

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 226-2016

Type d'intervention: Motion

Motion ayant valeur de directive: ☒

N° d'affaire: 2016.RRGR.1016

Déposée le: 21.11.2016

Motion de groupe: Non

Motion de commission: Non

Déposée par: Freudiger (Langenthal, UDC) (porte-parole)
Berger (Aeschi, UDC)
Vogt (Oberdiessbach, PLR)
Riem (Iffwil, PBD)
Tanner (Ranflüh, UDF)
Rüegsegger (Riggisberg, UDC)

Cosignataires: 23

Urgence demandée: Oui

Urgence accordée: Oui 24.11.2016

N° d'ACE: 1440/2016 du 21 décembre 2016

Direction: Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques

Classification: –

Proposition du Conseil-exécutif: **Adoption et classement**

Construction hors de la zone à bâtir - un potentiel inexploité

Le Conseil-exécutif est chargé d'intervenir auprès des services compétents de la Confédération (notamment le Conseil fédéral et l'ARE) et de donner dans la mesure du possible des instructions aux services compétents du canton (notamment l'OACOT), afin que la pratique actuelle du canton de Berne en matière d'autorisation d'agrandissement de constructions érigées sous l'ancienne législation et non conformes à l'affectation de la zone puisse être maintenue.

Développement :

En Suisse, un bâtiment sur six situé hors de la zone à bâtir se trouve dans le canton de Berne. Si l'on considère l'ensemble des bâtiments dans le canton de Berne, on arrive même à un sur trois. Le thème de cette motion revêt ainsi une importance particulière dans le canton de Berne.

Jusqu'à récemment, le canton de Berne a appliqué le droit fédéral en question (art. 24c de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT), art. 42 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire



(OAT)) avec rigueur, mais aussi avec circonspection. Par conséquent, les agrandissements de constructions érigées sous l'ancienne législation et non conformes à l'affectation de la zone, et qui n'excèdent ni 30 pour cent ni 100 m², tiennent compte des besoins croissants en surfaces habitables. Ainsi, elles ont pu être adaptées aux besoins actuels. Le 3 août 2016, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) est intervenu auprès du canton de Berne pour lui demander de durcir la pratique en la matière. Les agrandissements à l'extérieur des volumes bâtis existants seraient alors soumis à des limitations encore plus strictes. Ce faisant, l'ARE a même menacé de contester les demandes en suspens qui avaient été approuvées selon les anciennes modalités.

La motion demande que le Conseil-exécutif intervienne auprès de la Confédération pour maintenir la pratique bernoise correspondant à l'article 24c LAT et à l'article 42 OAT, qui n'a jamais été contestée pendant des années. Il s'agit exclusivement de bâtiments existants situés hors de la zone à bâtir, mais qui doivent être mieux exploités.

L'autorisation d'agrandir des bâtiments existants en zone agricole demande une approche différenciée selon la région. Aujourd'hui, le canton de Berne dispose de l'une des législations les plus contraignantes en Suisse en matière de protection des terres cultivables, du fait en particulier de la révision de la loi sur les constructions (LC) et du contre-projet à l'initiative cantonale sur la protection des terres cultivables. Il n'existe aucune raison objective de rendre les agrandissements de bâtiments existants hors de la zone à bâtir encore plus difficiles. Au contraire, comme le montre la pratique bernoise actuelle, les agrandissements modérés peuvent contribuer à une meilleure exploitation des bâtiments existants (au lieu d'utiliser des surfaces supplémentaires) et s'imposer dans l'intérêt général (p. ex. la protection des animaux, etc.). Dans le canton de Berne, il existe également des différences régionales liées aux volumes bâtis existants. Or, si la pratique est modifiée, on ne pourra plus tenir compte de ces circonstances.

La présente intervention est une motion ayant valeur de directive et doit apporter au Conseil-exécutif le soutien politique dont il a besoin pour faire valoir les intérêts du canton de Berne auprès de la Confédération. Le rôle actif du canton se justifie par l'importance particulière que revêtent les bâtiments construits hors de la zone à bâtir. En principe, la motion peut déjà être réalisée dans le cadre juridique actuel, avec une intervention visant à adapter la pratique de l'ARE. En outre, une (autre) révision de la loi sur l'aménagement du territoire est en préparation. Le message du Conseil fédéral devrait être adopté au milieu de l'année 2017. Le cas échéant, la demande peut également être intégrée à la révision de la LAT susmentionnée.

Motivation de l'urgence : la demande de l'ARE engendre une trop grande instabilité juridique pour les requérants de permis de construire. En outre, si l'urgence est accordée, le Conseil-exécutif pourra intégrer la demande aux travaux préparatoires en cours portant sur la révision de la LAT.

Réponse du Conseil-exécutif

La présente motion porte sur un domaine ressortissant exclusivement au Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive). Le gouvernement dispose ainsi d'une latitude relativement grande en ce qui concerne le degré de réalisation des objectifs fixés, les moyens à mettre en œuvre et les modalités pratiques. Il lui appartient de décider en dernier ressort.

Contexte (base légale):

Les constructions non conformes à l'affectation de la zone qui ont été érigées légalement sous l'ancien droit avant le 1^{er} juillet 1972 (l'entrée en vigueur de la loi sur la protection des eaux de 1972 marque le début de la séparation entre les zones à bâtir et les zones non constructibles) ou qui se sont retrouvées plus tard hors de la zone à bâtir (le plus souvent suite à une réduction de la zone) bénéficient de la garantie de la situation acquise (art. 24c de la loi sur l'aménagement du territoire [LAT]) et peuvent par conséquent être partiellement transformées ou agrandies. Depuis la révision de 2012, les bâtiments d'habitation agricoles qui étaient encore utilisés à des fins agricoles au 1^{er} juillet 1972 sont également régis par cet article.

La notion de « transformation partielle » au sens de l'article 24c, alinéa 2 LAT est plus précisément définie par les articles 24c, alinéa 4 LAT et 42 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT). En adoptant l'article 24c, alinéa 4 LAT, le législateur fédéral a grandement restreint les possibilités de développement à l'extérieur du volume bâti et c'est également dans ce sens que l'OAT a été modifiée. Si, comme auparavant, le respect de l'identité est déterminé compte tenu de l'ensemble des circonstances, l'agrandissement est défini d'un point de vue quantitatif selon les règles suivantes depuis 2012 :

- A l'intérieur du volume bâti existant, la surface brute de plancher imputable ne peut pas être agrandie de plus de 60 pour cent (art. 42, al. 3, lit. a OAT). Il n'existe en revanche plus de limitation des surfaces annexes (p. ex. buanderies, greniers, caves, locaux de rangement), ni de limitation à 100 m² de l'agrandissement de la surface brute de plancher imputable. Il est aussi clairement établi que la pose d'une isolation extérieure est considérée comme un agrandissement à l'intérieur du volume bâti existant (art. 42, al. 3, lit. a OAT).
- Les agrandissements à l'extérieur du volume bâti sont admissibles seulement s'ils remplissent au moins l'une des trois conditions énoncées à l'article 24c, alinéa 4 LAT. Les modifications apportées à l'aspect extérieur du bâtiment doivent
 - être nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles ou
 - à un assainissement énergétique ou encore
 - viser à une meilleure intégration dans le paysage.

Conformément à l'article 42, alinéa 3, lettre b OAT, l'agrandissement total ne peut excéder ni 30 pour cent ni 100 m², qu'il s'agisse de la surface brute de plancher imputable ou de la surface totale (somme de la surface brute de plancher imputable et des surfaces brutes annexes) ; en outre, les agrandissements effectués à l'intérieur du volume bâti existant ne comptent que pour moitié.

L'article 24c LAT ne peut être appliqué que dans la mesure où le projet de construction respecte les exigences majeures de l'aménagement du territoire ayant trait, par exemple, à la protection du paysage ou de l'environnement.

Le jugement du Tribunal administratif du canton de Berne (TA) n° 100 2014 322U du 3 mai 2016 et le courrier du 3 août 2016 de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) ont amené le canton de Berne à modifier son approche, jusqu'alors pragmatique et souple. En effet, ce dernier avait choisi d'autoriser systématiquement les agrandissements à l'extérieur du volume bâti pour les constructions habitées à l'année visées par l'article 24c LAT, dans la mesure où la surface concernée n'excédait ni 30 pour cent ni 100 m², plutôt que de contrôler si chaque projet satisfaisait aux critères requis. Cela s'explique par l'interprétation que proposait le canton : une extension de la surface habitable jusqu'à 30 pour cent de la surface existante permettait de tenir compte de l'augmentation du besoin en surface habitable et d'adapter les bâtiments existants aux besoins actuels. Il estimait donc que l'agrandissement, dans les dimensions autorisées, de constructions anciennes (par rapport à leur état de 1972) permettait d'en faire des habitations répondant aux normes usuelles au sens de l'article 24c, alinéa 4 LAT. L'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT), compétent en matière de construction hors de la zone à bâtir, a adopté une telle pratique en pensant en particulier aux constructions sises dans l'Oberland et le Jura bernois (fermes et bâtiments d'habitation non conformes à l'affectation de la zone érigés avant 1972). Elles présentent de fait un volume bâti généralement peu important, de sorte que les possibilités d'agrandissement à l'intérieur de la maison sont limitées. Par contre, les grandes fermes du Plateau disposent généralement d'un volume suffisant pour les projets d'agrandissement à l'intérieur du volume bâti.

Il est notoire que le TA et l'ARE ont jugé cette pratique contraire au droit fédéral en vigueur. A cet égard, l'ARE a indiqué que la loi l'autorisait à exiger que les décisions lui soient notifiées et à introduire une procédure de recours le cas échéant.

Pour éviter que l'ARE ne forme recours contre ses futures décisions, le canton de Berne, soucieux d'offrir rapidement une sécurité juridique aux requérants et de reprendre les procédures pendantes, le canton de Berne a adapté sa pratique le 26 septembre 2016 avec l'accord de l'ARE. L'OACOT a depuis lors évalué toutes les demandes – pendantes, nouvelles ou préalables – selon les nouvelles règles. Il convient pour l'heure d'éprouver cette pratique et de la préciser dans la mesure du nécessaire.

Du point de vue du Conseil-exécutif, il sera possible d'user, sans en abuser, de la liberté d'appréciation accordée par la Confédération. Le Conseil-exécutif tient à ce que la Confédération lève le plus vite possible les mesures de contrôles qu'elle exerce.

Le Conseil-exécutif est reconnaissant du soutien politique que lui témoignent les motionnaires, mais souligne qu'il a déjà fait tout ce qui était en son pouvoir. En effet, il a constamment soutenu l'idée d'exploiter au mieux le patrimoine immobilier existant et de doter la législation sur l'aménagement du territoire des règles nécessaires à cet égard. Comme il s'agit d'une loi fédérale, le canton n'a néanmoins qu'une influence restreinte en la matière.

Le Conseil-exécutif estime qu'il est important, dans la perspective de la deuxième étape de la révision de la LAT, que les représentants du canton de Berne à l'Assemblée fédérale agissent sur le plan national en faveur d'une certaine flexibilité en matière de construction hors de la zone à bâtir.

Destinataire

- Grand Conseil