



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	226-2024
Type d'intervention :	Interpellation
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2024.RRGR.301
Déposée le :	12.09.2024
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Lüthi (Moosseedorf, PVL) (porte-parole) Freudiger (Langenthal, UDC)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	Non
N° d'ACE :	18/2025 du 15 janvier 2025
Direction :	Direction des travaux publics et des transports
Classification :	Non classifié

Densification de l'habitat : pour une révision des distances à la limite et à la chaussée

La densité de construction autorisée est en grande partie définie par les distances par rapport à la limite, à la chaussée et aux plantations. Les distances en cas d'incendie et les anciennes distances de police des épizooties doivent également être prises en compte.

Jusqu'à présent, toutes les distances sont définies en deux dimensions. Or, on pourrait envisager les distances à la chaussée en tant qu'espace en trois dimensions. La distance à la chaussée pourrait être réduite à partir de cinq mètres de hauteur, par exemple.

Lorsqu'une voie de circulation est élargie, la distance à la chaussée est automatiquement modifiée. Dans ce cas, on pourrait y remédier en prenant comme référence l'alignement.

Les distances de plantation actuelles selon la LaCC sont rigides et empêchent la plantation d'arbres de grande taille lorsque les distances à la limite sont réduites. Il existe cependant des essences dont le port est dressé et sans large couronne. On connaît aujourd'hui les dimensions que peut atteindre la couronne d'un arbre arrivé à maturité. Dès lors, une distance de plantation correspondant à la moitié du diamètre attendu de la couronne pourrait être un critère pertinent en combinaison avec le droit d'ébrancher accordé aux voisins.

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

1. Quelles sont les distances par rapport à la chaussée, à la limite, aux plantations et autres prescrites dans les actes législatifs fédéraux, cantonaux et communaux susceptibles d'entraver la densification ultérieure de l'habitat ?
2. Parmi ces distances, quelles sont celles qui sont susceptibles d'être réduites ?
3. Quels avantages et inconvénients apporteraient des distances à la limite en trois dimensions ?

4. Si on remplaçait les distances générales par rapport à la chaussée par des alignements, quels en seraient les avantages et les inconvénients ?
5. Combien de mètres linéaires de routes cantonales jouxtent une zone à bâtir d'un côté ou des deux côtés de la chaussée ?
6. Comment pourrait-on assouplir les distances de plantation en tenant compte de la LaCC ?

Réponse du Conseil-exécutif

Dans le canton de Berne aussi, le développement de l'urbanisation vers l'intérieur est un objectif important de l'aménagement du territoire en vue de permettre à la population d'utiliser le milieu bâti existant de manière optimale et concentrée. Le plan directeur cantonal fixe les lignes directrices pour ce développement. Depuis plus de 25 ans, grâce au programme cantonal des pôles de développement économique (programme PDE), le développement est axé sur des sites judicieux du point de vue de l'aménagement du territoire et l'urbanisation est dirigée vers l'intérieur. À l'échelon régional, les projets d'agglomération et les conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU) mettent en évidence le potentiel pour l'urbanisation interne. La mise en œuvre relève de la compétence des communes.

En outre, la loi sur l'aménagement du territoire (LAT), vise à garantir une utilisation mesurée du sol, par exemple grâce à la densification de l'utilisation, afin de limiter l'étalement urbain. Cette densification est généralement obtenue en limitant le milieu bâti, en utilisant des îlots non construits, en reconvertissant de friches urbaines et en valorisant des quartiers d'habitation. Il faut également tenir compte de la sécurité sur les routes publiques et des possibilités d'extension ou de transformation de l'espace routier. C'est pourquoi la législation sur les routes définit des distances de construction et des profils d'espace libre.

Pour les motifs exposés précédemment, le Conseil-exécutif estime que la réduction des distances par rapport aux parcelles et aux routes limitrophes ne constitue pas un moyen adapté pour assurer une densification vers l'intérieur des zones d'habitation. En effet, cela augmenterait la surface bâtie et éliminerait des espaces extérieurs importants, ce qui contreviendrait au but de l'approche globale du développement urbain.

1. *Quelles sont les distances par rapport à la chaussée, à la limite, aux plantations et autres prescrites dans les actes législatifs fédéraux, cantonaux et communaux susceptibles d'entraver la densification ultérieure de l'habitat ?*

Les distances prescrites n'entravent pas la densification (d'utilisation) visée par la loi sur l'aménagement du territoire. Une densification judicieuse n'est pas atteinte en étendant la surface bâtie à grande échelle, mais en réalisant des surfaces utiles supplémentaires. Les règles suivantes s'appliquent concernant les distances :

- a) Le droit fédéral ne fixe aucune distance par rapport à la chaussée, à la limite ou aux plantations. La libre disposition (prévisionnelle) des terrains nécessaires pour les routes nationales est garantie par le biais de l'établissement de zones réservées et d'alignements (cf. articles 14 ss et 22 ss LRN¹). Il en va de même pour les installations ferroviaires (cf. articles 18n ss et 18q ss LCdF²). Les prescriptions de distance sont en revanche rares. Le droit fédéral prévoit ainsi des distances entre les lignes aériennes et les bâtiments (articles 36 ss en relation avec les annexes 7 et 8 OLEI³), des distances de sécurité entre les

¹ Loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales (LRN ; RS 725.11)

² Loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF ; RS 742.101)

³ Ordonnance du 30 mars 1994 sur les lignes électriques (OLEI ; RS 734.31)

gazoducs et les bâtiments (art. 12 OSITC⁴) ou des distances minimales pour les installations d'élevage (art. 3 en relation avec l'annexe 2, ch. 512 OPair⁵).

D'autres actes fédéraux chargent les cantons de fixer des règles de distances. Les cantons doivent ainsi définir des distances à la forêt pour les bâtiments et installations ainsi que l'espace nécessaire aux eaux superficielles (art. 17, al. 2 Lfo⁶, art. 36a, al. 1 Leaux⁷ et articles 41a à 41d OEaux⁸). Les dispositions transitoires du droit fédéral s'appliquent jusqu'à ce que les cantons, ou les communes dans le cas du canton de Berne, aient pu définir l'espace réservé aux eaux.

- b) Le droit cantonal fixe la distance à la chaussée pour les constructions, les installations et les plantes le long des routes publiques (cf. art. 80 LR⁹ en relation avec les articles 56 ss OR¹⁰), mais celle-ci n'est fixée définitivement que pour les routes cantonales. Les articles 79 ss LiCCS¹¹ comprennent entre autres des dispositions de droit privé relatives aux distances à la limite et aux plantes. Le droit cantonal ne fixe que de manière subsidiaire (art. 12 DRN¹²) des distances minimales de droit public par rapport aux parcelles voisines ; dans ce cas, les prescriptions communales sont déterminantes (art. 12, al. 2 LC¹³). Les constructions et installations nécessitant un permis de construire doivent en outre respecter une distance par rapport à la forêt (art. 25 LCFo¹⁴ en relation avec l'art. 34 OCFo¹⁵) et les bâtiments doivent respecter une distance de sécurité incendie (cf. art. 3 LPFSP¹⁶, art. 2, al. 1 et art. 2, al. 2, lit. a OPFSP¹⁷ ainsi que les normes et directives de protection incendie de l'Association des établissements cantonaux d'assurance incendie).
- c) Les communes peuvent régler les distances par rapport aux routes communales, aux routes privées affectées à l'usage général ainsi qu'aux chemins pédestres et voies cyclables dans un règlement communal ou dans des plans d'affectation (spéciaux). S'il n'y a pas de règlement communal, le droit cantonal s'applique. Les communes sont également chargées de fixer dans leur règlement de construction les distances à la limite et aux autres bâtiments (art. 12 en relation avec l'art. 69, al. 2, let e LC). Elles peuvent en outre définir des prescriptions pour les distances par rapport aux limites de zones. Si une commune ne se prévaut pas de ce droit, l'article 12 DRN s'applique comme réglementation de substitution pour les distances aux limites de zones. Enfin, les communes doivent aussi déterminer l'espace réservé aux eaux (art. 5b LAE¹⁸).

2. Parmi ces distances, quelles sont celles qui sont susceptibles d'être réduites ?

- a) Les distances de droit privé à la limite et aux plantes indiquées aux articles 79 ss LiCCS ne constituent qu'une garantie minimale pour les propriétaires fonciers. Les voisins et voisines peuvent s'en écarter d'un commun accord. Les distances peuvent ainsi être réduites.
- b) Les communes sont compétentes en ce qui concerne les distances de droit public à la limite des parcelles voisines ainsi que les distances par rapport aux conduites publiques. Elles sont autonomes pour l'édiction de ce type de normes. Elles peuvent donc décider elles-mêmes de réduire les prescriptions de distance. Selon la situation, les communes peuvent également définir des distances par rapport aux routes communales et aux routes

⁴ Ordonnance du 4 juin 2021 sur la sécurité des installations de transport par conduites (OSITC ; RS 746.12)

⁵ Ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air (OPair ; RS 814.318.142.1)

⁶ Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (loi sur les forêts, LFO ; RS 921.0)

⁷ Loi du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux ; RS 814.20)

⁸ Ordonnance du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux (OEaux ; RS 814.201)

⁹ Loi du 4 juin 2008 sur les routes (LR ; RSB 732.11)

¹⁰ Ordonnance du 29 octobre 2008 sur les routes (OR ; RSB 732.111.1)

¹¹ Loi du 28 mai 1911 portant introduction du Code civil suisse (LiCCS ; RSB 211.1)

¹² Décret du 10 février 1970 concernant le règlement-norme sur les constructions (DRN ; RSB 723.13)

¹³ Loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC ; RSB 721.0)

¹⁴ Loi cantonale du 5 mai 1997 sur les forêts (LCFo ; RSB 921.11)

¹⁵ Ordonnance cantonale du 29 octobre 1997 sur les forêts (OCFo ; RSB 921.111)

¹⁶ Loi du 20 janvier 1994 sur la protection contre le feu et sur les sapeurs-pompiers (LPFSP ; RSB 871.11)

¹⁷ Ordonnance du 11 mai 1994 sur la protection contre le feu et sur les sapeurs-pompiers (OPFSP ; RSB 871.111)

¹⁸ Loi du 14 février 1989 sur l'entretien et sur l'aménagement des eaux (Loi sur l'aménagement des eaux, LAE ; RSB 751.11)

privées affectées à l'usage général divergeant de celles indiquées à l'article 80, alinéa 1 LR.

- c) La loi sur les routes offre la possibilité d'octroyer une autorisation exceptionnelle. Les distances peuvent ainsi être réduites au cas par cas.

Pour garantir une marge de manœuvre suffisante pour les besoins d'espace futurs du trafic le long des axes existants, il faut toutefois réserver des bandes de terre de chaque côté des routes existantes. Les pouvoirs publics garantissent la disponibilité du terrain nécessaire à cet effet notamment par le biais de distances légales à la chaussée. La pression exercée sur les sols (utilisation) est élevée et se renforcera encore avec la nouvelle approche d'aménagement du territoire visant une densification de l'urbanisation. Le trafic augmente encore plus que la construction et nécessite également du terrain. Cela ne concerne pas uniquement le trafic individuel motorisé, mais aussi les transports publics et la mobilité douce (voies cyclables, trottoirs).

En plus de garantir la disponibilité des terrains, les distances légales à la chaussée permettent de maintenir la visibilité pour le trafic et d'en assurer la sécurité. Elles protègent également les riveraines et riverains des immissions excessives du trafic routier (p. ex. gaz d'échappement, bruit, poussière, vibrations, déneigement ou lumière). Elles doivent aussi permettre de planter des arbres et de créer des espaces verts.

Le Conseil-exécutif estime donc qu'une réduction généralisée des distances légales par rapport aux routes ne serait pas judicieuse. De plus, les distances en vigueur ont fait leurs preuves depuis de nombreuses années.

- d) En cas d'incendie, le feu ne doit pas se propager à d'autres bâtiments. Il faut donc une distance minimale entre les bâtiments et installations voisins. Si les distances de sécurité incendie ne peuvent pas être respectées, il est possible de prendre des mesures de substitution. Les distances peuvent donc être réduites dans le respect du droit en vigueur.

3. *Quels avantages et inconvénients apporteraient des distances à la limite en trois dimensions ?*

Les distances à la limite en trois dimensions permettraient éventuellement une utilisation légèrement supérieure de la parcelle à partir d'une certaine hauteur. Le long des routes, il serait en théorie envisageable de faire valoir les distances jusqu'à une certaine hauteur (comme pour le règlement du profil d'espace libre, cf. art. 83 LR) et d'autoriser à partir d'une certaine hauteur les constructions à se rapprocher voire à atteindre le niveau de la chaussée. Cela détériorerait toutefois la qualité de l'espace voisin des routes (baisse de la qualité de séjour en raison de zones sombres et trop ombragées, conditions de vie défavorables pour les plantes en raison du manque d'ensoleillement et de pluie). La qualité d'habitat dans les étages inférieurs serait également détériorée en raison de la baisse de luminosité.

Les distances à la limite en trois dimensions n'apportent aucun avantage en ce qui concerne les parcelles voisines. Les distances prescrites ont pour but de protéger le voisinage de différents problèmes (vis-à-vis, ombre, bruit, etc.) et de protéger des intérêts publics (p. ex. protection contre le feu). Dans ce contexte, il n'est donc pas utile de définir différentes distances à la parcelle pour différentes hauteurs d'un bâtiment.

4. *Si on remplaçait les distances générales par rapport à la chaussée par des alignements, quels en seraient les avantages et les inconvénients ?*

Les alignements ont pour avantage de permettre des solutions plus adaptées aux cas particuliers. Ils offrent ainsi davantage de flexibilité que des distances générales à la chaussée. En revanche, ils ont un inconvénient important : ils doivent être définis dans le cadre d'un

processus de planification complexe (p. ex. plan de route ou plan de quartier). Le remplacement des distances générales par des alignements entraînerait donc un nombre très important de procédures longues et complexes d'édiction de plans, puisqu'il faudrait régler les alignements séparément pour chaque tronçon de route publique. La charge supplémentaire serait énorme pour le canton et les communes.

5. *Combien de mètres linéaires de routes cantonales jouxtent une zone à bâtir d'un côté ou des deux côtés de la chaussée ?*

On estime qu'environ 750 km de routes cantonales bordent une zone à bâtir, que ce soit d'un ou des deux côtés.

6. *Comment pourrait-on assouplir les distances de plantation en tenant compte de la LaCC ?*

Les distances de plantation selon l'article 79 I LiCCS sont déjà flexibles. Elles sont fixées de manière différenciée et tiennent notamment compte du type de plante. Les distances vont de 5 mètres pour les arbres à haute tige (hors arbres fruitiers) à 50 centimètres pour les buissons ornementaux, les buissons à baies et les vignes. La distance est mesurée jusqu'au milieu de l'endroit où se trouve la plantation. En ce qui concerne les distances de plantation de droit privé, les voisines et voisins peuvent s'accorder pour s'écarter des prescriptions. Le droit en vigueur offre donc déjà une bonne flexibilité.

Destinataire
– Grand Conseil