

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 188-2020
Type d'intervention : Motion
Motion ayant valeur de directive : ☒
N° d'affaire : 2020.RRGR.242

Déposée le : 11.06.2020

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Wandfluh (Kandergrund, UDC) (porte-parole)
Rüegsegger (Riggisberg, UDC)
Knutti (Weissenburg, UDC)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Non
Urgence accordée :

N° d'ACE : 1412/2020 du 2 décembre 2020
Direction : Direction de l'intérieur et de la justice
Classification : -
Proposition du Conseil-exécutif : **Adoption**

Matériau de couverture moderne – autoriser la tôle profilée pour les chalets d'alpage et d'estivage

Le Conseil-exécutif est chargé de prendre les mesures suivantes :

1. Les principes d'agencement actuellement appliqués par l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) en matière de construction hors de la zone à bâtir doivent être adaptés de manière à ce qu'une toiture moderne (p. ex. en tôle profilée/panneaux de tôle) puisse être autorisée dans les régions d'estivage.
2. Les principes d'agencement actuellement appliqués par l'OACOT en matière de construction hors de la zone à bâtir doivent être adaptés de manière à ce qu'une toiture moderne (p. ex. en tôle profilée/panneaux de tôle) puisse être autorisée partout pour des bâtiments d'exploitation.
3. Lorsqu'une demande d'autorisation de poser une toiture est déposée, son examen sous l'angle de la protection des sites et du paysage doit être indépendant du matériau prévu.

Développement :

Les petites plaques en fibrociment (ardoises Eternit) fréquemment exigées par l'OACOT pour satisfaire à la protection des sites et du paysage ne répondent plus aux exigences actuelles : d'une part, elles n'offrent plus la stabilité qu'elles avaient quand elles contenaient de l'amiante ; d'autre part, des phénomènes météorologiques extrêmes se sont multipliés ces dernières années, qui exigent l'utilisation de nouveaux matériaux pour les toitures. Les couvreurs ne fournissent en effet plus de garantie liée au poids de la neige et au vent pour des toits en Eternit construits au-dessus de 1400 mètres d'altitude. Dans nombre de cas, il s'est révélé que la tôle profilée représentait la meilleure solution, ce matériau présentant par ailleurs un bon rapport qualité-prix. Les agriculteurs de montagne doivent disposer de solutions financièrement viables : si, pour des motifs économiques, les bâtiments d'alpage ne peuvent plus être entretenus, ils tombent en ruine, ce qui ne contribuerait pas davantage à la protection des sites.

En constante évolution, les matériaux de couverture des toits connaissent forcément des nouveautés et les petites plaques en fibrociment (ardoises Eternit) n'ont, elles non plus, pas toujours existé. Il faut garder à l'esprit que les matériaux de construction se perfectionnent et peuvent changer : des couleurs peuvent être adaptées, des produits n'ont plus les mêmes caractéristiques en raison de nouvelles contraintes environnementales, etc. S'obstiner à conserver un produit sur la base d'une évaluation optique et en invoquant la tradition est contraire au bon sens. Il n'est pas pertinent de lier une condition visuelle à un matériau pour la bonne intégration d'un objet dans le paysage : des toits en tôle profilée pourraient parfaitement être de couleur sombre pour satisfaire au critère précité.

Réponse du Conseil-exécutif

La présente motion relève de la compétence exclusive du Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive). Le gouvernement dispose ainsi d'une marge de manœuvre relativement importante en ce qui concerne le degré de réalisation des objectifs, les moyens à mettre en œuvre et les modalités d'exécution du mandat. C'est à lui qu'il appartient de décider en dernier ressort.

Tout d'abord, le Conseil-exécutif précise qu'il est important de ne pas faire dépendre uniquement des fabricants le choix des meilleurs matériaux pour la construction de toits et de ne pas exclure ou privilégier d'emblée certains matériaux par des prescriptions strictes. Contrairement à ce qui est indiqué dans le développement de la motion, tous les matériaux courants utilisés pour la construction de toits résistent aux conditions météorologiques de haute altitude, notamment le fibrociment. Il est impossible de déterminer un matériau qui constituerait toujours le meilleur choix, parce que différents facteurs doivent être pris en compte et que le matériau à choisir varie donc en fonction de la situation. L'objectif est de faire le meilleur choix parmi les différents produits et de s'assurer une installation et un entretien professionnels.

Point 1

La première mesure demandée par les motionnaires est l'adaptation des principes d'agencement appliqués par l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) en matière de construction hors de la zone à bâtir de manière à ce qu'une toiture moderne, comme la tôle profilée ou les panneaux de tôle, puisse être autorisée dans les régions d'estivage.

Selon l'article 84, alinéa 1 de la loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC ; RSB 721.0), le service compétent de la Direction de l'intérieur et de la justice statue sur la conformité à l'affectation de la zone des projets de construction hors de la zone à bâtir et sur les demandes de dérogation au sens des articles 24 à 24e et 37a de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (loi sur l'aménagement du territoire, LAT ; RS 700). Le service compétent est l'OACOT. Dans le cadre de l'évaluation de projets de construction hors de la zone à bâtir, le droit cantonal et le droit fédéral exigent qu'il soit vérifié que les projets s'intègrent dans le paysage. Le matériau retenu pour la construction du toit joue donc un rôle essentiel.

Afin de conseiller et soutenir les personnes requérant un permis de construire et les autorités chargées de l'octroi du permis, des principes d'agencement en relation avec les différents articles de la législation sur l'aménagement du territoire ont été élaborés par l'OACOT et sont disponibles sur le site Internet de ce dernier. Le choix du matériau pour le toit n'y est pas mentionné. Il s'agit des recommandations suivantes :

- Article 16a LAT – Bâtiments d'exploitation agricole ;
- Article 24c LAT – Transformation de bâtiments et d'installations érigés sous l'ancien droit ;
- Article 24d, alinéa 1 LAT – Transformation de bâtiments d'habitation agricoles érigés sous le nouveau droit ;

- Article 24d, alinéa 2 LAT – Transformation et changement d'affectation de constructions dignes de protection ;
- Article 39 OAT – Constructions et installations dans les territoires à habitat traditionnellement dispersé.

Selon l'article 1, alinéa 2 de l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les zones agricoles (RS 912.1), la région d'estivage, citée par les motionnaires, comprend la surface utilisée par tradition pour l'économie alpestre. Pour délimiter la région d'estivage, on se fonde sur les pâturages d'estivage, sur les prairies de fauche dont l'herbe récoltée sert à l'affouragement durant l'estivage ainsi que sur les pâturages communaux. Les limites des régions d'estivage peuvent être consultées sur la carte des zones et régions agricoles disponible sur le géoportail de la Confédération¹. Le canton de Berne compte environ 190 000 hectares de surface agricole utile et 150 000 hectares de pâturages d'estivage².

Selon le Conseil-exécutif, la demande des motionnaires est trop radicale. Il n'est pas judicieux d'autoriser les toits en tôle profilée dans l'ensemble de la région d'estivage sans vérifier leur intégration dans le site et le paysage. En plus de répondre aux exigences de résistance aux intempéries, d'efficacité, de solidité, de faisabilité technique et de bien-être pour les êtres humains et les animaux, un immeuble hors de la zone à bâtir doit aussi, en vertu de la législation sur l'aménagement du territoire et de la loi cantonale sur les constructions, s'intégrer dans le site et le paysage. C'est généralement le cas lorsque des géométries, des mesures et des formes de bonne qualité sont choisies et que les couleurs et les matériaux traditionnels du milieu bâti et du paysage sont pris en compte et développés.

Le Conseil-exécutif est prêt à examiner séparément sous quelles conditions et selon quelles règles les matériaux, et en particulier les toits PREFAB, peuvent être autorisés, et à clarifier ouvertement ce qui doit être compris par « intégration dans le paysage ». La nécessité d'une discussion sur ce thème étant déjà connue avant le dépôt de la présente intervention, la direction de la DIJ a formé en juin 2020 un groupe de travail placé sous la conduite de l'OACOT, qui a déjà commencé à travailler sur ce sujet. Font partie de ce groupe de travail :

- Ernst Wandfluh, député (UDC) et motionnaire ;
- Thomas Knutti, député (UDC) et auteur de la motion M 091-2020 « Autoriser les toits préfabriqués assis hors de la zone à bâtir » ;
- Marianne Dumermuth, députée (PS) et présidente de la Commission de protection des sites et du paysage (CPS) ;
- Luc Mentha, député (PS) et président de Patrimoine bernois ;
- Thomas Ruoff, député, président de la commission des constructions dans la commune de Grindelwald et patron de l'entreprise Ruoff SA, qui, entre autres, pose des toits PREFAB ;
- Martin Althaus, président du groupe Oberland de la CPS ;
- Bruno Mohr (direction), chef du Service des constructions de l'OACOT.

Des spécialistes, fabricants ou utilisateurs de produits, sont consultés en cas de besoin.

Ce groupe de travail a pour objectif de déterminer dans quels sites et paysages hors de la zone à bâtir, et notamment dans les Alpes, les toitures métalliques ainsi que les systèmes de toiture PREFAB sont, en règle générale, adaptés. Il travaille sans parti pris et en respectant la neutralité concurrentielle, c'est-à-dire qu'aucun matériau n'est privilégié ou désavantagé a priori. Il s'agit de déterminer comment les fabricants de produits doivent procéder pour garantir que leurs systèmes s'intègrent bien dans les sites et paysages hors de la zone à bâtir. En collaboration avec les fabricants de produits, des directives sur les toits, les façades et l'aménagement des abords sont établies pour la construction hors de la zone à bâtir et les procédures d'octroi de permis de construire. Les autorités chargées de l'octroi des permis de construire doivent utiliser les résultats comme une recommandation lors de l'évaluation des demandes.

¹ <https://s.geo.admin.ch/6ee4f215a7> > FR

² Source : Office de l'agriculture et de la nature (OAN), <https://www.vol.be.ch/vol/fr/index/direktion/organisation/lanat.html>

Point 2

Les motionnaires demandent également que les principes d'agencement appliqués par l'OACOT en matière de construction hors de la zone à bâtir soient adaptés de manière à ce qu'une toiture moderne, par exemple une toiture en tôle profilée, puisse être autorisée partout pour des bâtiments d'exploitation. Le groupe de travail mentionné plus haut travaillera aussi sur ce point.

Point 3

Le Conseil-exécutif est d'avis que l'examen d'une demande d'autorisation de poser une toiture, sous l'angle de la protection des sites et du paysage, ne peut être indépendant du matériau prévu. Les constructions hors de la zone à bâtir modifient le paysage et, pour limiter les interventions qui y sont liées, elles doivent être intégrées judicieusement dans leur environnement. L'intégration des constructions dans le paysage dépend aussi des matériaux choisis. Le matériau retenu pour le toit joue donc un rôle essentiel. Les résultats obtenus par le groupe mentionné dans le point 1 apporteront aussi des clarifications à ce sujet.

Par conséquent, le Conseil-exécutif propose d'adopter la motion ayant valeur de directive.

Destinataires

- Grand Conseil