



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 187-2020
Type d'intervention : Motion
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2020.RRGR.241

Déposée le : 11.06.2020

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Reinhard (Thun, PLR) (porte-parole)
Dütschler (Hünibach, PLR)
Vogt (Rüfenacht BE, PLR)

Cosignataires : 11

Urgence demandée : Non
Urgence accordée :

N° d'ACE : 1411/2020 du 2 décembre 2020
Direction : Direction de l'intérieur et de la justice
Classification : -
Proposition du Conseil-exécutif : **Rejet**

Suppression des restrictions d'utilisation pour les bâtiments (indice d'utilisation ou selon l'ONMC, par ex. indice brut d'utilisation du sol)

Le Conseil-exécutif est chargé des mandats suivants :

1. Adapter les lois ou autres prescriptions de construction de manière à ce que les restrictions relatives à l'utilisation et à la transformation de bâtiments (employant notamment des indices d'utilisation ou des indices bruts d'utilisation du sol) ne soient plus autorisées que dans des cas justifiés. Lorsqu'une construction respecte les exigences relatives à la masse, toute sa surface intérieure doit pouvoir être utilisée (par exemple, comme surface habitable).
2. Pour les constructions existantes, les indices d'utilisation et les indices bruts d'utilisation du sol ne doivent plus être plafonnés.
3. Pour les demandes de permis de construire portant sur des transformations ou des rénovations, les communes ne doivent plus exiger de pièces justificatives concernant les indices d'utilisation et les indices bruts d'utilisation du sol.
4. Les communes doivent être informées que l'ordonnance sur les notions et les méthodes de mesure dans le domaine de la construction (ONMC, RSB 721.3) ne doit plus être reportée dans son application et être mise en œuvre sans plus attendre. Le canton peut proposer son aide aux petites communes pour la mise en œuvre.

Développement :

Lorsque nous avons déposé le postulat 019-2019 « Pour le bien de l'environnement, utilisons judicieusement les bâtiments », nous demandions que soit examinée la possibilité de supprimer les indices d'utilisation. Nous avons opté pour un postulat, car les indices d'utilisation concernent principalement les règlements communaux. Nous l'avons cependant retiré lorsque le Conseil-exécutif a expliqué qu'en vertu de

l'ONMC, il n'existait plus d'indices d'utilisation et que notre demande n'avait donc plus lieu d'être. La présente intervention s'appuie sur le même développement que ce postulat.

Nous demandons cependant à ce que les restrictions d'utilisation soient levées pour l'intérieur des bâtiments. Les lois et règlements présentent les valeurs maximales – de distance, de longueur et de hauteur – que les dimensions extérieures d'un bâtiment ne doivent pas excéder. Il est absurde de laisser un bâtiment existant à moitié vide. Compte tenu du contexte actuel de protection du climat et du manque de terrains à bâtir, il est incompréhensible que des bâtiments ne puissent pas être utilisés pleinement. Faciliter la transformation de maisons familiales en maisons plurigénérationnelles permet de ménager davantage le terrain. L'expérience montre également que chaque commune interprète différemment comment mettre ces formules en œuvre. Parfois, les communes ne se contentent pas de définir des minimas pour l'indice brut d'utilisation du sol, mais fixent aussi des maxims, ce qui entraîne un flou juridique et laisse place à l'arbitraire. Nous sommes également convaincus qu'il serait ainsi possible de réduire considérablement la charge administrative et les coûts de planification, notamment pour ce qui est des travaux de transformation.

Quelques communes tardent à mettre en œuvre l'ONMC et le délai a déjà été prolongé une fois. Cela ne doit pas se répéter.

Réponse du Conseil-exécutif

La motion exige que les restrictions d'utilisation soient levées pour l'intérieur des bâtiments ou qu'il soit interdit aux communes de fixer des maxims pour les mesures d'utilisation du sol. Cela diminuerait l'autonomie dont disposent les communes en matière d'aménagement, ce que le Conseil-exécutif refuse.

L'article 109 de la Constitution du canton de Berne garantit l'autonomie communale et précise que son étendue est déterminée par le droit cantonal et le droit fédéral. Le droit cantonal doit donc accorder aux communes la plus grande liberté de décision possible. L'autonomie communale est aussi étendue que le permet la législation cantonale. La présente intervention traite d'aménagement local, qui incombe aux communes (art. 55, al. 1 de la loi du 9 juin 1985 sur les constructions [LC ; RSB 721.0]). Ces dernières agissent « en fonction de leurs besoins et des conditions prévalant sur leur territoire » (art. 64, al. 1 LC). L'article 65, alinéa 1 LC répète et confirme que « les communes ont toute liberté pour adopter leurs plans d'aménagement dans les limites de la législation et des plans supérieurs ». Cela signifie qu'elles disposent d'un large pouvoir d'appréciation et d'une importante liberté de décision en matière de construction et d'aménagement. Elles sont en particulier chargées de choisir, parmi plusieurs solutions d'aménagement conformes au droit et opportunes, celle qui leur semble la plus appropriée.

Selon le Conseil-exécutif, les communes exercent leur pouvoir d'appréciation de façon responsable et elles disposent d'assez de solutions leur permettant d'agir en faveur de la protection du climat et de s'adapter à la rareté des terrains. Une disposition légale cantonale n'est pas nécessaire. Le Conseil-exécutif ne veut pas modifier les compétences des communes. La marge de manœuvre dont celles-ci disposent doit continuer à leur permettre de régler de manière autonome l'utilisation maximale autorisée pour les projets en tenant compte de leurs besoins.

Points 1 et 2

Le Conseil-exécutif considère qu'il n'est pas nécessaire d'adapter la législation sur les constructions pour que les restrictions relatives à l'utilisation et à la transformation de l'intérieur des bâtiments ne soient plus autorisées que dans des cas justifiés, ou pour que la fixation de maxims en matière d'utilisation du sol soit interdite pour les constructions existantes. De toute façon, les communes ne fixent de restrictions d'utilisation que pour des cas particuliers. Pour des raisons économiques, elles n'ont pas d'intérêt, comme le craignent les motionnaires, à laisser des bâtiments existants à moitié vides.

En outre, la révision partielle de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700), entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014, doit être prise en compte lors de la détermination d'un degré d'affectation, par exemple au moyen des mesures d'utilisation du sol définies dans l'ordonnance du 25 mai 2011 sur les notions et les méthodes de mesure dans le domaine de la construction (ONMC ; RSB 721.3). Les exigences pour les classements en zone à bâtir ont été considérablement renforcées. La loi prévoit désormais que le classement en zone à bâtir soit impossible avant que toutes les possibilités d'utilisation des zones à bâtir réservées aient été épuisées. Développer les villes et les villages avant tout à l'intérieur des périmètres d'ores et déjà urbanisés a pour objectif une utilisation mesurée et respectueuse du sol, une délimitation adéquate des zones à bâtir et un milieu bâti plus compact, grâce notamment à la densification des constructions et à la reconversion de friches. La priorité est donnée à la construction des espaces vides et à la densification du tissu bâti dans les emplacements centraux et bien desservis des zones d'habitation, zones mixtes et zones centrales ainsi qu'à une densité d'utilisation plus élevée des surfaces artisanales sous-utilisées et des friches industrielles ou à leur réaffectation.

Il en résulte que, sur des sites particulièrement bien adaptés du point de vue de l'aménagement du territoire, le degré d'affectation tend à augmenter dans le cadre des révisions de plans d'aménagement locaux par rapport à ce qui était prévu dans les plans d'affectation précédents. La densification et les rénovations font l'objet de diverses mesures et stratégies, comme l'assouplissement des prescriptions en matière de construction ou l'augmentation du degré d'affectation. Pour les communes, cela signifie que, loin de se réduire, le champ des possibles s'ouvrira et pourra être pleinement exploité dans le respect de la configuration du site. Comme indiqué précédemment, une interdiction totale des restrictions relatives à l'utilisation de bâtiments n'est pas pertinente. Les communes peuvent et souhaitent prendre la responsabilité du cadre de vie qu'elles proposent en utilisant les instruments d'aménagement et les mesures d'utilisation du sol adaptés à leurs spécificités.

La loi cantonale sur les constructions n'oblige aucunement les communes à inscrire un indice d'utilisation dans leur règlement de construction. Selon le Conseil-exécutif, cela doit demeurer ainsi.

Point 3

Le Conseil-exécutif refusant une adaptation de la législation sur les constructions, il est par conséquent opposé à la création d'une base légale obligeant les communes à ne plus exiger de pièces justificatives concernant les indices d'utilisation et les indices bruts d'utilisation du sol. Cela sera toujours nécessaire lorsqu'un degré d'affectation aura été déterminé, qu'il s'agisse d'un maximum ou d'un minimum.

Point 4

Concernant l'application de l'ordonnance sur les notions et les méthodes de mesure dans le domaine de la construction (ONMC), le Conseil-exécutif a indiqué dans son rapport en 2019 qu'une unique prolongation de trois ans devait être accordée aux communes pour la date limite de mise en œuvre, fixée au 31 décembre 2023¹.

Le Conseil-exécutif propose le rejet de la motion.

Destinataires

– Grand Conseil

¹ ACE 465/2019 du 8 mai 2019