

Directoire des préfectures  
Scheibenstrasse 3  
3600 Thoune

Le 25 avril 2019

**Pour tout renseignement:**

Secrétariat général des préfectures  
Courriel : [rsta@jgk.be.ch](mailto:rsta@jgk.be.ch)  
Tél. 031 635 98 88

**Destinataires:**

- Communes municipales et communes mixtes
- Préfectures
- Divers abonnés

---

## Information

### Installations d'hôtellerie et de restauration dans la zone agricole

#### 1. Introduction

Un permis de construire ou une autorisation d'exploiter peuvent être requis – en fonction de l'activité exercée – pour l'offre de services de restauration ou d'hébergement dans la zone agricole. Etant donné que les installations d'hôtellerie et de restauration situées dans cette zone ne sont pas conformes à son affectation, il convient en outre de tenir compte des dispositions de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT).



Le régime des autorisations n'est pas le même dans le droit de l'hôtellerie et de la restauration et dans le droit des constructions. Un certain type d'utilisation exigera l'obtention d'un permis de construire sans qu'une autorisation d'exploiter soit nécessaire, alors que certaines activités relevant de l'hôtellerie ou de la restauration seront soumises à autorisation sans pour autant que l'obtention d'un permis de construire soit requise au préalable.

La présente information répond aux questions suivantes:

- Que prescrit la LAT?
- Quelles installations d'hôtellerie et de restauration ne sont pas soumises au régime du permis de construire? Lesquelles doivent au contraire faire l'objet d'un permis?
- Dans quels cas l'obtention d'une autorisation d'exploiter est-elle requise et de quel type d'autorisation s'agit-il?

Le présent document remplace l'information ISCB 9/935.11/1.1 du 20 décembre 2017.

#### 2. Prescriptions de la LAT

Les installations d'hôtellerie et de restauration dans la zone agricole ne sont pas conformes à l'affectation de la zone. Elles ne peuvent donc pas être autorisées à titre de développement interne d'une exploitation agricole (art. 16a, al. 2 LAT). Il ne s'agit pas d'une branche d'activité proche de l'agriculture, même si ce sont principalement les produits de la ferme qui sont proposés. Sont donc seules admises dans la zone agricole les activités d'hôtellerie et de restauration qui ne nécessitent pas de permis de construire ou qui peuvent faire l'objet d'une dérogation au sens des articles 24 ss LAT.

Dans le canton de Berne, les dérogations destinées aux constructions, installations ou utilisations non conformes à l'affectation de la zone sont octroyées par l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) dans le cadre d'une procédure coordonnée par les autorités d'octroi du permis de construire (préfectures).

### 3. Domaine d'application du régime du permis de construire

Le droit fédéral règle le régime du permis de construire à l'article 22 LAT, qui prévoit que les constructions et installations soumises à l'obtention du permis ne peuvent être créées ou transformées sans autorisation de l'autorité compétente. L'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone, que le terrain est équipé et que les autres conditions prévues par le droit fédéral, le droit cantonal et le droit communal sont respectées.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant l'article 22 LAT, sont soumis à autorisation «tous les aménagements durables créés par la main de l'homme, qui sont fixés au sol et qui ont une incidence sur son affectation, soit qu'ils modifient sensiblement l'espace extérieur, soit qu'ils aient des effets sur l'équipement ou qu'ils soient susceptibles de porter atteinte à l'environnement. Les constructions mobilières fixées au sol pour une certaine durée sont aussi comprises dans cette définition» (ATF 119 Ib p. 226, 118 Ib pp. 9 s. et 51 s., 113 Ib p. 315; trad. JdT 1989 I, p. 456).

Un simple changement d'affectation est lui aussi soumis à autorisation s'il entraîne, selon le cours ordinaire des choses, des conséquences telles qu'il est dans l'intérêt public ou de voisins qu'un contrôle préalable soit effectué. En revanche, l'entretien des constructions et des installations, l'édification de constructions et d'installations pour une courte durée et les autres projets de construction de peu d'importance ne doivent pas faire l'objet d'un permis.

Les cantons ne peuvent rester en-deçà des conditions minimales définies par le droit fédéral, mais ont la liberté de les étoffer et de les préciser. Le canton de Berne a décidé délibérément de ne pas élargir le champ d'application du régime du permis de construire, mais s'est contenté de spécifier quels objets sont soumis à l'octroi du permis et lesquels ne le sont pas. Les dispositions suivantes permettent de faire la distinction entre les installations d'hôtellerie et de restauration qui sont soumises à autorisation et celles qui ne le sont pas lorsqu'elles sont situées dans la zone agricole:

- article 6, alinéa 1, lettre *a* du décret concernant la procédure d'octroi du permis de construire (DPC; constructions non chauffées non soumises à l'octroi d'un permis de construire);
- article 6, alinéa 1, lettre *b* DPC (petites installations annexes non soumises à l'octroi d'un permis de construire);
- article 6, alinéa 1, lettre *m* DPC (constructions mobilières telles que halles de fêtes, chapiteaux de cirque ou tribunes, pour une durée de 3 mois au plus par année civile non soumises à l'octroi d'un permis de construire);
- article 6, alinéa 1, lettre *o* DPC (petites constructions mobilières installées à des fins touristiques pour une durée de 6 mois au plus par année civile non soumises à l'octroi d'un permis de construire);
- article 7, alinéa 1 DPC (restrictions en cas de construction hors de la zone à bâtir).

L'article 48 DPC prévoit que le préfet ou la préfète décide, en cas de doute, si un projet nécessite un permis de construire.

## 4. Installations d'hôtellerie et de restauration dans la zone agricole non soumises à l'octroi du permis de construire

### 4.1 Etablissements d'alpage

Un établissement d'alpage dans lequel les bergers et les bergères fournissent des prestations de restauration occasionnelle pendant l'estivage ne doit pas faire l'objet d'un permis de construire, pas plus qu'il n'est assujéti à la loi sur l'hôtellerie et la restauration, à condition

- qu'il s'agisse d'un établissement d'alpage isolé. Si l'établissement se situe dans une localité ou à proximité directe d'un chemin de fer de montagne, une autorisation d'exploiter est alors nécessaire;
- qu'il n'y ait pas d'équipement fixe comme dans un établissement d'hôtellerie et de restauration: pas de salle qui soit utilisée exclusivement pour le service, pas de buffet;
- qu'il n'y ait pas d'enseigne d'auberge et qu'il ne soit pas non plus fait de publicité pour les prestations d'hôtellerie et de restauration;
- que le choix de restauration soit très limité, par exemple seulement un vin rouge et un vin blanc, deux boissons sans alcool; seulement des mets simples, principalement faits avec des produits de la ferme, pas de menu du jour. Un hébergement simple peut être proposé;
- qu'il n'y soit pas fait de service de restauration pour des fêtes de famille, des réunions d'associations, etc.;
- que les heures de fermeture des établissements d'hôtellerie et de restauration soient respectées.

Si les services proposés par un établissement d'alpage sont plus étoffés, l'obtention d'un permis de construire et d'une autorisation d'exploiter est nécessaire.

Attention: les prescriptions en matière de police des denrées alimentaires doivent être respectées également par les établissements d'alpage non soumis à autorisation.

### 4.2 Prestations de restauration occasionnelle fournies par les agriculteurs et agricultrices

Les prestations de restauration occasionnelle fournies par les agriculteurs et agricultrices dans leur propre logement, dans un hangar ou dans le jardin à certaines dates fixées d'avance exigent l'obtention d'un permis de construire. Une autorisation unique est toutefois requise par la législation sur l'hôtellerie et la restauration (autorisation pour établissement occasionnel, art. 7 de la loi sur l'hôtellerie et la restauration [LHR]). De telles autorisations sont délivrées pour douze jours au maximum par année civile pour les manifestations plus importantes (p. ex. brunch du 1<sup>er</sup> août, petit-déjeuner à la ferme, etc.).

Une entreprise associée à Swiss Tavolata (entreprise agricole au sens de la loi fédérale sur le droit foncier rural [LDFR]) peut recevoir un groupe de quatre à dix personnes, au maximum 18, par manifestation. Cette dernière ne requiert pas de personnel supplémentaire, aucune modification des locaux n'est nécessaire et la réception a lieu dans la cuisine ou le logement de l'hôte. Dans de telles conditions, une autorisation unique peut être délivrée pour 30 manifestations par année sans procédure d'octroi du permis de construire.

Chaque année, une autorisation unique doit être délivrée pour le nombre de manifestations prévues au cours de l'année (sans qu'en soient précisées les dates exactes) avant que la première manifestation ait lieu. Si des manifestations supplémentaires ont lieu pendant l'année, elles doivent être signalées spontanément le 3 janvier de l'année suivante au plus tard à la préfecture compétente à raison du lieu.

### 4.3 Bars d'altitude

Un bar d'altitude est une installation de plein air au bord des pistes de ski (chemins de randonnée, pistes de ski de fond, etc.); il n'est pas soumis à l'octroi du permis de construire à condition qu'il ne nécessite aucun équipement fixe (pas de fondation, pas de point d'ancrage, pas d'installations fixes pour l'électricité, l'eau ou les eaux usées) et que les parties mobiles aient été enlevées au plus tard un mois après la fin de la saison. L'installation de toilettes fixes n'est pas tolérée (les clients utilisent soit des installations existantes, soit des toilettes mobiles). Les bâtiments existants peuvent être utilisés comme entrepôt, etc., mais non pas comme salle de service (il faudrait alors un permis de construire pour changement d'affectation). Il n'est pas permis de chauffer un bar d'altitude, pas même au moyen d'un parasol chauffant.

Un bar d'altitude fait l'objet d'une autorisation d'exploiter A ou B (établissement public d'hôtellerie et de restauration avec ou sans débit d'alcool) renouvelable tous les ans pour un nombre maximal de 50 places assises – valable en général de début décembre jusqu'à la fin de la saison, au plus pour une durée de six mois par année civile. D'autres établissements dans une construction mobilière sont également envisageables (hiver ou été) aux mêmes conditions, dans la mesure où la limite des six mois prévue par le DPC est respectée.

L'installation d'un bar d'altitude nécessite un permis de construire ainsi que, en général, une inscription dans les plans d'aménagement (plan de quartier)

- si le bar est en place et exploité pendant plus de six mois;
- s'il offre plus de 50 places assises;
- s'il est chauffé;
- s'il comporte des salles de service fermées;
- s'il est équipé d'installations fixes et durables pour l'alimentation en eau et en électricité et l'élimination des eaux usées;
- s'il comporte plus d'installations que l'exploitation ne l'exige impérativement (des toilettes mobiles sont considérées comme absolument nécessaires s'il n'y a pas de toilettes accessibles au public à proximité);
- si l'installation du bar nécessite la modification du terrain;
- si le bar est prévu dans une zone protégée ou une zone de danger.

### 4.4 Igloos

A l'instar des bars d'altitude, les igloos peuvent être exploités de manière saisonnière, en général de début décembre jusqu'à la fin de la saison, pendant six mois au plus, en faisant l'objet d'une autorisation d'exploiter A ou B (établissement public d'hôtellerie et de restauration avec ou sans débit d'alcool) renouvelable tous les ans, sans nécessiter de permis de construire, à condition

- que l'exploitation ne serve ou n'héberge pas plus de 50 clients (places assises ou lits);
- qu'aucun équipement fixe ne soit nécessaire (pas de fondation, pas de point d'ancrage, pas d'installations fixes pour l'électricité, l'eau ou les eaux usées). L'installation de toilettes fixes n'est pas tolérée (les clients utilisent soit des installations existantes, soit des toilettes mobiles);
- que l'installation ait été enlevée au plus tard un mois après la fin de la saison;
- que les charges prévues par l'AIB fassent partie intégrante de l'autorisation d'exploiter;
- qu'un contrôle des charges en matière de protection contre les incendies ait lieu avant l'ouverture de l'établissement. D'autres contrôles peuvent avoir lieu à la discrétion des autorités d'octroi du permis de construire;
- que l'igloo ne se trouve pas dans une zone protégée ou une zone de danger;
- que la publicité se limite à de l'autopromotion ne nécessitant pas de permis.

Les établissements de plus grande ampleur sont soumis à l'octroi du permis de construire et exigent en général une inscription dans les plans d'aménagement (plan de quartier).

## **5. Installations d'hôtellerie et de restauration dans la zone agricole soumises à l'octroi du permis de construire**

Les établissements d'hôtellerie et de restauration (installation ou changement d'affectation) soumis à l'octroi du permis de construire peuvent être autorisés en vertu du droit des constructions et du droit de l'aménagement

- si leur implantation est imposée par leur destination (art. 24 LAT);
- s'ils sont exploités dans le cadre d'une activité accessoire non agricole liée à une exploitation agricole (art. 24b LAT et art. 40 OAT);
- ou qu'ils ont été autorisés sous l'ancien droit (art. 37a LAT, art. 43 OAT).

Un permis peut être octroyé pour les transformations conformes à l'affectation de la zone susceptibles d'être autorisées en vertu des principes généraux régissant la construction dans la zone agricole et n'étant pas prévues spécifiquement pour l'hôtellerie ou la restauration, même si elles servent dans le cadre d'activités liées à l'hôtellerie ou à la restauration (p. ex. installation d'une douche ou de toilettes).

### **5.1 Installations d'hôtellerie et de restauration dont l'implantation est imposée par la destination (art. 24 LAT)**

La construction d'une auberge de campagne ou de montagne, d'une cabane du Club alpin, etc. peut, dans certaines circonstances, être autorisée à un emplacement constituant un but de randonnée ou une destination touristique, qu'il se situe en montagne, au bord d'un lac, dans l'Emmental, au sein d'un domaine skiable, dans le Jura ou dans les Alpes, en vertu du fait que l'implantation de l'objet est imposée par sa destination.

La définition de la notion d'implantation imposée par la destination actuellement retenue par le Tribunal fédéral est la suivante: «Le critère de l'implantation imposée par la destination de la construction au sens de l'article 24, lettre a LAT doit être considéré comme rempli lorsque des raisons objectives – techniques, économiques ou découlant de la nature du sol – justifient la réalisation de l'ouvrage projeté à l'emplacement prévu (implantation imposée positivement par la destination de la construction) ou lorsque ledit ouvrage ne peut, pour des raisons déterminées, être réalisé en zone à bâtir (implantation imposée négativement par la destination de la construction). [...] Il n'est [...] pas nécessaire qu'aucun autre emplacement que celui proposé n'entre en ligne de compte, mais il suffit que des motifs particulièrement importants et objectifs imposent la réalisation de la construction projetée à l'endroit prévu et fassent apparaître sa réalisation hors de la zone à bâtir comme beaucoup plus avantageuse qu'à l'intérieur de celle-ci. Cela présuppose une pesée des intérêts en présence qui recoupe celle que requiert l'article 24, lettre b LAT» (ATF 136 II 214, c. 2.1; trad. Commentaire pratique LAT: construire hors zone à bâtir, 2017, p. 172). «Dans sa jurisprudence, le Tribunal fédéral reconnaît que les restaurants en dehors des zones à bâtir ont en principe une implantation imposée par leur destination car ils sont assignés en dehors de la zone à bâtir pour des motifs d'exploitation. Cela ne signifie toutefois pas qu'un restaurant puisse revendiquer n'importe quel emplacement au sommet d'une montagne. L'examen de l'implantation imposée par la destination apparaît incomplet lorsque d'éventuels emplacements alternatifs n'ont pas été pris en compte» (ATF 136 II 214, c. 2.2; trad. JdT 2011 I pp. 472 à 473).

Il est par conséquent nécessaire d'apporter la preuve que l'implantation des installations d'hôtellerie et de restauration en zone agricole soumises à autorisation est imposée par leur destination en vertu de critères d'implantation positifs. Ce sont le plus souvent des raisons d'exploitation qui fournissent de tels critères. La preuve de l'existence de raisons objectives et techniques doit comprendre une présentation de l'actualité, de

l'ampleur et de la durée des besoins de nature hôtelière ou touristique. Il ne suffit pas que l'objet soit situé dans une région propice à la randonnée ou dans un domaine skiable pour que son implantation soit considérée comme étant imposée par sa destination. En revanche, l'existence d'importants besoins de nature touristique ne pouvant être satisfaits autrement est une condition plus importante. Ainsi, l'implantation ne sera pas considérée comme étant imposée par la destination lorsqu'il existe déjà une installation mieux située dans les environs, à même de satisfaire les besoins touristiques. Enfin, un permis est plus facilement accordé lorsqu'un bâtiment déjà existant fait l'objet d'un changement d'affectation pour la réalisation d'un projet d'hôtellerie ou de restauration.

Etant donné que les conditions devant être remplies pour que l'implantation d'un objet soit considérée comme imposée par sa destination au sens de l'article 24 LAT sont rigoureuses, les installations d'hôtellerie et de restauration dans la zone agricole soumises à autorisation nécessitent fréquemment une inscription dans un plan (plan de quartier).

## **5.2 Installations d'hôtellerie et de restauration exploitées à titre accessoire au sein d'une entreprise agricole**

Les installations d'hôtellerie et de restauration dans la zone agricole au moyen desquelles l'exploitant d'une entreprise agricole cherche à générer un revenu accessoire à son revenu principal issu de l'agriculture sont soumises à l'obtention d'un permis et d'une dérogation au sens de la LAT.

L'autorisation d'exploiter n'est délivrée qu'après l'octroi du permis de construire et doit comporter la disposition annexe suivante: «Autorisation à titre d'activité accessoire à l'agriculture (mention au registre foncier). L'autorisation d'hôtellerie et de restauration s'éteint avec la cessation de l'activité agricole.»

Conformément à la règle applicable aux exploitations situées dans la zone à bâtir, le fait d'offrir des possibilités d'hébergement touristique à la ferme pour moins de dix personnes n'exige pas l'obtention d'une autorisation d'exploiter, à condition que les visiteurs soient reçus dans le ménage des hôtes (chambres d'hôtes, appelées aussi Bed and Breakfast). Lorsque les prestations fournies, telles que le service en chambre ou la gestion d'une réception, comparables à celles proposées dans un hôtel ou une pension, dépassent ce cadre, l'obtention d'une autorisation d'exploiter est nécessaire.

Le changement d'affectation d'un logement construit selon l'ancien droit, c'est-à-dire utilisé à des fins non agricoles depuis longtemps hors de la zone à bâtir, en vue de permettre l'hébergement de moins de dix personnes n'exige pas l'obtention d'une autorisation d'exploiter, mais il peut être soumis au régime du permis de construire.

## **5.3 Constructions et installations à usage commercial (art. 37a LAT)**

Les établissements d'hôtellerie et de restauration situés dans la zone agricole qui existaient déjà lors de l'entrée en vigueur de la LAT le 1<sup>er</sup> janvier 1980 peuvent être entretenus, rénovés, reconstruits ou agrandis.

Les agrandissements sont soumis aux prescriptions de l'article 43, alinéa 2 OAT, qui prévoient que la surface utilisée pour un usage non conforme à l'affectation de la zone peut être agrandie de 30 pour cent au maximum. Les agrandissements de la surface utilisée pour l'hôtellerie ou la restauration effectués à l'intérieur du volume bâti existant comptent pour moitié. L'agrandissement prévu ne peut dépasser 100 m<sup>2</sup>, à moins que son caractère indispensable au maintien de l'entreprise soit établi.

S'agissant des rénovations et des reconstructions, c'est l'article 24c LAT, en relation avec les articles 41 et 42 LAT, qui s'applique. Elles ne sont autorisées que s'il n'en résulte aucun nouvel impact important sur le territoire et l'environnement.

#### 5.4 Nuit dans la paille

Un permis de construire ainsi qu'une dérogation au sens des articles 24 ss LAT sont nécessaires pour proposer un hébergement du type «nuit dans la paille».

En revanche, une telle forme d'hébergement ne nécessite pas d'autorisation d'exploiter si les conditions suivantes sont respectées:

- le nombre d'hôtes hébergés est inférieur à dix;
- seules peuvent bénéficier du service de restauration les personnes qui sont hébergées;
- il n'est pas entrepris de travaux de construction qui servent exclusivement à l'hôtellerie ou à la restauration (sauf de petites adaptations comme l'installation d'une barrière antichute sur la galerie où se trouvent les couchages dans la paille ou l'aménagement d'un escalier interne comme voie d'évacuation).

Il convient de respecter les conditions définies par la police du feu et par la police des denrées alimentaires indépendamment des prescriptions de la législation sur l'hôtellerie et la restauration.

#### 6. Installations d'hôtellerie et de restauration soumises à l'octroi du permis de construire non susceptibles d'être autorisées dans la zone agricole

Le permis de construire et l'autorisation d'exploiter ne sont délivrés ni pour les installations d'hôtellerie et de restauration ne faisant pas partie des catégories décrites plus haut, ni pour les installations ne respectant pas les conditions posées.

Tel est le cas des terrains de camping, qui ne peuvent être installés que si les bases nécessaires en matière d'aménagement du territoire existent. Une autorisation à titre de dérogation selon les articles 24 ss LAT n'est pas possible.

#### 7. Taxes touristiques

Si les clients sont hébergés contre rémunération, il convient de décompter dans tous les cas la taxe cantonale sur l'hébergement prévue par la loi sur le développement du tourisme (LDT) et, selon la commune, la taxe de séjour ou la taxe pour la promotion du tourisme.

#### Directoire des préfectures du canton de Berne



Martin Künzi,  
président ad interim



Kurt von Känel,  
secrétaire général