



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 225-2021
Type d'intervention : Motion
Motion ayant valeur de directive : ☒
N° d'affaire : 2021.RRGR.344

Déposée le : 28.11.2021

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Hess (Nidau, PLR) (porte-parole)
Costa (Langenthal, PLR)
Gerber (Schüpfen, Le Centre)
Freudiger (Langenthal, UDC)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Non
Urgence accordée :

N° d'ACE : 624/2022 du 8 juin 2022
Direction : Direction de l'intérieur et de la justice
Classification : -
Proposition du Conseil-exécutif : **Adoption**

Soutenir l'urbanisation interne en rendant possible l'échange de parcelles dans différentes zones

Le Conseil-exécutif est chargé de compléter l'ordonnance sur les constructions de manière à permettre l'échange d'une ou de plusieurs parcelles dans la zone à bâtir avec une ou plusieurs parcelles dans la zone agricole avec surface d'assolement (SDA), au sein d'une même commune ou en collaboration entre communes voisines. La ou les parcelles nouvellement classées en tant que SDA doivent être de surface identique ou supérieure à celles des parcelles échangées, et l'échange doit contribuer à l'urbanisation interne.

Développement :

En adoptant la loi sur l'aménagement du territoire, l'électorat suisse a décidé de mieux protéger les surfaces agricoles et opté pour une urbanisation interne en priorité. Le classement de SDA en zone à bâtir n'est possible que de manière exceptionnelle et doit être compensé. Dans le canton de Berne, le classement des SDA en zone à bâtir est réglé dans l'ordonnance sur les constructions (OC). L'énumération figurant à l'article 11f OC¹ ne prévoit aucune réglementation pour le transfert de parcelles de la zone à bâtir à la zone agricole en SDA. L'OACOT ne dispose

¹ Classement de surfaces d'assolement en zone à bâtir

¹ Sont notamment considérés comme des objectifs que le canton également estime importants au sens de l'article 30, alinéa 1bis, lettre a de l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (OAT)[10] :

- a la mise en œuvre de projets désignés dans les plans sectoriels de la Confédération et du canton ou dans le plan directeur cantonal ;
- b la réalisation de projets d'infrastructure publics importants, au niveau régional au moins ;
- c éléments de coordination réglée dans une conception régionale des transports et de l'urbanisation (CRTU) ;
- d l'urbanisation interne répondant à des critères qualitatifs, en particulier la création d'un milieu bâti compact et la construction des îlots non bâtis, ainsi que l'agrandissement mesuré de zones locales d'activités pour les entreprises existantes ;
- e la réalisation de projets ayant fait l'objet d'une coordination dans un plan directeur régional et qui revêtent de l'importance pour l'économie ou la politique régionales.

dès lors d'aucune base légale pour approuver une telle démarche. La présente intervention a pour but de remédier à cette lacune.

L'exemple suivant illustre la problématique :

La commune de Safnern est propriétaire d'une parcelle au centre du village. Une partie de cette parcelle est déjà bâtie, le reste (9600 m² en SDA) ne l'est pas. La commune est également propriétaire d'une parcelle de 14 400 m² en dehors du centre du village, dans une zone affectée à des besoins publics. Cette parcelle est située au bord de l'Aar et entourée de SDA en zone agricole. Afin de construire un bâtiment polyvalent (salle polyvalente et locaux administratifs), la commune a besoin d'un terrain constructible au centre du village. Elle a par conséquent déposé une demande auprès de l'OACOT visant l'échange de la parcelle dans le village (SDA) avec la parcelle au bord de l'Aar (zone affectée à des besoins publics). Cet échange aurait entraîné une augmentation de la SDA de 4400 m². L'OACOT a rejeté la demande, car les conditions pour un classement en zone à bâtir au sens de l'article 11f OC ne sont pas remplies. La décision était motivée par le fait qu'il aurait d'abord fallu procéder au classement de la SDA en zone à bâtir. L'article 11f OC ne prévoit pas d'échange compensatoire direct d'un classement en zone à bâtir par le déclassement d'une zone à bâtir existante. Il n'existe dès lors pas de base légale pour autoriser les communes à procéder à un tel échange. L'exemple montre que dans le scénario le plus défavorable, il n'est pas possible de combler un espace vide dans le tissu bâti au centre d'un village, et des bâtiments doivent être érigés au milieu d'une SDA, sur un site qui ne présente aucun intérêt du point de vue de l'aménagement du territoire.

Réponse du Conseil-exécutif

La présente motion relève du domaine de compétence exclusif du Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive) puisque sa mise en œuvre se situe dans le cadre des compétences législatives de ce dernier (art. 88, al. 2 ConstC). Dans le cas de motions ayant valeur de directive, le Conseil-exécutif dispose d'une assez grande marge de manœuvre pour assumer le mandat qui lui est confié, s'agissant du degré de réalisation de l'objectif, des moyens à mettre en œuvre et des autres modalités. La responsabilité en matière décisionnelle est de l'unique ressort du Conseil-exécutif.

Les motionnaires chargent le Conseil-exécutif de soutenir l'urbanisation interne (URBi). Afin d'atteindre l'objectif supérieur qu'est la création d'un milieu bâti compact selon l'article 1, alinéa 2, lettre b de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700), il existe une certaine marge de manœuvre. Cette dernière est toutefois restreinte par la réglementation fédérale lorsqu'il est question de SDA. Une SDA peut être classée en zone à bâtir si les objectifs affichés sont considérés, entre autres, comme « objectifs que le canton également estime importants » (art. 30, al. 1bis, lit. a de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire [OAT ; RS 700.1] et art. 11f de l'ordonnance sur les constructions [OC ; RSB 721.1]).

Le canton de Berne accorde une très grande importance à la protection des terres cultivables et particulièrement des SDA. Aux articles 8b, alinéa 2 de la loi sur les constructions (LC ; RSB 721.0) et 11f OC, il définit les prescriptions et les mesures considérées comme poursuivant des objectifs qu'il estime lui aussi importants et qui permettent donc de classer une SDA en zone à bâtir. Selon l'article 11f, alinéa 1, lettre d OC, l'urbanisation interne répondant à des critères qualitatifs, en particulier la création d'un milieu bâti compact et la construction des îlots non bâtis, est un tel objectif. La présente motion demande de rendre possible l'échange de parcelles dans des SDA et des zones à bâtir et, pour ce faire, d'ajouter cet « objectif cantonal » à l'article 11f OC.

Le Conseil-exécutif est d'avis que l'article 11f, alinéa 1, lettre d OC est déjà une réglementation qui, tout en étant compatible avec les prescriptions légales supérieures, permet de classer des SDA dans l'intérêt de l'urbanisation interne pour autant que les autres conditions prévues par la loi soient remplies.

Le Conseil-exécutif estime que, de manière générale, la réglementation énoncée à l'article 11f, alinéa 1, lettre d OC et la pratique y relative ont fait leurs preuves et tiennent compte des prescriptions légales supérieures en matière de protection des SDA ainsi que de la volonté de promouvoir l'urbanisation interne.

Il est toutefois disposé à reconsidérer de manière critique la pratique ainsi que la formulation des « objectifs que le canton également estime importants » au sens de l'article 11f OC dans le cadre des prescriptions supérieures.

Le Conseil-exécutif propose donc l'adoption de la motion.

Destinataire

– Grand Conseil