

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 191-2020
Type d'intervention : Motion
Motion ayant valeur de directive : ☒
N° d'affaire : 2020.RRGR.246

Déposée le : 11.06.2020

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Wandfluh (Kandergrund, UDC) (porte-parole)
Zimmermann (Frutigen, UDC)
Josi (Wimmis, UDC)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Non
Urgence accordée :

N° d'ACE : 1413/2020 du 2 décembre 2020
Direction : Direction de l'intérieur et de la justice
Classification : -
Proposition du Conseil-exécutif : **Rejet**

Vivre avec son temps, également pour les voies d'accès

Le Conseil-exécutif est chargé de :

1. moderniser la pratique bernoise de sorte qu'elle intègre les possibilités techniques actuelles et autorise les surfaces dures perméables en plus des revêtements de gravier et de marne traditionnellement utilisés ;
2. renoncer à la pratique bernoise désuète consistant à limiter la longueur des nouvelles voies d'accès à 30 mètres par une pratique au cas par cas et proportionnée.

Développement :

Conformément à l'article 24c de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) et aux articles 41 et 42 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT), les constructions ou installations érigées avant 1972 qui peuvent être utilisées conformément à leur destination bénéficient en principe de la garantie de la situation acquise. Cette garantie s'applique également, avec la même date de référence, aux constructions et installations non conformes à l'affectation de la zone. La voie d'accès qui conduit à ces constructions et installations pose toutefois régulièrement des problèmes pratiques. Dans la pratique bernoise, seules les revêtements de gravier et de marne sont autorisés pour les voies d'accès parce qu'ils sont perméables et suffisent à une exploitation agricole.

Cette pratique se fonde sur des prémisses vieilles de plusieurs décennies : d'une part, ce qui était satisfaisant autrefois l'est toujours, et d'autre part, seuls les revêtements en gravier et en marne peuvent être considérés comme perméables.

Les temps ont pourtant changé : les véhicules qui circulent aujourd'hui sont en règle générale plus lourds qu'autrefois et le dérèglement climatique met à dure épreuve les sols, ce qui oblige à entretenir les voies plus fréquemment. Et surtout, il existe maintenant des revêtements durs de longue durée qui laissent filtrer l'eau. C'est le cas de l'asphalte perméable, qui est tout à fait courant.

Même la longueur maximale n'est plus en phase avec notre époque. Le canton de Berne rassemble des réalités très différentes, et il est inacceptable de maintenir une longueur fixe. La longueur n'est pas toujours un bon critère pour déterminer si les exigences en matière d'aménagement du territoire sont remplies.

Il faut également garder à l'esprit que les changements d'affectation des volumes bâtis sont autorisés dans les zones où l'habitat est traditionnellement dispersé en vertu de l'article 39 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, mais qu'il est impossible de réaliser les voies d'accès.

Réponse du Conseil-exécutif

La présente motion relève de la compétence exclusive du Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive). Ce dernier dispose ainsi d'une latitude relativement grande en ce qui concerne le degré de réalisation des objectifs, les moyens à mettre en œuvre et les autres modalités. Il lui appartient de décider en dernier ressort.

Se basant sur les arguments juridiques évoqués dans le développement de la présente motion, le Conseil-exécutif présume que les deux demandes qui lui sont adressées visent les voies d'accès aux constructions non conformes à l'affectation de la zone qui ont été érigées selon l'ancien droit en dehors de la zone à bâtir et qui bénéficient d'une dérogation en vertu de l'article 24c de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700) et de l'article 39 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT ; RS 700.1) même si, dans le premier paragraphe du développement, les constructions agricoles conformes à l'affectation de la zone sont mentionnées.

En règle générale, les voies non conformes à l'affectation de la zone sont empruntées par des voitures de tourisme. Les voies conformes à l'affectation de la zone utilisées pour l'agriculture doivent évidemment être construites de façon à pouvoir supporter de lourds véhicules utilitaires.

Le Conseil-exécutif tient à rappeler que les constructions et installations hors de la zone à bâtir, et donc aussi les voies d'accès à celles-ci, sont régies exclusivement par la législation fédérale sur l'aménagement du territoire. Il faut tenir compte également de l'importante jurisprudence du Tribunal fédéral sur ce sujet.

Point 1

Les motionnaires pensent que, dans la pratique bernoise, seuls les revêtements de gravier et de marne sont considérés comme assez perméables et sont donc autorisés pour les voies d'accès aux constructions et installations bénéficiant d'une dérogation en vertu de l'article 24c LAT. Ce n'est toutefois pas le cas : les possibilités techniques actuelles sont évidemment considérées. L'autorité compétente, l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT), n'a émis aucune directive précisant que seuls les revêtements de gravier et de marne sont autorisés. D'autres revêtements sont aussi perméables.

Lors de l'évaluation, les incidences sur le territoire et l'environnement ainsi que la bonne intégration dans le paysage constituent des critères bien plus importants. En vertu de l'article 42, alinéa 1 OAT, lors de modifications, l'identité des constructions non conformes à l'affectation de la zone autorisées par l'article 24c LAT, de leurs abords et de leurs voies d'accès, doit être respectée. Le goudronnage complet ou le bétonnage d'une voie d'accès jusqu'alors en revêtement de gravier ou de marne mène dans la plupart

des cas à une modification indésirable du paysage. En règle générale, les voies d'accès avec des revêtements de gravier ou de marne composées de deux voies et d'une bande de verdure médiane permettent d'obtenir de bons résultats. Les incidences sont faibles et les voies s'intègrent bien dans le paysage. Les voies se trouvant dans des paysages avec des particularités topographiques (p. ex. fortes pentes ou virages à faible rayon sur des pentes) peuvent être partiellement renforcées (p. ex. avec des voies en béton). En général, les zones où les voies débouchent sur des routes communales ou des routes cantonales peuvent être goudronnées si cela permet d'éviter la présence de saleté sur les routes principales.



Exemple de modification d'une voie et ses incidences sur le paysage :

Incidence faible avec du gravier/de la marne/une bande de verdure – incidence moyenne avec des voies en béton – forte incidence avec des plaques de béton

Du point de vue de leur aspect, les revêtements perméables en asphalte ressemblent aux revêtements noirs en goudron. Par conséquent, les incidences sur le paysage, positives et négatives, sont les mêmes. Un goudronnage sur toute une surface (également avec de l'asphalte perméable) n'est donc en règle générale autorisé que si de fortes pentes rendent l'adhérence au sol très importante ou s'il est nécessaire pour maintenir les routes principales propres.

Lors d'évaluations des possibilités de revêtement pour des voies d'accès, l'OACOT s'appuie sur sa pratique de longue date et sur les décisions judiciaires qui concernent ce thème. A ce sujet, il convient de signaler la règle stricte à appliquer qui a été récemment mentionnée dans la décision 110/2019/178 du 1^{er} octobre 2020 de la Direction des travaux publics et des transports (DTT). Dans cette décision, la DTT a considéré que la construction de deux voies renforcées, même limitée à certains tronçons de chemin menant à un immeuble non conforme à l'affectation de la zone, ne pouvait pas être autorisée en raison des incidences négatives attendues sur le territoire et l'environnement. Elle a considéré que des mesures à plus faible incidence, telles que la stabilisation de la couche de marne ou l'installation de pavés ajourés, pouvaient convenir tout aussi bien.

Point 2

La seconde demande des motionnaires est que, lors de la construction de nouvelles voies en vertu de l'article 24c LAT et de l'article 39 OAT (territoire à habitat dispersé), la longueur autorisée desdites voies soit évaluée au cas par cas et de façon proportionnée. Ils estiment que, dans la pratique, la longueur des nouvelles voies d'accès est d'office limitée à 30 mètres sans qu'il ne soit tenu compte des spécificités de chaque cas.

Le Conseil-exécutif tient à signaler que l'extension ou l'amélioration de voies existantes et la construction de nouvelles voies sont très limitées par la jurisprudence. Selon l'article 43a, lettre c OAT, les autorisations au sens de l'article 24c LAT et de l'article 39 OAT ne peuvent être délivrées que si, tout au plus, une légère extension des équipements existants est nécessaire. Il n'appartient donc pas aux communes d'utiliser « généreusement » la zone agricole pour des installations d'équipement, ce qui irait à l'encontre de la jurisprudence du Tribunal fédéral. Le pouvoir d'appréciation des communes en matière d'aménagement est limité par les principes d'utilisation mesurée du sol et de l'économie d'espace maximale pour

les équipements. Ainsi, il est nécessaire de veiller à ce que la zone agricole soit le moins affectée possible en termes de surface.

A cette fin, les conditions relèvent de normes objectives et non d'argumentations subjectives ou de désirs personnels. En général, des règles strictes sont appliquées lors de l'évaluation des conditions, afin d'éviter le mitage du territoire.

Les bâtiments d'habitation érigés selon l'ancien droit, se trouvant en dehors de la zone à bâtir et bénéficiant de la garantie des droits acquis, ne peuvent prétendre à une voie d'accès praticable ou à un équipement moderne (arrêt du Tribunal fédéral 1A.256/2004 du 31 août 2005 en la cause du syndicat de chemin Wispile-West Saanen et arrêt du Tribunal fédéral 1A.501/2018 du 15 mai 2019 en la cause du plan de quartier Hubelstrasse Saanen).

Les voies d'accès qui ne mènent pas à des constructions ou des installations agricoles ne sont pas conformes à l'affectation de la zone et doivent donc obtenir une dérogation en application du droit fédéral. Les modifications et les extensions de constructions et d'installations qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone, qui sont autorisées en vertu de l'article 24c, alinéa 2 LAT, ont été précisées par le Conseil fédéral à l'article 42 OAT. Celui-ci indique qu'une transformation est considérée comme partielle et un agrandissement est considéré comme mesuré lorsque l'identité de la construction ou de l'installation et de ses abords est respectée pour l'essentiel (al. 1). Il précise que le moment déterminant pour l'appréciation du respect de l'identité est l'état de la construction ou de l'installation au moment de l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible (al. 2).

Selon l'article 42, alinéa 3, lettre *b* OAT, l'agrandissement total réalisé à l'extérieur du volume bâti existant ne peut excéder ni 30 pour cent ni 100 mètres carrés, 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).

Une voie d'accès de 30 mètres utilise une surface d'environ 100 mètres carrés, ce qui est donc, dans la pratique, considéré comme mesuré et peut être autorisé. Utiliser la longueur de 30 mètres comme cadre ou comme référence est par conséquent tout à fait approprié.

Pour l'autorisation de *nouvelles* voies d'accès, l'OACOT épuise de toute façon largement les possibilités offertes par la législation sur l'aménagement du territoire puisque l'article 24c LAT ne concerne que les constructions et les installations existantes érigées selon l'ancien droit et qu'il ne régit donc que l'extension des routes *existantes*.

La législation et la jurisprudence concernant ce sujet n'ont pas changé durant ces dernières années, il n'est donc pas nécessaire de modifier la pratique.

Par conséquent, le Conseil-exécutif propose le rejet de la motion.

Destinataires
– Grand Conseil