par la destination est remplie, il faut que la recherche d'autres emplacements ait eu lieu. Plus l'intérêt à la conservation de la forêt est considérable, plus l'évaluation des emplacements doit être effectuée avec soin. La preuve est en général apportée lors d'un processus en quatre étapes (cf. illustration 4): (1) désignation des exigences auxquelles le site doit impérativement répondre, (2) recherche des sites qui remplissent le mieux ces exigences, (3) fixation des critères d'évaluation, et (4) évaluation des sites.

<sup>6</sup> Ce chapitre s'appuie notamment sur Keel & Zimmermann (2009), Muggli (2010), et sur la pratique du Tribunal fédéral.

Illustration 4: Implantation imposée par la destination, processus d'apport de la preuve



Il est recommandé aux entreprises de procéder de la même manière lors de leur prospection de sites à long terme que pour apporter la preuve de l'implantation imposée par la destination, notamment en ce qui concerne les critères auxquels les sites doivent répondre et l'évaluation et la pondération de ces derniers. Comme il ressort de l'illustration 3, il est judicieux de présenter une demande préalable à l'OFOR à un stade précoce.

Afin que seuls des sites permettant une réalisation selon la législation sur les forêts soient traités dans le plan directeur régional EDT, la région détermine à un stade précoce avec l'OFOR, en s'appuyant sur les preuves fournies par les entreprises, si l'implantation est bien imposée par la destination (cf. illustration 3).

### Exigences (première étape)

Les sites d'extraction sont toujours liés à un gisement de matières premières. Le fait que l'implantation est imposée par la destination est moins visible d'emblée pour les décharges, mais dans la pratique on observe en général des exigences clairement applicables à un site de décharge. Les exigences applicables aux sites d'extraction et de décharge ne peuvent donc pas être généralisées. Par ailleurs, il est dans la grande majorité des cas conseillé d'éviter les zones prohibées (plan sectoriel EDT, orientation fondamentale 3).

Les exigences doivent être explicitées et motivées dans la preuve. Voici à titre d'exemple quelques types d'exigences:

- volume et qualité du gisement de matières premières (site d'extraction),
- mode de transport et capacités, distance jusqu'aux infrastructures assurant le conditionnement (sites d'extraction) ou jusqu'au chantier du grand projet (DCMI-ME);
- secteur üB de protection des eaux, le cas échéant également admissible dans le secteur Au limitrophe (DCMI);
- topographie, stabilité du sous-sol et dangers naturels (décharges);
- situation en dehors d'une zone prohibée (sites d'extraction et décharge, sous réserve des cas prévus au ch. 31).

### Sites à évaluer (deuxième étape)

Le périmètre pour lequel la preuve doit être apportée n'est pas défini de manière uniforme pour les sites à évaluer. Il dépend du type de matériaux et du mode de transport prévus pour le projet. C'est pourquoi ce périmètre doit être défini avec l'OFOR. Des sites remplissant les critères requis seront donc recherchés à l'intérieur de ce périmètre, notamment des sites particulièrement adaptés hors de la forêt. Il suffit de retenir trois à cinq sites parmi les meilleurs en vue de l'évaluation. Au moins deux d'entre eux doivent être situés hors de la forêt.

Le canton met différentes cartes à disposition pour la recherche de sites (p. ex. la carte des matières premières EDT). L'expérience a montré que la difficulté consiste à interpréter correctement les données de base en la matière. La qualité de la planification directrice dans le domaine de l'extraction et des décharges dépend largement de la bonne compréhension des informations géologiques et hydrogéologiques. Dans le meilleur des cas, le sous-sol n'est connu avec précision qu'à l'emplacement de quelques rares forages. L'intégration des connaissances géologiques et hydrogéologiques au niveau des plans directeurs est donc un défi majeur et implique qu'il y a une marge d'interprétation des autorités compétentes.

C'est pourquoi il est important que la requérante démontre d'une part qu'elle a effectué une sérieuse prospection géologique et d'autre part que les qualités des sites retenus pour l'évaluation sont suffisamment fondées.

### **Critères d'évaluation (troisième étape)**

Les critères d'évaluation sont déterminés par l'étendue de la preuve à apporter. Une évaluation du site appropriée compte tenu de l'importance concrète du projet et de l'investissement est requise. La surface à défricher donne une indication de la preuve à apporter. Pour de petits défrichements de moins de 0,5 ha, une justification dans la lettre d'accompagnement est souvent suffisante. Pour des défrichements de moyenne importance, il convient de fournir un bref rapport. Pour ceux dépassant 5 ha, le rapport doit être détaillé. S'il s'agit d'un nouveau site, et non simplement de l'agrandissement d'un site existant, le rapport doit inclure une évaluation complète.

Les projets situés en partie en forêt et en partie hors de la forêt constituent un cas particulier. Il convient là aussi de déterminer quelle doit être la preuve à apporter. Si la forêt n'est que marginalement touchée, il suffit d'exposer au niveau du plan d'affectation, sur la base d'un projet de construction, que l'implantation est imposée par la destination (cf. ch. 71).

La preuve inclut pour chaque cas une mise en parallèle des sites sous forme de tableau et sous forme de carte. Dans les projets importants, une prise en compte globale des aspects techniques et des intérêts privés et publics considérés par la loi comme «exigences primant l'intérêt à la conservation de la forêt» est requise, incluant par exemple:

- volume et qualité du gisement de matières premières (sites d'extraction),
- risques hydrogéologiques (décharges),
- synergies et conflits liés à l'affectation du site comme les zones d'exclusion et les zones d'intérêts (projets d'extraction et de décharge),
- synergies et conflits liés à l'affectation de l'entreprise ou du lieu de traitement (projets d'extraction et de décharge),
- répercussions importantes sur l'environnement, comme les immissions, la consommation d'énergie ou les émissions de CO<sub>2</sub>,
- coûts d'exploitation, sans compter le coût du terrain ni les indemnités versées aux propriétaires fonciers<sup>7</sup> (projets d'extraction et de décharge),
- disponibilité au sens du droit privé et sur la durée.

Dans la pratique, l'interprétation de la disponibilité et de la non-disponibilité au sens du droit privé des terrains adaptés crée souvent des difficultés. C'est l'autorité forestière qui détermine de cas en cas l'importance que peut avoir une garantie de droit privé au moment d'examiner si l'implantation est imposée par la destination. Il vaut donc la peine de donner un maximum d'informations concernant cette disponibilité pour les sites retenus ou non retenus.

### **Evaluation des sites (quatrième étape)**

Si le meilleur site en forêt est comparativement meilleur que le meilleur site hors de la forêt, la jurisprudence du Tribunal fédéral considère qu'il est prouvé que l'implantation est imposée par la destination (tableau 2). La preuve doit être compréhensible eu égard tant aux choix des critères d'évaluation qu'à l'évaluation elle-même. Il est utile de disposer d'une liste des sites évalués classés par ordre de priorité, présentant les arguments essentiels pour ou contre chaque site, déterminés sur la base des principes du plan sectoriel EDT.

<sup>7</sup> Cf. article 5, alinéa 3 LFo

Tableau 2: Implantation imposée par la destination des sites en forêt, comparaison des meilleurs sites en forêt avec les meilleurs sites hors de la forêt

	Site hors de la forêt très bien adapté	Site hors de la forêt bien adapté	Site hors de la forêt mal adapté
Site en forêt très bien adapté	Implantation non imposée par la destination	Implantation imposée par la destination	Implantation imposée par la destination
Site en forêt bien adapté	Implantation non imposée par la destination	Implantation non imposée par la destination	Implantation imposée par la destination
Site en forêt mal adapté	Implantation non imposée par la destination	Implantation non imposée par la destination	Pas de site adapté

## 63 Pesée des intérêts dans le cadre de la législation sur les forêts

### Détermination des intérêts concernés (première phase)

Pour les projets en forêt, la détermination des intérêts inclut (1) le pourcentage de surface forestière dans un rayon de 1 km d'une part et de 5 km d'autre part, (2) les rôles importants de la forêt (zone de détente, effet protecteur, protection de la nature et du paysage, et (3) les affectations particulières, comme un mode d'exploitation caractéristique, des peuplements à valeur historique, des réserves génétiques, ou des surfaces expérimentales forestières. L'importance de la forêt pour l'homme et l'environnement doit être décrite avec des mots et non seulement en pourcentages. Le pourcentage de surface forestière se calcule à partir de la surface de la forêt et de la surface globale dans un rayon de 1 km et de 5 km; il n'inclut pas les arbres encore debout mais dont le défrichement a déjà été autorisé. D'anciens sites d'extraction et de décharge reboisés depuis au moins 50 ans peuvent être pris en compte.

### Appréciation des intérêts (deuxième phase)

Le contenu et la structure de l'interdiction de défricher sont clairement décrits à l'article 5 LFo. Les actuelles procédures d'autorisation, détaillées et en plusieurs étapes, garantissent en grande partie l'application de cet article. L'implantation imposée par la destination est démontrée pour la première fois à un stade précoce (cf. ch. 61, illustration 3), la prise en compte des exigences de la protection de la nature et du paysage fait partie de la pesée générale des intérêts aux niveaux des plans directeurs et des plans d'affectation. Avec ces plans, les conditions posées en matière d'aménagement du territoire sont par ailleurs respectées du point de vue matériel. L'étude d'impact sur l'environnement analyse de manière approfondie l'exposition à des dangers naturels et la mise en danger de l'environnement au sens large. On perçoit moins clairement en quoi consistent les intérêts de la conservation de la forêt, ou les valeurs de la forêt, qui doivent être coordonnés avec tous les autres motifs.

La loi fédérale sur les forêts, en application de la Constitution fédérale, entend notamment assurer la conservation des forêts dans leur étendue et leur répartition géographique, protéger les forêts en tant que milieu naturel, et garantir que la population puisse profiter des effets bénéfiques de la forêt (art. 1 LFo). On peut en déduire que la valeur d'une forêt ne coïncide guère avec la valeur en capital de la production de bois, mais qu'elle est beaucoup plus importante. Lors de l'élaboration du plan directeur régional EDT, la valeur de la forêt sera déterminée à partir des exigences qu'elle doit satisfaire (demande) et de la superficie des forêts locales (offre) (illustration 5): du point de vue social, la valeur de la forêt augmente avec la diminution des forêts locales et avec l'augmentation des exigences dont elle fait l'objet. Autrement dit, une forêt à défricher a d'autant plus de valeur qu'il y a peu de forêts dans la région, qu'elle est appréciée par la population locale et protégée par la législation supérieure.

Illustration 5: Détermination de la valeur de la forêt sur la base des exigences qu'elle doit satisfaire et de la superficie des forêts locales.



- **Superficie des forêts locales:** la surface de la forêt peut être mesurée relativement facilement (cf. ci-dessus). Il en est de même de la surface à défricher et de la durée du projet, qui indiquent comment le projet influencera la superficie des forêts locales. Le reboisement ne compense pas la valeur originelle de la forêt. En effet, il faut compter 50 ans pour qu'il devienne forêt à son tour.
- **Exigences:** les exigences sociales découlent en partie directement des qualités de la forêt en tant qu'espace naturel et de détente. Mais elles dépendent encore plus de sa situation: ceux qui recherchent en forêt calme, espace naturel et activités de loisir sont plus nombreux à proximité des villes et des agglomérations. Un emplacement favorable, disposant éventuellement de places de stationnement et d'autres installations, fait vite monter ces exigences. La fonction protectrice particulière de la forêt suscite également de grandes attentes sociales.
- **Valeur de la forêt:** la valeur de la forêt est déterminée à l'aide du tableau 3 en fonction de la superficie des forêts locales et des exigences sociales (cf. illustration 6 également).

On ne peut pas calculer exactement la valeur d'une forêt. Il est possible de faire appel à des critères relativement mesurables pour évaluer l'offre. La comparaison de la superficie des forêts locales dans un rayon de 1 km ou de 5 km avec la superficie forestière de la Suisse, qui est de 31 pour cent de l'ensemble du territoire, montre par exemple si l'environnement immédiat est plus ou moins recouvert de forêts que la moyenne. En ce qui concerne la demande toutefois, l'évaluation doit toujours faire l'objet d'une analyse, et s'appuiera en cas de doute sur les exigences moyennes de la population.

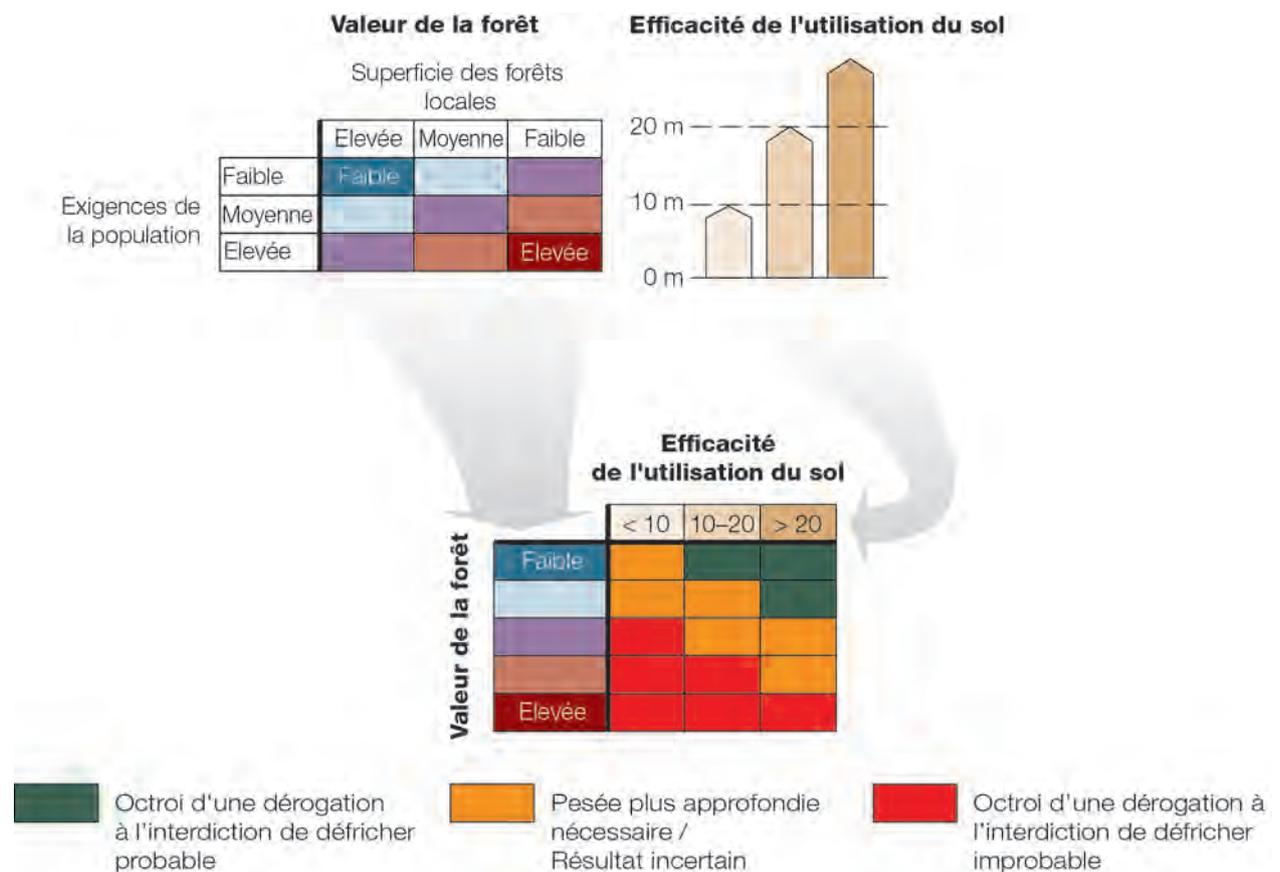
Tableau 3: Appréciation de la valeur de la forêt sur la base de la superficie des forêts locales (offre) et des exigences que le peuplement forestier concerné par le défrichement doit satisfaire (demande)

	Superficie des forêts locales élevée	Superficie des forêts locales moyenne	Superficie des forêts locales faible
Exigences faibles	Faible		
Exigences moyennes			
Exigences élevées			Elevée

**Coordination des intérêts (troisième phase)**

Pour une rapide pesée des avantages et des inconvénients, ou de l'utilité et des coûts d'un projet, il suffit de comparer l'intérêt à la conservation de la forêt – évalué sur la base de la valeur de la forêt – et l'utilité générale du projet. En référence au cahier «Aide à l'exécution Défrichements et compensation du défrichement» publié en 2012 par l'OFEV, on se référera à l'efficacité de l'utilisation du sol (EUS). L'EUS est un critère d'efficacité qui établit un rapport quantitatif entre l'utilisation de la forêt et la prestation d'approvisionnement et d'élimination de la superficie concernée<sup>8</sup>, simplifiant ainsi la pesée des intérêts. L'illustration 6 présente un schéma qui permet de constater si le résultat de la pesée est suffisamment clair ou s'il convient d'effectuer une pesée plus approfondie. Dans le second cas, tous les intérêts déterminés et appréciés pour le site concerné et relevant du droit des forêts seront pesés par l'OFOR.

*Illustration 6: Schéma simplifié permettant de déterminer s'il existe des exigences primant l'intérêt à la conservation de la forêt au sens de l'article 5 LFo. La valeur de la forêt montre le coût social du défrichement, et l'efficacité de l'utilisation du sol son utilité sociale, c'est-à-dire la contribution apportée par la superficie de forêt concernée à l'approvisionnement et à l'élimination.*



<sup>8</sup> Unité: [m] ou [m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup>]

## **7 Indications destinées aux plans d'affectation**

### **71 Implantation imposée par la destination pour les projets en forêt**

L'autorisation de défrichement est délivrée dans le cadre du plan d'affectation (art. 12 LFo). C'est pourquoi l'implantation imposée par la destination au sens de l'article 5 LFo doit être démontrée à ce stade du projet. Cette condition a certes déjà été appréciée lors de l'élaboration du plan directeur régional, mais pour des raisons juridiques cette appréciation, effectuée très tôt dans la procédure, est d'ordre général et n'est pas définitive.

La preuve s'appuie sur un projet de construction et d'exécution et doit être apportée pour tous les éléments du projet: zone d'extraction et de décharge (y c. les bandes de sécurité et autres distances), installations et bâtiments, entreposage au sol, dépôts provisoires et équipement. Le requérant explique dans la preuve pourquoi certaines parties du projet doivent impérativement être situées en forêt, et indique quelles autres variantes ont été examinées et rejetées.

### **72 Mesure du périmètre d'extraction et de décharge**

Les plans d'affectation garantissent la couverture des besoins pour 25 ans au maximum (plan sectoriel EDT ch. 52). Les plans d'affectation qui, à l'heure actuelle déjà, prévoient des réserves excédentaires de manière contraignante pour les propriétaires fonciers ne sont pas remis en question par la présente réglementation (sécurité du droit). Le calcul des besoins s'appuie directement sur les quantités indiquées et sur les réflexions mentionnées pour le site concerné dans le plan directeur régional EDT.

### **73 Coordination avec les cantons voisins**

Si un plan d'affectation a des répercussions directes sur des régions situées hors du canton, la coordination avec les services extracantonaux doit suivre la procédure prévue au chiffre 44.

### **74 Modifications de plans d'affectation**

Selon l'article 122 OC, la procédure simplifiée peut s'appliquer à la modification mineure de plans d'affectation. Sont considérées comme mineures les modifications dont on peut penser qu'elles n'auraient pas influencé la décision de l'organe responsable de l'aménagement. C'est le cas lorsque le caractère global et les objectifs fondamentaux du plan concerné sont maintenus et que les questions importantes qu'il traite trouvent des réponses similaires.

Le fait qu'une modification soit considérée comme mineure (procédure sans dépôt des plans, art. 122, al. 2 OC), comme partiellement mineure (procédure avec publication et dépôt des plans, art. 122, al. 6 OC) ou qu'elle doive suivre une procédure ordinaire (art. 58 LC), dépend de la mesure dans laquelle l'intérêt public est touché. On peut dire que cet intérêt est fortement touché, et que la procédure ordinaire doit être appliquée, lorsque, par exemple,

- le périmètre du projet doit être sensiblement étendu,
- la modification de la cote de comblement ou d'extraction est de plus de 100 000 m<sup>3</sup> et entraîne un changement de plus de 20 pour cent du volume de départ,
- le tracé de la desserte doit être modifié,
- la modification doit faire l'objet d'une EIE.

Si aucun intérêt public n'est touché, la procédure correspondant aux modifications partiellement mineures peut être appliquée. C'est le cas par exemple lorsque

- le périmètre est modifié alors que la superficie reste la même,
- des modifications comme l'échelonnement du projet, la protection de la nature au sein de l'entreprise, la conception finale ou la remise en culture ont entièrement lieu dans le périmètre du plan de quartier.

Selon l'article 122, alinéa 6 OC, une procédure mixte doit être appliquée s'il est douteux qu'une modification projetée puisse être considérée comme mineure. Dans de tels cas, la procédure d'opposition au sens de l'article 60 LC doit être menée, avec mention de la volonté de procéder à la modification selon la procédure applicable à la modification mineure de plans d'affectation. Il convient de procéder à une appréciation spécifique au site pour déterminer si un projet touche l'intérêt public. Il est recommandé de prendre rapidement contact avec l'OACOT.

## 8 Abréviations

<b>ARE</b>	Office fédéral du développement territorial
<b>Cst.</b>	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
<b>DCMI</b>	Décharge contrôlée pour matériaux inertes (→ glossaire du plan sectoriel EDT)
<b>DCMI-ME</b>	Décharge contrôlée pour matériaux inertes réservée aux matériaux d'excavation (→ glossaire du plan sectoriel EDT)
<b>DCMI-N</b>	Décharge contrôlée pour matériaux inertes réservée aux matériaux provenant d'événements naturels (→ glossaire du plan sectoriel EDT)
<b>EDT</b>	Extraction de matériaux, décharges et transports
<b>EUS</b>	Efficacité de l'utilisation du sol (→ glossaire du plan sectoriel EDT)
<b>GT EDT</b>	Groupe de travail EDT
<b>LAT</b>	Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (RS 700)
<b>LC</b>	Loi du 9 juin 1985 sur les constructions (RSB 721)
<b>LCo</b>	Loi du 16 mars 1998 sur les communes (RSB 170.11)
<b>LFo</b>	Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (RS 921.0)
<b>LI</b>	Loi du 21 mai 2000 sur les impôts (RSB 661.11)
<b>OACOT</b>	Office des affaires communales et de l'organisation du territoire
<b>OAT</b>	Ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (RS 700.1)
<b>OC</b>	Ordonnance du 6 mars 1985 sur les constructions (RSB 721.1)
<b>OED</b>	Office des eaux et des déchets
<b>OFA</b>	Ordonnance du 10 juin 1998 sur l'aide financière du canton aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire (ordonnance sur le financement de l'aménagement; RSB 706.111)
<b>OFEV</b>	Office fédéral de l'environnement
<b>OFOR</b>	Office des forêts
<b>OPC</b>	Office des ponts et chaussées
<b>OTD</b>	Ordonnance du 10 décembre 1990 sur le traitement des déchets (RS 814.600)
<b>PGM</b>	Plan de gestion des matériaux (→ glossaire du plan sectoriel EDT)
<b>PQ</b>	Plan de quartier
<b>PQC</b>	Plan de quartier cantonal
<b>PQR</b>	Plan de quartier régional
<b>SIA</b>	Société suisse des ingénieurs et des architectes

## 9 Références

OFEV (Berne 2012): Aide à l'exécution «Défrichements et compensation du défrichement». Conditions permettant d'affecter une surface de forêt à des fins non forestières et réglementation de la compensation. Série «L'environnement pratique», n° UV-1205-F; 29 pages

Keel A., Zimmermann W. (2009) Jurisprudence du Tribunal fédéral relative à la législation sur les forêts 2000–2008. *Droit de l'environnement dans la pratique* 23, pp 289 à 358

Muggli R. (2010) Art. 24 Exceptions prévues hors de la zone à bâtir. In: Aemisegger H., Kuttler A., Moor P., Ruch A. *Commentaire de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire*. Zurich: Schulthess

Tschannen P. (2010) Art. 3 Principes régissant l'aménagement. In: Aemisegger H., Kuttler A., Moor P., Ruch A. *Commentaire de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire*. Zurich: Schulthess.