



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 019-2020
Type d'intervention : Interpellation
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2020.RRGR.32

Déposée le : 24.02.2020

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Graber (La Neuveville, UDC) (porte-parole)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Non
Urgence accordée :

N° d'ACE : 934/2020 du 19 août 2020
Direction : Direction de l'intérieur et de la justice
Classification : -

Malaises provoqués par une inflation législative en matière d'aménagement du territoire et principe de proportionnalité

Le Journal du Jura du 22 février 2020 nous rapporte qu'au début de l'année, le Tribunal fédéral a débouté un propriétaire domicilié dans la commune du Plateau de Diesse en l'obligeant à raser un « bûcher » (sorte de cabane en bois abritant aujourd'hui des installations techniques) situé à côté d'un chalet sur le territoire de la commune de Nods. L'opération de démantèlement du bûcher est estimée à près de 100 000 francs en raison de la nécessité de déplacer les installations techniques liées à des panneaux solaires et au gaz que ce bâtiment abrite.

Le propriétaire du bâtiment principal et du bûcher avait obtenu des permis pour effectuer des agrandissements en 1989 puis en 2005. Plus tard, il a entrepris des modifications mineures en rallongeant de quelques centimètres les planches des façades est et ouest et en fermant la façade nord à cause de la présence d'une citerne. Suite à ces modifications mineures, la préfecture a visité les lieux avant de demander une mise à jour des plans. Impliquée dans cette procédure, la commune de Nods a fait opposition à ces petites modifications. Par la suite, le propriétaire a installé des panneaux solaires au nord de son terrain, cela sans demander de permis parce qu'il pensait que cela n'était pas nécessaire. En 1993, le propriétaire a entamé la rénovation du bûcher – sans modifier les dimensions d'origine de cette petite bâtisse – afin de le transformer en local technique pour la récolte de l'eau de pluie, le gaz et les installations solaires. Certains de ces travaux ont suscité des oppositions de la commune de Nods, oppositions qui ont conduit le propriétaire du chalet à interjeter une série de recours jusqu'au Tribunal fédéral. Ce dernier a tranché en exigeant la déconstruction du bûcher qui existait déjà avant les années 1970. Le propriétaire a été profondément choqué par ce jugement qui paraît violer le principe de proportionnalité, principe fondamental des décisions administratives et judiciaires.

Interrogés à ce sujet, le maire de la commune de Nods ainsi que le conseiller municipal en charge de la gestion du territoire rappellent que l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OA-COT) est compétent en matière d'aménagement cantonal, exerce la surveillance sur l'aménagement du

territoire régional et se prononce sur les projets de construction hors de la zone à bâtir. Les communes sont chargées de l'exécution des décisions de l'OACOT. Les deux élus municipaux évoquent un malaise certain dans l'application de réglementations en matière d'aménagement du territoire devenues toujours plus nombreuses, complexes et sévères. Un des deux souligne la perte de bon sens qui caractérise l'application des normes dans le domaine de l'aménagement du territoire. Tandis que l'autre est déterminé à intervenir via les associations de communes afin de corriger la situation actuelle jugée clairement insatisfaisante par de nombreux citoyens mais aussi par beaucoup d'élus.

Personne ne niera que nous vivons à l'ère de la densification et de la complexification législatives et bureaucratiques. Dès lors et en forçant un peu le trait, on pourrait aller jusqu'à dire qu'aujourd'hui il faut presque être juriste pour construire une cabane en bois.

Il convient finalement de relever que ce sont surtout les instances administratives et les tribunaux cantonaux qui devraient s'inspirer du principe de proportionnalité dans leurs décisions. En effet, saisi de recours dans le domaine de l'aménagement du territoire, le Tribunal fédéral semble disposer de très faibles marges de manœuvre pour aller à l'encontre des jugements rendus par les instances inférieures. Cette situation est défavorable aux personnes physiques et morales qui contreviennent aux réglementations en matière d'aménagement du territoire et des constructions.

Le principe de la séparation des pouvoirs impose une grande retenue au Conseil-exécutif dans l'évaluation de cette problématique. Toutefois, ce sont des décisions administratives cantonales qui se situent en amont des jugements du Tribunal fédéral en la matière. Ajoutons également que les tribunaux sont chargés d'appliquer les lois. Des jugements considérés comme discutables peuvent l'être simplement parce que la loi n'est pas adéquate et doit être changée. Finalement, notons que des élus communaux sont décidés à s'engager politiquement via les associations de communes pour tenter de corriger une situation jugée très insatisfaisante et source de profonds malaises.

Le Conseil-exécutif est dès lors prié de répondre aux questions suivantes :

1. Comment évalue-t-il la situation actuelle dans le canton de Berne en matière d'application de la législation sur les constructions et l'aménagement du territoire suite à l'inflation législative qu'on peut observer dans ce domaine ?
2. Que pense-t-il du malaise exprimé au travers du cas mentionné ci-dessus, malaise que l'on rencontre aussi dans d'autres domaines tels que, par exemple, l'application des dispositions de Via sicura ?
3. Existe-t-il des directives au niveau des autorités cantonales compétentes au sujet de l'application du principe de proportionnalité en matière d'application de la législation sur les constructions et l'aménagement du territoire ?
4. L'OACOT et les préfectures sont-ils en général plus restrictifs ou moins restrictifs que ne le sont les communes en matière de droit des constructions et dans le domaine de l'aménagement du territoire ?
5. Dans les décisions qu'il rend en la matière, comment l'OACOT applique-t-il les principes de proportionnalité et d'égalité de traitement ?
6. Lorsque les communes ne se prononcent pas comme premières instances ou en collaboration avec l'OACOT ou les préfectures, disposent-elles d'une marge de manœuvre pour appliquer ce qu'il devrait être légitime d'appeler le bon sens et le principe de proportionnalité ?
7. Existe-il au niveau des autorités communales et cantonales compétentes une marge de manœuvre pour appliquer le principe d'opportunité lorsqu'une application formelle de la loi conduit à des décisions disproportionnées qui heurtent clairement ce qu'il devrait être légitime d'appeler le bon sens ?
8. Arrive-t-il souvent que des communes fassent opposition à des modifications mineures sur des constructions alors que l'autorité préfectorale demande une simple adaptation des plans ?

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif comprend qu'aux yeux des citoyens et des citoyennes, les dispositions légales en matière d'aménagement du territoire et de construction puissent paraître complexes et qu'elles ne soient pas toujours très claires si l'on ne dispose pas de connaissances juridiques. Il est néanmoins d'avis que les réglementations sont toujours appliquées avec bon sens, dans la mesure où leur exécution laisse une certaine latitude. Le principe de proportionnalité qui exige qu'une mesure soit adéquate, nécessaire et opportune est également pris en compte.

Le Conseil-exécutif répond aux questions comme suit :

1. L'application de la législation sur les constructions et l'aménagement du territoire peut certainement être qualifiée d'exigeante, mais le Conseil-exécutif n'a pas connaissance de difficultés particulières à cet égard. La députée à l'origine de l'interpellation se réfère ici apparemment plus spécifiquement à la construction hors de la zone à bâtir. Les dispositions à cet effet sont réglées de manière exhaustive au niveau fédéral dans la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700) et dans l'ordonnance y afférente du 28 juin 2000 (OAT ; RS 700.1). Toutes deux ont été adaptées pour la dernière fois le 22 mars 2013 (modifications entrées en vigueur le 1^{er} mai 2014). Par conséquent, il ne peut être question d'inflation législative tant aux échelons fédéral que cantonal.
2. Le programme d'action de la Confédération Via sicura vise à réduire les accidents de la circulation et à renforcer la sécurité routière. Différentes mesures sont mises en œuvre par étapes depuis 2013 (cf. feuille d'information sur le site Internet de l'Office fédéral des routes [OFROU] <https://www.astra.admin.ch/astra/fr/home/themes/securite-routiere/via-sicura.html>). Le Conseil-exécutif ne voit ici aucun rapport avec l'application de la législation sur les constructions et l'aménagement du territoire.
3. Conformément à l'article 5, alinéa 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101), l'activité de l'Etat doit répondre à un intérêt public et être proportionnée au but visé. Le principe de proportionnalité vaut pour l'ensemble de l'activité de l'Etat, et par conséquent aussi pour l'application du droit des constructions et de l'aménagement du territoire. Il n'existe pas de directives pour les autorités cantonales compétentes au sujet de l'application du principe de proportionnalité en matière d'exécution de la législation sur les constructions et l'aménagement du territoire.
4. L'OACOT, les préfectures et les communes appliquent le droit des constructions et de l'aménagement du territoire conformément à la loi dans leurs domaines de compétences.
5. L'OACOT respecte les principes de proportionnalité et d'égalité de traitement dans ses décisions en matière de droit des constructions et d'aménagement du territoire. S'agissant de la proportionnalité, il vérifie si une mesure est adéquate, nécessaire et opportune et si les dispositions légales octroient une marge de manœuvre. Si tel est le cas, celle-ci est utilisée en faveur de la personne requérante. Pour ce qui est de l'égalité de traitement dans l'application du droit, des situations ou des faits identiques sont traités juridiquement de manière identique, et des situations ou des faits différents sont traités de manière différente. L'OACOT applique ce principe dans toutes ses décisions.
6. Les communes disposent d'une marge de manœuvre dans la mesure où la législation la leur octroie. Il convient de déterminer par interprétation et de vérifier au cas par cas si et dans quelle mesure les bases juridiques laissent une marge de manœuvre, autrement dit un pouvoir d'appréciation. Il n'est pas possible de répondre à la question de manière générale.
7. Il existe une marge de manœuvre pour appliquer le principe d'opportunité au niveau des autorités communales et cantonales pour autant que la législation l'accorde. Dans la législation en matière de constructions, le législateur bernois énonce cependant clairement la primauté de la vérification de la compatibilité avec la loi, et non celle de l'opportunité (p. ex. à l'art. 61 de la loi sur les constructions), si bien que les autorités cantonales se concentrent avant tout sur l'examen de la légalité, conformément à leur mandat. Il convient d'examiner au cas par cas si une décision laisse

une certaine latitude pour appliquer le principe d'opportunité et il n'est pas possible de répondre à la question de manière générale.

8. Le Conseil-exécutif n'a pas connaissance d'une inégalité de pratique des communes et des préfectures en ce qui concerne des modifications de projets. Il ne tient aucune statistique à ce sujet.

Destinataire

– Grand Conseil