



Analyse des tâches de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) dans les domaines de l'aménagement local et régional ainsi que de la construction hors de la zone à bâtir

Rapport de mise en œuvre de la motion 184-2021 intitulée « Le Conseil-exécutif rédige un rapport sur l'activité de l'OACOT » et déclaration de planification n°1 relative au rapport sur l'aménagement du territoire 2022

Date de la séance du CE : 28 novembre 2024
N° d'affaire : 2023.DIJ.7313
Direction : Direction de l'intérieur et de la justice
Classification : Non classifié

Table des matières

1.	Synthèse	4
2.	Contexte	4
2.1	Procédures dans le domaine de l'aménagement du territoire	4
2.2	Construction hors de la zone à bâtir	5
2.3	Motion 184-2021	5
2.4	Déclaration de planification n°1 relative au rapport sur l'aménagement du territoire 2022	6
2.5	Charge formulée dans le cadre des débats du Grand Conseil de la session d'hiver 2023	6
3.	Méthodologie	6
4.	Analyse des tâches réalisée par un cabinet de conseil externe – rapport de Res Publica Consulting SA	7
5.	Mesures immédiates en vue du raccourcissement des délais	7
6.	Synthèse des résultats de l'analyse réalisée par RPC.....	7
6.1	Durée des procédures et respect des délais	7
6.2	Pesée des intérêts et prise en compte des rapports (négatifs) de la CPS	8
6.3	Outils de travail et aides à l'exécution en comparaison avec ceux d'autres cantons	8
6.4	Mesures mises en œuvre en 2023 en vue du raccourcissement des délais	8
7.	Synthèse des résultats de l'expertise réalisée par EspaceSuisse	9
7.1	Mandat	9
7.2	Choix des cantons utilisés dans la comparaison et délimitation des domaines pratiques pertinents relevant de la construction hors de la zone à bâtir	9
7.3	Marge de manœuvre et comparaison des pratiques cantonales : résultats	10
7.3.1	Pouvoir d'appréciation des cantons	10
7.3.2	Comparaison des pratiques cantonales	11
8.	Mise en œuvre de la charge arrêtée par le Grand Conseil	13
8.1	Traitement des rapports techniques défavorables (en particulier ceux de la CPS) / pesée des intérêts	13
8.2	Indépendance de la pesée des intérêts	15
8.3	Nombre d'écarts par rapport à l'avis de la CPS et marge de manœuvre octroyée aux maîtres d'ouvrage dans le cadre des prescriptions juridiques	15
9.	Appréciation et conclusions du Conseil-exécutif	18
9.1	Service de l'aménagement local et régional	18
9.2	Service des constructions	19
9.3	Construction hors de la zone à bâtir	19
10.	Propositions du Conseil-exécutif	20
11.	Annexe :	20
11.1	Rapport de Res Publica Consulting SA (RPC) du 24 mai 2023 intitulé « Aufgabenanalyse Orts- und Regionalplanung / Bauen ausserhalb der Bauzonen » (analyse des tâches dans les domaines de l'aménagement local et régional / de la construction hors de la zone à bâtir, en allemand)	20

11.2 Expertise d'EspaceSuisse du 28 juin 2024 intitulée
« Raumplanungsrecht : Kantonaler Ermessensspielraum beim
Bauen ausserhalb Bauzonen » (aménagement du territoire : marge
de manœuvre des cantons dans le domaine de la construction
hors de la zone à bâtir, en allemand).....20

1. Synthèse

La motion 184-2021 Speiser-Niess (Zweisimmen, UDC), adoptée par le Grand Conseil le 8 décembre 2021, charge le Conseil-exécutif de présenter au Grand Conseil un rapport sur l'activité de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT). Ce rapport doit en particulier étudier le problème de l'allongement du délai de traitement des affaires relevant de l'aménagement du territoire par l'OACOT, la légitimité de la pesée des intérêts de l'OACOT ainsi que les méthodes de travail et les pratiques de l'OACOT en comparaison avec d'autres cantons. Il doit en outre montrer quelles mesures immédiates peuvent être prises pour raccourcir les délais légaux.

Se fondant sur une analyse des tâches dans les domaines de l'aménagement local et régional ainsi que de la construction hors de la zone à bâtir réalisée par un cabinet de conseil externe à l'administration, le Conseil-exécutif a présenté au Grand Conseil, lors de la session d'hiver 2023, le rapport demandé, qui abordait les aspects mentionnés avec des recommandations à la clé. La comparaison des pratiques de l'OACOT dans le domaine de la construction hors de la zone à bâtir avec celles d'autres cantons, elle aussi exigée par la motion, n'avait pas encore été réalisée. Il avait été indiqué qu'elle devait faire l'objet d'une expertise séparée, qui serait présentée ultérieurement.

Le rapport de mise en œuvre de la motion 184-2021 du 23 août 2023 présenté par le Conseil-exécutif a été partiellement rejeté par le Grand Conseil avec une charge lors de la session d'hiver 2023.

Dans l'intervalle, une comparaison de la pratique bernoise dans le domaine de la construction hors de la zone à bâtir avec celle d'autres cantons a été réalisée par EspaceSuisse et ses résultats peuvent être intégrés dans le rapport.

Le présent rapport, remanié selon la charge formulée par le Grand Conseil et complété selon les exigences de la motion et de la déclaration de planification, réalise les mandats parlementaires précités.

2. Contexte

2.1 Procédures dans le domaine de l'aménagement du territoire

Depuis l'entrée en vigueur de la révision de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700) le 1^{er} mai 2014, les prescriptions sont plus strictes s'agissant de la délimitation de zones à bâtir et de l'urbanisation interne. Les questions relevant de l'aménagement sont dès lors devenues plus exigeantes et plus complexes, comme le révèlent des discussions dans tous les cantons ainsi qu'à l'échelon fédéral. La révision, votée par le peuple suisse, s'accompagne d'un véritable changement de paradigme : il n'est plus question de construire «en pleine campagne», il s'agit désormais d'utiliser les réserves de terrain à bâtir existantes – une stratégie coûteuse en temps et potentiellement porteuse de conflits. La cohabitation, dans un espace restreint, d'objectifs et d'intérêts multiples engendre des conflits qui débouchent sur des procédures complexes du point de vue du droit. C'est notamment le cas dans le canton de Berne.

La complexification des affaires relevant de l'aménagement, également devenues plus conflictuelles du fait des intérêts en présence souvent divergents, ainsi que l'augmentation massive de

la charge de travail de l'OACOT ont considérablement allongé le délai de traitement des plans communaux et régionaux, qu'il s'agisse de leur examen préalable ou de leur approbation. Dans ce contexte, la Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ) a, conjointement avec l'Association des communes bernoises (ACB), institué le «groupe de contact Aménagement», un organe paritaire chargé d'élaborer des mesures en vue d'un déroulement rapide et concerté des procédures d'aménagement. La mise en œuvre des premières mesures formulées par ce groupe, à la fin de 2020, dans le but de simplifier et d'accélérer les procédures a débouché sur la modification de la loi sur les constructions (LC ; RSB 721.0) adoptée par le Grand Conseil le 13 septembre 2022 et les dispositions d'exécution en découlant que le Conseil-exécutif a édictées dans l'ordonnance sur les constructions (OC ; RSB 721.1) et qui sont entrées en vigueur le 1^{er} avril 2023.

2.2 Construction hors de la zone à bâtir

La construction hors de la zone à bâtir est régie exclusivement par la LAT. La mise en œuvre des prescriptions du droit fédéral ressortit aux cantons, ce qui se traduit par des tâches exigeantes et souvent controversées. En tant qu'autorité cantonale compétente pour l'examen de la conformité à l'affectation de la zone et l'octroi de dérogations pour tous les projets de construction situés hors de la zone à bâtir (art. 25, al. 2 LAT), l'OACOT fait l'objet de critiques régulières. Il n'est pas ici question des délais de traitement au sein de cet office, mais de la controverse soulevée par l'appréciation de la marge de manœuvre qu'octroie le droit fédéral. Alors que des actrices et des acteurs des zones rurales, notamment, reprochent souvent à l'OACOT d'exécuter trop strictement la législation fédérale concernant la construction hors de la zone à bâtir, l'office, se référant au droit fédéral, à la jurisprudence du Tribunal fédéral et aux prescriptions en matière d'exécution de l'Office fédéral du développement territorial (ARE), ne voit pas de quelle manière il pourrait assouplir sa pratique.

2.3 Motion 184-2021

La motion 184-2021, adoptée par le Grand Conseil lors de la session d'hiver 2021, charge le Conseil-exécutif¹:

- d'étudier si le temps nécessaire à l'OACOT pour répondre aux demandes et aux projets concrets est adéquat et, pour autant qu'il existe des bases légales, si les délais sont respectés ;
- d'examiner la légitimité de la pesée des intérêts de l'OACOT si les rapports de la CPS s'avèrent négatifs, c'est-à-dire d'évaluer si une telle pesée des intérêts est réalisée de manière fondée ;
- d'étudier si les instructions, les circulaires, les directives et toute autre modalité pratique de l'OACOT sont plus sévères que dans d'autres cantons (p. ex. le canton de Lucerne) ;
- d'instaurer des mesures immédiates pour raccourcir les délais d'autorisation selon la LC, le décret concernant la procédure d'octroi du permis de construire (DPC ; RSB 725.1) et la loi de coordination (LCoord ; RSB 724.1) ;
- et de présenter un rapport tenant compte de tous ces aspects.

¹ La motion 184-2021 demandait également que la problématique de la préimplication de la ou du secrétaire de la Commission de protection des sites et du paysage (CPS), qui évalue aussi au sein de l'OACOT le respect de la conformité à l'affectation de la zone ou, le cas échéant, octroie les dérogations pour la construction hors de la zone à bâtir, soit étudiée. Cet aspect n'est pas traité dans le présent rapport, mais le sera dans celui concernant la mise en œuvre de la motion 190-2021.

2.4 Déclaration de planification n°1 relative au rapport sur l'aménagement du territoire 2022

Lors de la session d'hiver 2022, le rapport sur l'aménagement du territoire 2022 a été porté à la connaissance du Grand Conseil, qui a formulé plusieurs déclarations de planification le 8 décembre 2022. L'une de ces déclarations porte sur le chapitre 1 et a été présentée par les députée et députés Freudiger (UDC), Rothenbühler (Le Centre), Baumann (UDF) et Flück (PLR) : « Afin d'estimer la marge de manœuvre que laisse, dans la pratique, le droit fédéral en matière d'aménagement du territoire pour construire en dehors des zones à bâtir (constructions conformes et non conformes à l'affectation de la zone), le Conseil-exécutif fait évaluer périodiquement au moyen d'une expertise indépendante comment les autres cantons connaissant également des structures rurales (p. ex. Lucerne, Obwald, Nidwald, le Tessin, les Grisons) exploitent leur marge de manœuvre dans des domaines pratiques pertinents. Le Conseil-exécutif présente un rapport à la CIAT ou au Grand Conseil. » Cette déclaration de planification reprend dans une large mesure le mandat qui découle du chiffre 1, quatrième puce, de la motion 184-2021, selon lequel le Conseil-exécutif est chargé d'étudier si les instructions, les circulaires, les directives et toute autre modalité pratique de l'OACOT sont plus sévères que dans d'autres cantons (p. ex. le canton de Lucerne).

2.5 Charge formulée dans le cadre des débats du Grand Conseil de la session d'hiver 2023

Lors de sa session d'hiver 2023, le Grand Conseil s'est penché sur le rapport du Conseil-exécutif et l'a partiellement rejeté avec une charge. L'arrêté du Conseil-exécutif du 29 novembre 2023 a la teneur suivante :

« Le Grand Conseil du canton de Berne décide :

Le rapport du Conseil-exécutif Analyse des tâches de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) dans les domaines de l'aménagement local et régional ainsi que de la construction hors de la zone à bâtir. Rapport de mise en œuvre de la motion 184-2021 intitulée "Le Conseil exécutif rédige un rapport sur l'activité de l'OACOT" est partiellement rejeté avec la condition suivante :

1. Il convient d'examiner, en procédant à des clarifications appropriées, compréhensibles et approfondies, la manière dont l'OACOT traite les rapports techniques défavorables (en particulier ceux de la CPS). Il convient notamment de vérifier de quelle manière l'indépendance de la pesée des intérêts est garantie. Il convient en outre de déterminer avec précision le nombre de divergences entre l'OACOT et la CPS et d'exposer la marge de manœuvre dont dispose le maître d'ouvrage dans le cadre des dispositions légales. »

3. Méthodologie

La motion 184-2021 charge le Conseil-exécutif de rédiger un rapport sur l'activité de l'OACOT. Les aspects devant être traités, à savoir les procédures d'aménagement et la construction hors de la zone à bâtir, relèvent toutefois de deux services différents de l'OACOT (Service de l'aménagement local et régional d'un côté et Service des constructions de l'autre). La motion exige, en outre, que des mesures immédiates soient prises pour raccourcir les délais d'autorisation fixés dans la législation. La mise en œuvre de ces deux volets se traduit, d'une part, par la réalisation d'une analyse des tâches à l'extérieur de l'administration (ch. 4) et, d'autre part, par l'élaboration de mesures immédiates (ch. 5).

En vue de la comparaison de la pratique de l'OACOT dans le domaine de la construction hors de la zone à bâtir avec celle d'autres cantons, une expertise a été commandée à EspaceSuisse. Ce document fournit des indications sur la marge de manœuvre dans le domaine de la construction hors de la zone à bâtir et compare la pratique bernoise avec celle d'autres cantons connaissant également des structures rurales (ch. 7).

4. Analyse des tâches réalisée par un cabinet de conseil externe – rapport de Res Publica Consulting SA

À la suite d'une procédure sur invitation, la DIJ a chargé, en avril 2022, le cabinet de conseil Res Publica Consulting SA (RPC) de faire des investigations sur l'activité de l'OACOT et de consigner les résultats de son analyse dans un rapport.²

Étant donné que la situation, s'agissant des prescriptions déterminantes du droit fédéral, n'est pas la même pour les deux services de l'OACOT susmentionnés et leurs tâches, RPC a procédé à deux analyses distinctes, correspondant chacune à l'un des thèmes décrit ci-dessus.³

Le rapport rédigé par RPC, daté du 24 mai 2023, se trouve en annexe (il n'est toutefois disponible qu'en allemand).

5. Mesures immédiates en vue du raccourcissement des délais

Du fait de la reprise de la direction, à titre intérimaire, du Service de l'aménagement local et régional par RPC à compter de l'été 2022, les connaissances acquises dans le cadre de l'analyse ont pu être mises en application au fur et à mesure dans les processus d'affaires. Le double rôle joué par RPC, qui réalisait l'analyse des tâches en parallèle de la conduite intérimaire du Service de l'aménagement local et régional, a permis de traduire les résultats de l'analyse rapidement dans la pratique. Les mesures immédiates exigées par la motion en vue du raccourcissement des délais sont ainsi entrées progressivement en vigueur. Par ailleurs, Beatrice Aebi (architecte diplômée EPF/SIA et aménagiste ETH/EPD) a pris la direction du Service de l'aménagement local et régional en juin 2023.

6. Synthèse des résultats de l'analyse réalisée par RPC

6.1 Durée des procédures et respect des délais

Au cours des dernières années, la charge de travail du Service de l'aménagement local et régional a considérablement augmenté. Les conflits d'intérêt, de même que les oppositions et les recours, sont devenus plus fréquents et les exigences légales, plus complexes. Durant la même période, les ressources en personnel du service sont restées pratiquement inchangées. Ce sont

² S'agissant du contenu du mandat octroyé à RPC (analyse des tâches), voir le chiffre 1.3 du rapport RPC du 24 mai 2023. En juin 2022, la DIJ a en outre confié à RPC la conduite intérimaire du Service de l'aménagement local et régional et ainsi complété son mandat.

³ Le Service des constructions de l'OACOT est l'autorité cantonale compétente au sens de l'article 25 LAT pour l'appréciation des projets de construction situés hors de la zone à bâtir. En vertu du droit fédéral, sa prise de position a force obligatoire pour l'autorité d'octroi du permis de construire responsable, bien qu'il ne soit pas lui-même compétent pour l'octroi des permis. La construction hors de la zone à bâtir étant régie exclusivement par le droit fédéral, le canton ne dispose, dans ce domaine, de quasiment aucune latitude (ni pour ce qui concerne sa législation ni pour ce qui concerne l'exécution de cette dernière). En revanche, dans le domaine de l'aménagement du territoire (dans la zone à bâtir), la Confédération ne peut que fixer des grandes lignes et le canton jouit donc d'une marge de manœuvre considérable pour sa législation (en particulier la législation sur les constructions).

les raisons pour lesquelles les délais de traitement n'ont pas toujours pu et ne peuvent pas toujours être respectés et la durée des procédures s'allonge souvent. Diverses mesures ont déjà été prises, des efforts restent toutefois nécessaires.

S'agissant du Service des constructions et du domaine de la construction hors de la zone à bâtir, les procédures peuvent en revanche être menées dans les délais prévus.

6.2 Pesée des intérêts et prise en compte des rapports (négatifs) de la CPS

Dans les procédures d'aménagement du territoire, c'est l'autorité compétente, en règle générale la commune, qui procède à la pesée des intérêts. L'OACOT, en tant qu'autorité d'approbation des plans, vérifie quant à lui son déroulement conforme au droit. Les rapports de la CPS, qui contiennent son point de vue en tant que commission spécialisée, ont un rôle important à jouer à cet égard. Selon la pratique judiciaire, seuls des motifs valables permettent de ne pas tenir compte de ces rapports. Il n'y a aucune raison de supposer que l'OACOT n'accomplit pas ses tâches de manière conforme aux prescriptions en ce qui concerne la pesée des intérêts et la prise en compte des rapports (négatifs) de la CPS.

6.3 Outils de travail et aides à l'exécution en comparaison avec ceux d'autres cantons

Les outils de travail et aides à l'exécution mis à disposition par le Service de l'aménagement local et régional et le Service des constructions visent à faciliter la tâche aux autorités et aux bureaux d'aménagistes, à contribuer à l'efficacité et à la légalité des procédures d'aménagement et d'autorisation et à garantir une exécution conforme au droit et respectant l'égalité de traitement. Ils n'ont pas le statut de prescriptions légales et ne permettent en aucun cas de renoncer à un examen spécifique. Au vu de la jurisprudence à l'échelon supérieur, rien n'indique que les outils de travail et aides à l'exécution (instructions, circulaires, directives et autres) ou leur application soient particulièrement sévères.

Quant à la question de savoir si les communes estiment que les instructions, circulaires, directives et autres documents existants sont utiles, elle sera explicitement posée lors de la prochaine enquête auprès des communes (en 2024).

6.4 Mesures mises en œuvre en 2023 en vue du raccourcissement des délais

Diverses mesures (immédiates) ont déjà été prises. Le dialogue avec les communes a en effet été renforcé et les bases légales nécessaires à la numérisation des processus de planification (ePlan) et à l'optimisation de la procédure d'édiction des plans communaux ont été élaborées. Au sein du Service de l'aménagement local et régional, des mesures ayant trait à l'organisation et dans le domaine de la culture d'entreprise ont été mises en œuvre. En outre, le traitement des affaires est désormais considéré comme la priorité absolue et, pour les affaires complexes, un soutien externe est recherché si nécessaire.

À titre de mesure immédiate temporaire (pour une durée limitée), les ressources en personnel du Service de l'aménagement local et régional ont pu être adaptées par un transfert à l'intérieur de la DIJ (augmentation des effectifs au détriment d'autres domaines d'activités). Le Grand Conseil a en effet autorisé la création de cinq postes à durée déterminée pour 2023; toutefois,

en raison du manque de personnel qualifié et du bref délai de validité de ces postes, il sera sans doute difficile de les pourvoir. À cela s'ajoute le fait que l'initiation de nouvelles collaboratrices et collaborateurs, qui ne seront productifs que quelques mois, n'est pas très rationnelle. Les communes ont elles aussi tout intérêt à ce que l'OACOT puisse travailler efficacement et fournir des services de qualité. C'est pourquoi des mesures supplémentaires doivent être prises au sein du Service de l'aménagement local et régional: les procédures doivent continuer d'être simplifiées, l'organisation structurelle et fonctionnelle doit être consolidée et la culture d'entreprise doit être développée, notamment. Pour pallier la disparition des ressources en personnel mises temporairement à la disposition de l'OACOT, l'effectif de cet office doit (durablement) être augmenté (4 à 5 postes à plein temps).

Enfin, il convient de développer le suivi du nombre d'affaires pour pouvoir, à l'avenir, mieux prévoir les besoins en personnel et organiser les ressources en conséquence.

S'agissant du Service des constructions et du domaine de la construction hors de la zone à bâtir, RPC estime qu'aucune mesure supplémentaire n'est nécessaire pour le moment, d'autant que les procédures sont achevées dans les délais.

7. Synthèse des résultats de l'expertise réalisée par EspaceSuisse

7.1 Mandat

Les motionnaires et les députés ayant présenté la déclaration de planification ont demandé qu'une expertise indépendante soit réalisée afin de déterminer comment d'autres cantons connaissant des structures rurales exploitent la marge de manœuvre octroyée par le droit fédéral dans des domaines pratiques relevant de la construction hors de la zone à bâtir.

EspaceSuisse est l'Association suisse pour les questions d'aménagement du territoire. Il s'agit d'une organisation politiquement indépendante qui offre partout en Suisse à ses membres, dont fait partie le canton de Berne, des prestations de conseil pour ces questions. Étant donné qu'EspaceSuisse est seule en Suisse à disposer d'une vue d'ensemble des pratiques cantonales en matière d'aménagement du territoire, c'est elle que l'OACOT a chargée de réaliser l'expertise et de répondre aux questions suivantes⁴:

1. Quelle est la marge de manœuvre octroyée par le droit fédéral dans les « domaines pratiques pertinents » relevant de la construction hors de la zone à bâtir ?
2. Comment cette marge de manœuvre est-elle exploitée, le cas échéant, par le canton de Berne et par les autres cantons cités dans la comparaison ?

7.2 Choix des cantons utilisés dans la comparaison et délimitation des domaines pratiques pertinents relevant de la construction hors de la zone à bâtir

Les cantons suivants ont été pris en considération dans la comparaison : Soleure, Lucerne, Fribourg, Vaud et les Grisons. Le choix a été fait selon les critères de la proximité géographique avec le canton de Berne (Soleure, Lucerne, Fribourg, Vaud), de la similarité des particularités régionales (Seeland, Entlebuch, zone préalpine) ou encore de la taille et des structures rurales (Grisons). Les cantons retenus rencontrent, tout comme le canton de Berne, une multitude de

⁴ L'association regroupe des cantons, des villes et des communes ainsi que des entreprises et bureaux privés actifs dans le domaine de l'aménagement du territoire. Elle offre à ses membres des prestations en matière de conseil, d'information, de formation et de réseautage. Fondée en 1943 sous le nom d'association nationale pour l'aménagement et le développement territorial suisse (VLP-ASPAN), l'association a changé de nom le 29 juin 2018 pour devenir EspaceSuisse.

cas dans le domaine de la construction hors de la zone à bâtir, ce qui augmente la comparabilité de leurs pratiques. En vue d'étudier la pratique de chaque canton en matière d'autorisation, EspaceSuisse a fait des recherches dans la littérature, conduit des entretiens avec des autorités spécialisées et des autorités d'exécution et examiné la jurisprudence.

Le domaine de la construction hors de la zone à bâtir est très vaste. Une comparaison portant sur tous les champs d'application connus entraînerait une charge et des coûts disproportionnés et dépasserait largement le cadre du présent rapport. C'est pourquoi il était indispensable de délimiter les aspects considérés s'agissant de la pratique dans le domaine de la construction hors de la zone à bâtir : seuls les domaines les plus importants, et notamment les questions controversées, ont été pris en considération. Afin de refléter de manière équilibrée les pratiques en matière d'autorisation (conformité à l'affectation de la zone) et de dérogation d'une part et les cas particulièrement fréquents ou actuels d'autre part, les aspects suivants ont été retenus au titre de « domaines pratiques pertinents »:

1. Autorisation des logements conformes à l'affectation de la zone et plus particulièrement appréciation de leur caractère « indispensable »
2. Garantie élargie du maintien des droits acquis pour les constructions et installations sises hors de la zone à bâtir et non conformes à l'affectation de la zone et plus particulièrement conditions actuellement applicables aux agrandissements, en particulier dans le cas d'une démolition suivie d'une reconstruction
3. Principes d'agencement hors de la zone à bâtir et plus particulièrement pratique relative aux vitrages de toiture
4. Autorisation de l'aménagement ou du réaménagement (consolidation) des chemins d'accès

7.3 Marge de manœuvre et comparaison des pratiques cantonales : résultats

7.3.1 Pouvoir d'appréciation des cantons

L'article 75, alinéa 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst. ; RS 101) charge la Confédération de fixer les principes applicables à l'aménagement du territoire, ce qui signifie qu'elle peut définir des règles pour le domaine de l'aménagement du territoire dans son ensemble mais qu'elle ne peut pas entrer dans les détails. Elle doit faire preuve de retenue en matière de densité normative et laisser une marge de manœuvre aux cantons. Deux principes complémentaires découlent des objectifs cités à l'article 75, alinéa 1 Cst. et sont le fondement du droit sur l'aménagement du territoire : les principes de séparation et de concentration.

Le fait que les compétences fédérales soient limitées à la législation de principe n'exclut pas que la Confédération édicte des prescriptions détaillées dans le domaine qui concrétise le principe de la séparation entre zones constructibles et zones non constructibles. C'est la raison pour laquelle les articles 16 à 16b, 24 à 24e et 37a LAT définissent un cadre, du point de vue du droit fédéral, pour les possibilités maximales en matière de construction. Ces dispositions législatives complexes sont explicitées et précisées dans l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT ; RS 700.1).

Malgré les dispositions fédérales détaillées, tous les cas ne sont pas réglés dans la LAT et dans l'OAT. Certaines normes restent ouvertes, de telle manière que les autorités disposent d'une certaine latitude (dispositions potestatives, possibilité de choisir entre plusieurs options) ou que certaines notions doivent encore être clarifiées. La marge de manœuvre des cantons, dans le domaine de la construction hors de la zone à bâtir, réside principalement dans l'exercice d'une certaine liberté d'appréciation, ce qui revient à clarifier les notions juridiques qui sont imprécises

(p. ex. caractère, identité, nécessité), et est donc limitée. Elle permet toutefois de tenir compte de la diversité des conditions locales.

Dans l'expertise, la première étape consiste à déterminer quelle est la marge de manœuvre des cantons dans les différents domaines pratiques qui ont été retenus. L'examen a révélé que, pour ce qui concerne les projets de construction conformes à l'affectation de la zone, les autorités compétentes disposent d'une certaine latitude en termes de possibilités de concrétisation. En revanche, le droit fédéral règle de manière extrêmement détaillée les utilisations non conformes à l'affectation de la zone et ne laisse, compte tenu du principe de la séparation, que peu de marge de manœuvre aux autorités chargées de son application. La différence est frappante notamment sur la question de l'agencement des constructions et installations hors de la zone à bâtir. Dans le cas des bâtiments conformes à l'affectation de la zone, l'agencement est considéré comme un élément de la pesée des intérêts ne devant pas être négligé et doit respecter le principe en matière d'aménagement formulé à l'article 3, alinéa 2, lettre *b* LAT ainsi que, le cas échéant, les dispositions portant sur l'aspect esthétique des lois cantonales sur l'aménagement du territoire et les constructions ainsi que des règlements de construction communaux. Par contre, dans le cas des bâtiments érigés selon l'ancien droit et non conformes à l'affectation de la zone, les exigences relatives au caractère ou à l'identité de la construction en vue de l'obtention d'une autorisation sont nettement plus restrictives (art. 42, al. 1 à 3 OAT).

En résumé, la Confédération a édicté des dispositions détaillées dans tous les domaines qui concrétisent le principe de la séparation entre les zones constructibles et les zones non constructibles. Les cantons ne disposent dès lors que d'une marge de manœuvre limitée : ils peuvent appliquer des règles plus sévères que celles prévues par le droit fédéral, mais pas plus souples. Certaines différences entre les pratiques cantonales ne sont pas exclues, dans la mesure où le respect du principe de la séparation est garanti.

7.3.2 Comparaison des pratiques cantonales

Les pratiques cantonales dans le domaine de la construction hors de la zone à bâtir sont en principe assez semblables. Les différences ne sont pas flagrantes, ce qui est logique, vu le cadre précisément défini par le droit fédéral, et notamment par la LAT, s'agissant des zones non constructibles.

Des divergences entre les pratiques cantonales sont à relever en premier lieu en ce qui concerne les **projets de construction conformes à l'affectation de la zone**, par exemple en matière d'autorisation de nouveaux **bâtiments d'habitation agricoles**. Certains cantons renoncent, de manière inadmissible, à la condition impérative selon laquelle l'entreprise agricole qui présente la demande doit atteindre la limite fixée à l'article 7 de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR ; RS 211.412.11) pour avoir le droit de disposer d'un bâtiment d'habitation sur place. Le canton de Berne respecte quant à lui, comme la majorité des cantons cités dans la comparaison, les prescriptions du droit fédéral. Des divergences ont également été observées s'agissant de l'appréciation du caractère indispensable de logements situés hors de la zone à bâtir. Plusieurs cantons prévoient à cet égard des valeurs fixes en termes de distance ou définissent un nombre d'animaux déterminant. Le canton de Berne ne connaît pas de prescription similaire ; en introduire pourrait toutefois être judicieux dans un canton aussi hétérogène. Que chaque cas particulier fasse l'objet d'un examen ou que des valeurs claires soient prédéfinies n'a en fin de compte pas d'importance, pour autant que les limites fixées par le droit fédéral et la jurisprudence y relative soient respectées.

La situation est différente pour les **constructions érigées selon l'ancien droit**. Les prescriptions fédérales sont bien plus détaillées à cet égard, ce qui réduit considérablement la marge de manœuvre des autorités cantonales. Les cantons pris en compte respectent majoritairement les

règles fixées par la LAT et l'OAT. On constate toutefois que toutes les pratiques cantonales étudiées évoluent à la limite supérieure de ce qui est admis – avec certaines exceptions, qui, elles, sont contraires au droit fédéral. Le canton de Berne a ainsi dû, en 2016, corriger sa pratique, suite à une intervention de l'ARE, car il autorisait systématiquement des agrandissements de 30 % à l'extérieur des volumes bâtis existants. Les pratiques des cantons diffèrent également en ce qui concerne l'interprétation de la notion d'usage d'habitation répondant aux normes usuelles (art. 24c, al. 4 LAT). Le Tribunal fédéral interprète cette notion floue de manière très stricte et restrictive. La plupart des cantons (y c. Berne) font manifestement preuve de plus de souplesse, en particulier s'agissant des abris pour les véhicules. En outre, selon la pratique bernoise, le volume bâti ne peut, dans le cas d'une démolition suivie d'une reconstruction, subir qu'une réduction de 30 % au maximum. Le canton de Berne estime que la prescription du droit fédéral selon laquelle, dans le cas d'une démolition suivie d'une reconstruction, la possibilité d'un agrandissement à l'intérieur du volume bâti existant (art. 42, al. 3, lit. a OAT) n'est pas garantie, n'est pas compatible avec l'exigence de la sauvegarde de l'identité de la construction et n'autorise par conséquent aucune réduction du volume bâti excédant 30 % dans le but de préserver l'aspect extérieur originel. Dans d'autres cantons, le volume du bâti existant doit, dans de tels cas, être nettement réduit. Dans des cas particuliers, dans le canton de Berne, de nouvelles constructions de remplacement peuvent être érigées, avec des volumes plus grands que ceux qu'autorise le droit fédéral.

Il est plus difficile de comparer les pratiques s'agissant de l'**agencement**. Le principe de l'intégration dans l'environnement, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1980, a gagné partout en importance. Les constructions et installations sises hors de la zone à bâtir doivent bien s'intégrer dans le paysage. Dans ce but, des directives, des guides ou encore des aides à l'exécution ont été élaborés dans la plupart des cantons. Tous les cantons disposent d'un service spécialisé (dans le canton de Berne, il s'agit de la CPS) qui, avant et pendant la procédure d'octroi du permis de construire, examine l'intégration du projet concerné au site et au paysage. S'agissant des constructions érigées en vertu de l'ancien droit et bénéficiant de la garantie des droits acquis, l'agencement est en outre soumis au régime de l'autorisation ; de telles constructions doivent en effet conserver leur identité originelle en vertu de l'article 24c LAT. Dans l'expertise, l'exemple des vitrages de toiture dans le cas des bâtiments agricoles conformes à l'affectation de la zone et dans le cas des constructions érigées en vertu de l'ancien droit (art. 24c LAT) est utilisé pour la comparaison des principes d'agencement hors de la zone à bâtir.

La question des **vitrages de toiture** joue avant tout un rôle pour les constructions conformes à l'affectation de la zone ; s'agissant des constructions érigées selon l'ancien droit, des modifications touchant les toitures ne sont admissibles que dans de très rares cas (du fait qu'elles touchent à l'identité de la construction). Dans le cas des constructions agricoles, l'intégration des bâtiments et installations au paysage doit être prise en compte de manière adéquate dans la pesée des intérêts. Les cantons disposent à cet égard d'une certaine marge de manœuvre. Certains cantons excluent, en règle générale, tous les vitrages de toiture, invoquant la typologie de leur paysage et la culture du bâti s'appliquant aux constructions conformes à l'affectation de la zone ; d'autres examinent chaque situation particulière. S'agissant des constructions et installations érigées en vertu de l'ancien droit et bénéficiant de la garantie des droits acquis (art. 24c LAT), la marge de manœuvre dont disposent les cantons est, en raison des limites posées par le droit fédéral et de la jurisprudence sévère du Tribunal fédéral, très restreinte. Dans ce contexte, la pratique bernoise et les prescriptions formulées dans le mémento sur les principes d'agencement doivent être considérées comme souples. Aucun autre canton, dans la comparaison, n'a fait état d'une telle pratique dans ses documents de travail.

Les cantons inclus dans la comparaison font la distinction entre les **chemins d'accès** agricoles et les chemins desservant les constructions et installations érigées en vertu de l'ancien droit. S'agissant des premiers, c'est au service cantonal responsable de l'agriculture qu'il revient d'apprécier leur nécessité dans de nombreux cantons. À cet égard, tous les cantons renvoient – pour

autant que l'on puisse en juger – à une circulaire de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG)⁵. Or cette pratique peut engendrer des situations conflictuelles, notamment dans les cas où l'appréciation du point de vue de l'agriculture donne un résultat qui n'est pas compatible avec le cadre fixé par le droit de l'aménagement du territoire, par exemple lorsque des subventions en faveur d'une amélioration des structures agricoles autorisent une consolidation (en particulier asphaltage) qui n'est pas considérée comme nécessaire du point de vue de l'aménagement. Il s'agit, pour chaque projet concret, d'examiner systématiquement dans le cadre d'une pesée approfondie des intérêts si les **éléments de consolidation**, concrètement, sont nécessaires ou s'ils sont excessifs.

La pratique bernoise est la suivante : les éléments de consolidation conformes à l'affectation de la zone, y compris pour les accès aux exploitations agricoles, doivent être limités à ce qui est indispensable (il s'agit de ne pas asphalté à tout va). Le canton évolue ainsi dans le cadre fixé par la jurisprudence du Tribunal fédéral.

Certains cantons autorisent en général et de manière très souple l'asphaltage des chemins d'accès agricoles. La question de savoir si cette pratique se fonde sur une procédure de recours est ouverte. En revanche, tous les cantons inclus dans la comparaison estiment que les chemins d'accès aux constructions et installations érigées en vertu de l'ancien droit ne doivent pas être aménagés davantage ou que dans des cas exceptionnels.

Globalement, l'expertise parvient à la conclusion que, au vu des faits examinés, le canton de Berne exploite la marge de manœuvre disponible (qui est assez restreinte). Les différences avec les autres cantons entrant dans la comparaison sont minimes. S'agissant des vitrages de toiture, des constructions de remplacement et des abris pour véhicules, la pratique bernoise est, en ce qui concerne les dérogations en vertu de l'article 24c LAT, même plus souple que celle d'autres cantons.

8. Mise en œuvre de la charge arrêtée par le Grand Conseil

8.1 Traitement des rapports techniques défavorables (en particulier ceux de la CPS) / pesée des intérêts

L'OACOT peut demander à la CPS de prendre position dans le cadre des procédures d'octroi d'un permis de construire hors de la zone à bâtir (en sa qualité d'autorité cantonale compétente au sens de l'article 25, alinéa 2 LAT) et des procédures d'aménagement (en sa qualité d'autorité d'approbation). En tant qu'autorité cantonale compétente pour la construction hors de la zone à bâtir, l'OACOT (et plus précisément le Service des constructions) détermine, pour toutes les constructions et installations sises hors de la zone à bâtir, si elles sont conformes à l'affectation de la zone et si une dérogation peut être accordée. Toute décision de l'OACOT concernant la conformité à l'affectation de la zone ou l'octroi d'une dérogation est contraignante pour l'autorité d'octroi du permis de construire concernée.

L'appréciation de la conformité à l'affectation de la zone et la décision portant sur l'octroi d'une dérogation pour les constructions et installations sises hors de la zone à bâtir exigent la réalisation d'une pesée approfondie des intérêts, conformément au droit fédéral.⁶ Pour procéder à la pesée des intérêts, l'OACOT suit les indications de l'article 3 OAT. Il doit ainsi identifier tous les intérêts concernés, en tenant compte de l'avis de tous les services et offices compétents et des

⁵ Office fédéral de l'agriculture, circulaire 2023/01 du 8 mai 2023, Principes régissant le subventionnement des chemins agricoles, y c. la remise en état périodique (REP)

⁶ Voir en particulier les articles 24, 24c, alinéa 5 et 24d, alinéa 3 LAT ainsi que les articles 34a, alinéa 4, 34, alinéa 4 et 43a OAT.

oppositions le cas échéant, les pondérer et les évaluer puis enfin présenter de manière transparente le résultat de son appréciation dans une décision. L'identification des intérêts concernés et leur pondération dans le cadre de l'examen matériel de la demande d'octroi d'un permis de construire se fondent sur les rapports officiels et techniques élaborés par les services spécialisés compétents. S'agissant des constructions et installations hors de la zone à bâtir qui sont conformes à l'affectation de la zone ou dont l'implantation est imposée par la destination, des preuves que la construction ou installation est objectivement nécessaire à l'emplacement prévu et qu'aucun autre emplacement mieux adapté n'entre en ligne de compte après la pesée de tous les intérêts en présence doivent en outre être apportées. Le rapport devant être présenté par le maître d'ouvrage sur l'appréciation de l'emplacement sert de fondement à la décision sur l'implantation imposée par la destination ; dans le cadre de sa décision sur la conformité à l'affectation de la zone ou sur l'octroi d'une dérogation, l'OACOT évalue ce rapport de manière critique et transparente. C'est la procédure ordinaire suivie par le Service des constructions de l'OACOT en sa qualité d'autorité cantonale compétente au sens de l'article 25 LAT.

La pesée des intérêts dans le cadre de la procédure d'aménagement, lors de l'approbation de plans d'affectation communaux, ne ressortit pas à l'OACOT (en tant qu'autorité cantonale responsable de l'approbation des plans), mais à la commune concernée. S'agissant de l'examen préalable et de l'approbation des plans communaux, l'OACOT doit en principe se limiter à en vérifier la compatibilité avec la loi et les plans supérieurs (art. 61 LC). L'OACOT ne se prononce, dans la procédure d'approbation des plans, que sur la légalité de la pesée des intérêts réalisée par la commune et documentée dans le rapport au sens de l'article 47 OAT ; il ne fait que vérifier si la commune a bien procédé à la pesée des intérêts, si tous les intérêts concernés ont été pris en compte de manière adéquate et si la pondération a été faite de manière correcte et motivée de manière transparente. Dans ce but, l'OACOT demande aux services spécialisés compétents de lui remettre les rapports officiels et techniques requis, procède à une mise au net si nécessaire et explique dans la décision d'approbation si les rapports officiels et techniques demandés ont été pris en compte et de quelle manière. Si des oppositions non vidées doivent être traitées et examinées intégralement (avec un plein pouvoir d'examen) dans la procédure d'approbation des plans (art. 33 LAT et 61, al. 1 LC), l'OACOT doit le cas échéant statuer, conformément au droit fédéral, sur des aspects relevant de l'opportunité et peser les intérêts concernés. Le traitement des oppositions non vidées fait partie intégrante des décisions d'approbation de l'OACOT et y figure par conséquent toujours. Du point de vue du Conseil-exécutif, l'OACOT traite, dans le cadre de l'approbation des plans d'affectation, les rapports techniques défavorables ainsi que les oppositions non vidées de manière transparente et juridiquement correcte.

Le Service de l'aménagement local et régional de l'OACOT peut, lors de la procédure d'examen préalable d'un plan d'affectation, demander lui-même à la CPS de prendre position. La pesée des intérêts dans ce cadre a lieu dans le respect des principes exposés ci-dessus, que le rapport de la CPS soit favorable ou défavorable.

Le principe est le même dans toutes les procédures : il convient de faire preuve de retenue lorsqu'il s'agit de s'écarter du rapport établi par une commission spécialisée cantonale. Lorsqu'il le fait, l'OACOT doit invoquer des motifs précis, approfondis et transparents. Il arrive régulièrement que le Tribunal administratif accorde une importance considérable aux rapports de la CPS et fasse preuve d'une certaine retenue lors de leur examen. Il vérifie en particulier que l'opinion exprimée a été consolidée, qu'elle repose sur des bases solides et qu'elle peut, accompagnée des explications nécessaires, convaincre des personnes qui ne sont pas des spécialistes.

8.2 Indépendance de la pesée des intérêts

La CPS est une commission spécialisée cantonale instituée par le Conseil-exécutif qui est attribuée à la DIJ, d'un point de vue organisationnel (art. 5, al. 1, lit. d de l'ordonnance sur l'organisation et les tâches de la Direction de l'intérieur et de la justice [ordonnance d'organisation DIJ, OO DIJ ; RSB 152.221.131] mais qui, sur le fond et en termes de personnel, est indépendante. S'il est judicieux, sur le plan économique, que les commissions cantonales soient rattachées à une direction administrative, cela est tout simplement indispensable pour certaines tâches et processus administratifs tels que l'établissement du budget, la tenue des comptes, la préparation formelle des élections, notamment, ainsi que pour la gestion des bases légales. C'est pourquoi ces rattachements sont tout à fait usuels⁷. Le rattachement organisationnel de la CPS à la DIJ n'a aucune implication sur son autonomie.

À l'heure actuelle, le secrétariat de la CPS est assuré par l'OACOT (art. 12, al. 1, lit. g OO DIJ et art. 7 de l'ordonnance concernant la Commission de protection des sites et du paysage [OCPS ; RSB 426.221]). Au sein de ce dernier, les tâches de secrétariat sont assumées par le personnel des Services centraux. Pour certaines tâches administratives (p. ex. la tenue des procès-verbaux), les groupes de la CPS bénéficient du soutien des inspectrices et inspecteurs des constructions de l'OACOT, qui disposent des compétences spécialisées sur toutes les questions relatives à la construction. Les aménagistes du Service de l'aménagement local et régional n'accomplissent aucune tâche au sein de la CPS, pas même de nature administrative.

Au sein des deux services précités, les décisions sont prises et donc la pesée des intérêts est réalisée de manière tout à fait indépendante (la CPS n'intervient pas). En outre, il est renvoyé au rapport intitulé « Protection des sites et du paysage dans le canton de Berne. Rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil au sujet de la mise en œuvre de la motion 190-2021 et du chiffre 1, point 2 de la motion 184-2021 ». Lors de la session d'hiver 2023, le Grand Conseil a partiellement renvoyé le rapport présenté, se prononçant ainsi à une forte majorité en faveur de l'autonomisation complète du secrétariat de la CPS, et l'a assorti de la charge suivante : le Conseil-exécutif est prié d'indiquer quelles mesures doivent être prises pour rendre ce secrétariat complètement indépendant. Dans son rapport remanié, le Conseil-exécutif propose que toutes les tâches relatives à la gestion du secrétariat, sous les angles organisationnel et du personnel, soient transférées à un organe adéquat, externe à l'administration, sous la forme d'un mandat confié à des tiers. Les bases légales (en particulier les art. 7 OCPS et 12, al. 1, lit. g OO DIJ) doivent être adaptées en conséquence.

8.3 Nombre d'écarts par rapport à l'avis de la CPS et marge de manœuvre octroyée aux maîtres d'ouvrage dans le cadre des prescriptions juridiques

L'OACOT ne tient pas de statistiques permettant d'établir sur la base de quels rapports officiels et techniques (y c. ceux de la CPS) une décision en matière d'aménagement ou une décision relative à une demande de permis de construire en dehors de la zone à bâtir a fait l'objet d'une appréciation favorable ou défavorable. Le nombre de cas dans lesquels l'OACOT s'est écarté de l'avis de la CPS n'est par conséquent pas connu. Se fondant sur sa banque de données relative aux affaires et sur des demandes internes, l'OACOT peut toutefois fournir les renseignements suivants, dans le but de s'acquitter de la charge formulée par le Grand Conseil.

La banque de données relative aux affaires de l'OACOT, qui assume la gestion du secrétariat et de la comptabilité de la CPS, fournit des informations quant au nombre d'affaires reçues par la

⁷ Exemples (la liste n'est pas exhaustive) : la Commission de l'égalité est rattachée, d'un point de vue organisationnel, à la CHA, la Commission de la protection de la nature, à la DEEE, la Commission cantonale d'éthique de la recherche, à la DSSI (Office de la santé), la Commission d'experts pour le sport, à la DSE et la Commission d'experts pour la protection du patrimoine et pour l'archéologie, à l'INC.

commission. L'examen a porté sur les années 2019 à 2023. Pour rappel, la CPS n'intervient pas de sa propre initiative ; elle ne prend position qu'à la demande des autorités directrices.

- La CPS reçoit une centaine d'affaires chaque année (environ 10 à 15 dans le cadre de procédures d'aménagement et environ 25 à 30 dans le cadre de projets de construction hors de la zone à bâtir. Le reste concerne des projets de construction dans la zone à bâtir, par lesquels l'OACOT n'est pas concerné.)
- Entre un tiers et la moitié des affaires font l'objet d'un deuxième ou d'un troisième examen par la CPS (parce qu'une solution est recherchée avec la commission).
- Environ 90 % des affaires de l'OACOT (plans et constructions hors de la zone à bâtir) qui ont été traitées par la CPS ont débouché sur une solution susceptible d'être approuvée. Cela démontre que les maîtres d'ouvrage disposent d'une marge de manœuvre prévue par la loi suffisante pour élaborer, en collaboration avec la CPS, un projet susceptible d'approbation qui remplit aussi bien les attentes et les souhaits des personnes requérantes que les exigences relatives aux sites et au paysage.

Afin de pouvoir fournir des renseignements sur la manière dont il procède à la pesée des intérêts, l'OACOT a demandé à ses collaboratrices et collaborateurs, en particulier au sein du Service des constructions, de citer des exemples de décisions rendues, au cours des dernières années, en dépit de l'avis défavorable de la CPS ou du Service cantonal des monuments historiques. Pour des raisons relatives à la protection des données, les cas cités le sont sous une forme générale et abstraite.

1. 2017, Madiswil, demande de permis de construire :
En dépit de l'avis de la CPS, l'OACOT a approuvé un emplacement prévu pour des silos.
Extrait de la pesée des intérêts de l'OACOT : En dernier lieu, l'emplacement prévu à l'ouest du village pour les silos peut être approuvé. Leur installation à un emplacement à l'écart du village nécessiterait des surfaces plus importantes pour la circulation, ce qui engendrerait des atteintes plus graves au paysage et à la topographie.
2. 2021, Wohlen, demande préalable et demande de permis de construire :
Contrairement à ce que préconisait la CPS, l'OACOT a approuvé l'emplacement d'une étable.
Extrait de la pesée des intérêts de l'OACOT : En raison des dimensions considérables du bâtiment, d'importantes adaptations de terrain seront nécessaires. Le choix de l'emplacement devrait par conséquent encore être optimisé. Étant donné que le terrain s'aplatit, en direction du sud, et que la forêt peut mieux border la construction, de ce côté-là, la CPS recommande de déplacer le projet au moins jusqu'au croisement avec la route forestière. Les négociations en vue d'un échange de terrains avec le propriétaire foncier concerné ont malheureusement échoué. Un droit de construction à la limite a toutefois été accordé au requérant, ce qui a permis que l'étable soit planifiée un peu plus bas. Il est ainsi prévu de construire l'étable non pas en face de la route forestière, comme le recommandait la CPS, mais environ 10 m plus haut. Il ressort des éclaircissements ayant été demandés à l'OACOT que l'emplacement a malgré tout obtenu une appréciation positive car aucune des trois autres options n'était possible.
3. 2022, Diemtigen, demande préalable :
L'OACOT a approuvé, contre l'avis de la CPS, la construction d'un mur de protection qui était nécessaire.
Extrait de la pesée des intérêts de l'OACOT : Étant donné que le mur de protection est nécessaire et que sa construction a pu être encore améliorée en collaboration avec les responsables des plans, l'OACOT a donné une appréciation positive, sans demander à la CPS de prendre à nouveau position.

4. 2023, Habkern, demande de permis de construire et modification du projet :
En dépit de l'avis de la CPS, l'OACOT a approuvé la construction d'une remise telle qu'elle était prévue.
Dans le cadre de la pesée des intérêts, l'OACOT est parvenu à la conclusion suivante : les personnes requérantes ont pu montrer de manière plausible que la construction de la remise est nécessaire à un niveau supérieur. De notre point de vue, et contrairement à celui de la CPS, le projet peut être réalisé.
5. 2023, Oberburg, examen préalable et demande de permis de construire :
L'OACOT a approuvé l'installation prévue de filets brise-vent contre l'avis de la CPS.
Extrait du point de vue des personnes requérantes, auquel l'OACOT s'est rallié : Le système d'aération devrait, selon le rapport de la CPS, être installé sur le côté intérieur du pilier en béton. Étant donné que la bordure en béton a été réduite au minimum possible sur le plan technique, le système d'aération ne peut pas être installé de cette manière. Si l'arbre d'enroulement est monté sur le côté intérieur, il risque d'être endommagé par le bétail.
6. 2023, Oberwil im Simmental, examen préalable et demande de permis de construire :
L'autorité directrice n'a pas encore rendu de décision en matière de construction.
Contrairement à ce que préconise la CPS, l'OACOT a approuvé l'aménagement d'un nouvel accès prévu à une ferme.
Extrait de la pesée des intérêts de l'OACOT : Dans le cadre de la pesée des intérêts en présence, les intérêts agricoles (nécessité d'un accès à la ferme répondant aux besoins actuels) sont plus importants que les répercussions attendues de ce nouvel accès sur le site concerné et le paysage et plus précisément sur les environs du site de Weissenburg, qui est classé à l'ISOS⁸. Si les travaux d'aménagement sont réalisés avec la diligence requise, sans ouvrage d'art, et que des talus enherbés sont aménagés comme cela est prévu dans le projet, l'impact négatif et les répercussions attendues sur le paysage et le site sont encore supportables.
7. 2022, La Lenk, plan de quartier relatif à l'enneigement :
La coopérative des remontées mécaniques de La Lenk prévoit d'aménager un tapis roulant couvert sur son domaine skiable pour débutants près de la station intermédiaire de Stoss. La CPS a recommandé de ne pas octroyer d'autorisation pour la construction du tunnel en plexiglas, pour des raisons de protection du paysage.
Extrait de la pesée des intérêts de l'OACOT : La volonté de couvrir le tapis roulant est compréhensible, raison pour laquelle il n'est pas possible de tenir compte de manière absolue de la réserve formulée par la CPS. Il n'en reste pas moins que les répercussions sur le territoire et l'environnement doivent être limitées le plus possible. L'OACOT partage l'opinion de la CPS, selon laquelle la couverture en plexiglas engendrera une réverbération qui n'est pas souhaitable et aura pour conséquence que l'installation sera visible de loin. Selon lui, l'utilisation d'un filet de camouflage, en dehors de la saison hivernale, n'est pas judicieuse, étant donné que le matériau employé n'est pas fait pour résister aux intempéries. L'OACOT estime que le tunnel doit être recouvert d'un film anti-reflet de couleur foncée.
8. 2021, Aeschi bei Spiez, demande préalable et demande de permis de construire :
Contrairement à l'avis du SMH⁹, l'OACOT a approuvé la démolition d'un objet digne de protection selon un inventaire cantonal (objet C au sens de l'art. 13, al. 3 OC).
Extrait de la pesée des intérêts de l'OACOT : La démolition de l'objet C digne de protection est justifiée, en dépit du rapport spécialisé du Service des monuments historiques, car il est absolument impossible d'exiger la conservation.

⁸ Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger

⁹ Service des monuments historiques du canton de Berne

9. 2023, Köniz, demande préalable et demande de permis de construire :

Contre l'avis du SMH, l'OACOT est resté sur sa position relative à la présence de prairies maigres / arbustes sauvages et prairies maigres / sorbiers (haute tige).

Extrait de la pesée des intérêts de l'OACOT : Du point de vue du SMH, il conviendrait de renoncer aux prairies maigres / arbustes sauvages et aux prairies maigres / sorbiers (à haute tige) sur l'esplanade, le long de la rue. En principe, une autorisation ne peut être délivrée que pour un accès par bâtiment. En l'absence d'espaces verts, le bâtiment est accessible sur toute sa longueur, ce qui n'est pas admissible. De plus, l'eau de pluie venant de la rue risquerait d'inonder l'esplanade. La commune et l'OACOT estiment qu'il n'est pas opportun de renoncer à ces espaces.

9. Appréciation et conclusions du Conseil-exécutif

9.1 Service de l'aménagement local et régional

Le Conseil-exécutif considère les résultats de l'analyse réalisée par RPC comme logiques et plausibles. Il se rallie à son avis. Il soutient les mesures déjà mises en place et salue les propositions et recommandation de mesures supplémentaires. Ces mesures doivent simplifier les processus de travail et permettre le déroulement efficace et concerté des procédures d'aménagement du territoire.

Le Conseil-exécutif estime que l'institution du groupe de contact Aménagement, en 2019, a considérablement amélioré la situation. Ce groupe a permis, d'une part, la définition et la mise en œuvre de mesures concrètes visant à optimiser les procédures d'aménagement et, d'autre part, le renforcement de la compréhension mutuelle et l'élaboration des bases d'une bonne collaboration entre le canton et les communes.

Au vu de la forte augmentation du volume et de la complexité des affaires, les mesures prises ne seront toutefois pas suffisantes pour régler complètement le problème de l'allongement des délais. Comme le montre sans conteste le rapport de RPC, le nombre d'affaires en matière d'aménagement devant être traitées chaque année par le Service de l'aménagement local et régional de l'OACOT (demandes préalables, examens préalables et approbations) est passé de 1063 à 1369 au cours des dernières années (entre 2018 et 2022), ce qui correspond à une hausse de près de 30 %. Parallèlement, les ressources en personnel n'ont progressé que de 3 % (passant de 62,8 à 64,6 postes à plein temps). L'augmentation de la charge de travail alors que l'effectif du personnel est resté stable est l'une des raisons expliquant que le délai d'ordre de trois mois pour les procédures d'examen préalable prescrites par la loi et les procédures d'approbation des plans communaux obligatoires en vertu du droit fédéral (art. 26 LAT) ne peut, de plus en plus souvent, pas être respecté. Le fait que les procédures d'aménagement, en raison du durcissement des prescriptions légales relatives à l'utilisation mesurée du sol (les terrains non construits se faisant rares) et à l'urbanisation interne (changement de paradigme dans l'aménagement du territoire), sont devenues plus complexes et plus exigeantes constitue une autre raison expliquant cette situation insatisfaisante. Enfin, la fréquence plus élevée des oppositions et des recours contribue aussi à l'allongement des délais dans les procédures d'aménagement du territoire.

Pour raccourcir drastiquement les délais de traitement et diminuer efficacement le nombre d'affaires en suspens, une augmentation de l'effectif de l'OACOT est indispensable. C'est pourquoi le Conseil-exécutif a décidé d'inscrire, dans le budget 2024 et le plan intégré mission-finance-

ment 2025 à 2027, cinq postes à plein temps supplémentaires, d'une durée indéterminée, destinés à l'OACOT. RPC considère que « quatre à cinq » postes seraient nécessaires. Le Conseil-exécutif estime que la création de cinq postes permettrait de réduire plus rapidement le volume des affaires en suspens. Il s'attend en outre à une augmentation du nombre des plans de quartier cantonaux au sens de l'article 102 LC, qui relèvent aussi de l'OACOT (p. ex. dans les domaines de l'extraction de matériaux, des décharges et des transports [EDT], pour les projets de construction importants, les plans supracommunaux, etc.). L'analyse de RPC ne portait pas sur les plans de quartier cantonaux. L'article 102 LC constitue une réglementation dérogatoire pour laquelle il n'est pas prévu de ressources spécifiques au sein de l'OACOT, bien qu'elle lui assigne des tâches.

Dans le cadre des débats sur le budget 2024 et le plan intégré mission-financement 2025-2027, le Grand Conseil a, le 5 décembre 2023, approuvé la création de cinq postes à plein temps supplémentaires et formulé une déclaration de planification selon laquelle l'OACOT doit utiliser ces pourcentages de poste pour diminuer le nombre d'affaires en suspens et réduire la durée des procédures – et non pour de nouvelles tâches ou une augmentation de la densité d'examen. Le Conseil-exécutif estime que les délais de traitement des affaires pourront ainsi être à nouveau raccourcis.

9.2 Service des constructions

Le Conseil-exécutif considère l'analyse de RPC, en ce qui concerne la construction hors de la zone à bâtir, comme logique et peut se rallier à ses conclusions et recommandations. Il approuve les mesures déjà mises en œuvre et soutient leur développement. Il partage également l'avis de RPC selon lequel aucune autre mesure n'est nécessaire pour le moment pour ce qui concerne la construction hors de la zone à bâtir.

Le Conseil-exécutif constate qu'un changement de pratique et des adaptations dans la mise en œuvre du droit en vigueur ne permettent pas de répondre à la demande formulée notamment par les communes de l'espace rural et des régions de montagne, à savoir disposer d'une marge de manœuvre plus grande dans le domaine de la construction hors de la zone à bâtir. Les prescriptions applicables à ce domaine doivent en effet être respectées tant que le droit fédéral supérieur (LAT) n'a pas été modifié. La deuxième étape de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 2) est en cours d'élaboration depuis de nombreuses années. Le projet a été adopté par les Chambres fédérales le 29 septembre 2023. Le Conseil-exécutif, au nom du canton de Berne, a plaidé à de nombreuses occasions (p. ex. dans les procédures de consultation sur la LAT 2) en faveur du respect du principe de la séparation entre zones constructibles et zones non constructibles. Il a également demandé de manière répétée plus de latitude pour les questions jouant un rôle important dans le développement de l'espace rural (p. ex. exploitation des volumes des bâtiments existants, agrandissement mesuré des bâtiments d'habitation érigés selon l'ancien droit). La révision de la loi et de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, qui devrait entrer en vigueur le 1^{er} juillet 2025, aura une influence déterminante sur l'avenir de la construction hors de la zone à bâtir.

9.3 Construction hors de la zone à bâtir

Au vu des résultats de l'expertise d'EspaceSuisse, le Conseil-exécutif parvient à la conclusion que, dans le domaine de la construction hors de la zone à bâtir, il n'est pas nécessaire d'adapter la pratique du canton, qui ne dispose par ailleurs d'aucune latitude pour le faire. Le canton de Berne exploite déjà toute la marge de manœuvre qu'octroie le droit fédéral. L'expertise a en

outre révélé que la pratique bernoise va déjà extrêmement loin dans certains domaines. En conclusion, elle n'est en aucun cas plus stricte que celle des autres cantons cités dans la comparaison.

10. Propositions du Conseil-exécutif

Au vu de ce qui précède, le Conseil-exécutif soumet au Grand Conseil la proposition ci-dessous pour la suite de la procédure :

Le Grand Conseil prend connaissance du rapport de mise en œuvre de la motion 184-2021 intitulée « Le Conseil-exécutif rédige un rapport sur l'activité de l'OACOT » et de la déclaration de planification n° 1 relative au rapport sur l'aménagement du territoire 2022.

11. Annexe :

- 11.1 Rapport de Res Publica Consulting SA (RPC) du 24 mai 2023 intitulé « Aufgabeanalyse Orts- und Regionalplanung / Bauen ausserhalb der Bauzonen » (analyse des tâches dans les domaines de l'aménagement local et régional / de la construction hors de la zone à bâtir, en allemand)**
- 11.2 Expertise d'EspaceSuisse du 28 juin 2024 intitulée « Raumplanungsrecht : Kantonaler Ermessensspielraum beim Bauen ausserhalb Bauzonen » (aménagement du territoire : marge de manœuvre des cantons dans le domaine de la construction hors de la zone à bâtir, en allemand)**