

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 105-2017
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☒
N° d'affaire: 2017.RRGR.314

Déposée le: 24.05.2017

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Lanz (Thun, UDC) (porte-parole)
Dumermuth (Thun, PS)
Costa (Langenthal, PLR)
Riem (Iffwil, PBD)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Oui
Urgence accordée: Non 08.06.2017

N° d'ACE: 1264/2017 du 22 novembre 2017
Direction: Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
Classification: –
Proposition du Conseil-exécutif: **Rejet**



Pool cantonal pour des solutions pragmatiques lors de classements en zone à bâtir et de changements d'affectation.

Le Conseil-exécutif est chargé d'intégrer dans un pool le potentiel de classement en zones à bâtir non utilisé par les communes du fait de décisions prises de manière autonome. Ce pool devrait être mis à disposition à la demande des communes lorsque les conditions suivantes sont remplies :

1. une demande de classement en zone à bâtir ou de changement d'affectation ne peut pas être traitée dans les délais requis ;
2. le classement en zone à bâtir ou le changement d'affectation ne contrevient pas aux objectifs de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire et de la stratégie économique du canton ;
3. un classement en zone à bâtir ou un changement d'affectation peut être justifié par des intérêts supérieurs.

Le beco, en particulier, devrait être entendu avant toute prise de décision. Il faut élaborer de nouvelles bases légales uniquement si c'est absolument indispensable.

Développement :

Après avoir procédé à des calculs complexes, le canton a défini pour les communes un potentiel de classement en zone à bâtir ou de changement d'affectation et, le cas échéant, la superficie concernée. Ce mécanisme relativement rigide se traduit par des restrictions problématiques du classement en zone à bâtir qui contreviennent en partie aux objectifs du projet d'aménagement du territoire du canton et du plan directeur cantonal. En revanche, d'autres communes, à l'instar de Köniz et Zollikofen, ne veulent pas utiliser le potentiel de classement en zones à bâtir qui leur revient sur la base des calculs évoqués. Cela montre qu'on ne peut pas piloter le développement territorial du canton en se fondant uniquement sur des modélisations, mais qu'il convient de tenir compte d'autres réflexions et pondérations.

L'attitude adoptée par l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT), responsable de ces calculs, est dans certains cas jugée trop peu rationnelle. Cela tient notamment au fait que l'OACOT se fonde sur ses calculs et ne se montre guère disposé à admettre des dérogations, même en présence de motifs valables du point de vue de l'aménagement du territoire. Sans doute craint-il de créer un précédent pour d'autres communes en admettant une dérogation pour une commune et de déclencher ainsi une réaction en chaîne.

La création d'un pool de zones à bâtir permettrait au canton de procéder de manière plus pragmatique dans certains cas et de mesurer ses calculs à l'aune d'objectifs supérieurs – relevant de l'aménagement du territoire mais aussi de la politique économique – en adoptant une démarche prospective. Cela permettrait d'éviter les cas de rigueur et les contradictions avec les objectifs du plan directeur cantonal, et d'encourager les solutions pragmatiques. En l'absence d'un tel pool cantonal, la réalisation des objectifs de croissance du canton dont il est question dans différentes stratégies est mise en péril.

Le canton dispose déjà d'un tel outil dans le domaine de l'extraction et du stockage de gravier.

Les motionnaires tiennent à souligner qu'il ne s'agit nullement ici de contourner les objectifs en matière d'aménagement du territoire. Il s'agit bien plus de doter le canton d'un outil à même d'encourager les solutions pragmatiques et susceptible de mieux répondre aux cas dûment justifiés.

Les auteurs de la motion appellent à davantage de pragmatisme mais pas à davantage de réglementation, si bien qu'il faut limiter les éventuelles nouvelles bases légales nécessaires au strict minimum.

Motivation de l'urgence : les auteurs de la motion ont connaissance de plusieurs projets concrets menacés de blocage du fait de l'attitude du canton, ce même s'ils répondent aux objectifs du canton en matière d'aménagement du territoire. Pour éviter de tels blocages, il serait pertinent de créer dans les meilleurs délais un pool cantonal de classement en zone à bâtir et, partant, d'offrir une plus grande latitude pour des solutions pragmatiques.

Réponse du Conseil-exécutif

La présente motion porte sur un domaine ressortissant exclusivement au Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive). Le gouvernement dispose ainsi d'une latitude relativement grande en ce qui concerne le degré de réalisation des objectifs fixés, les moyens à mettre en œuvre et les modalités pratiques. Il lui appartient de décider en dernier ressort.

La motion fait de toute évidence référence aux zones d'habitation, zones mixtes et zones centrales (HMC), car c'est à elles seules que se réfère le modèle de calcul définissant la capacité maximale de classement en zone à bâtir et de changement d'affectation de chaque commune. Le classement en zone d'activités économiques est géré, quant à lui, selon un système distinct. Le plan directeur cantonal, qui fixe les exigences en la matière, a été arrêté le 2 septembre 2015 par le Conseil-exécutif (ACE 1032/2015) et approuvé par le Conseil fédéral le 4 mai 2016 (plan directeur 2030). Il met en œuvre les prescriptions de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (RS 700) qui entend favoriser l'urbanisation interne et mettre un terme au mitage du territoire. L'ordonnance sur l'aménagement du territoire (RS 700.1) ainsi que les directives d'exécution, en particulier les directives techniques sur les zones à bâtir, imposent des normes quantitatives pour la dimension maximale des zones HMC au sein des frontières cantonales.

La détermination de la surface des zones HMC prévue par le plan directeur cantonal se fait en deux temps. Dans la partie consacrée aux stratégies, il est établi qu'au cours des quinze années séparant 2014 de 2029 les zones HMC peuvent s'étendre de 525 ha au maximum (stratégie A32). Ainsi, le plan directeur fixe une valeur limite ne devant pas être dépassée. Il ne faut toutefois pas la considérer comme un contingent que le canton serait libre de répartir comme bon lui semble. La mesure A_01 spécifie les critères qui déterminent les besoins en terrains à bâtir destinés au logement de chaque commune. Le calcul est actualisé lors de la révision ou de la révision partielle de plans d'aménagement local, soit tout au long de la durée de validité du plan directeur.

Vu les prescriptions quantitatives émanant de la Confédération et afin que toutes les communes soient traitées avec équité durant la période mentionnée, le modèle de calcul qu'il convient d'appliquer doit être relativement rigide. Il permet de la sorte le maintien d'une réglementation qui a fait ses preuves depuis la révision du plan directeur de 2002 et qui a été entérinée à plusieurs reprises par les tribunaux. A noter que d'autres critères entrent en ligne de compte, dont celui essentiel de la densité.

Le modèle de calcul se fonde sur le projet de territoire du canton de Berne et les types d'espace qu'il décrit compte tenu du réseau de centres. Il prend ainsi en considération l'évolution démographique et le développement de l'emploi, la densité d'utilisation et les réserves de zones à bâtir disponibles dans les zones HMC existantes.

Les communes qui ne peuvent pas classer de terrains en zone HMC disposent de très importantes réserves et/ou se situent en-dessous de la moyenne en termes de densité de construction. Il appartient aux communes de gérer de manière active le potentiel existant et de s'engager pour une affectation améliorée. A cette fin, le canton propose divers instruments (cf. www.be.ch/urbi).

La mesure A_01 comporte deux mécanismes de compensation favorisant une urbanisation judicieuse qui s'accorde avec le projet de territoire. Il s'agit de dispositifs très semblables à ceux que réclament les auteurs de la motion:

«Des pôles de développement de l'habitat excédant le cadre des besoins communaux théoriques peuvent être délimités sur la base d'une conception régionale des transports et de l'urbanisation (CRTU) approuvée par le canton. Les conditions, à cet égard, sont les suivantes:

- *ils sont inscrits dans le plan directeur en tant que pôles (prioritaires) d'urbanisation d'importance cantonale consacrés au logement (fiche de mesure A_08);*
- *une compensation intervient à l'intérieur de la région avec des communes qui n'ont pas classé autant de terrains que la détermination des besoins ne le leur aurait permis, pour autant que la procédure de compensation soit fixée de manière contraignante dans la CRTU et tienne compte des particularités du réseau de centres.»*

La fiche de mesure A_08 désigne, sur la base des CRTU, 28 pôles d'urbanisation consacrés au logement. Un classement en zone à bâtir ou un changement d'affectation des terrains concernés est possible même lorsque la commune sur laquelle se trouve le site ne peut faire valoir aucun besoin effectif. Avec une telle latitude, les projets de construction de logements qui revêtent une importance cantonale ne sont pas bloqués alors qu'ils respectent le projet de territoire cantonal. Cela permet d'éviter tout cas de rigueur et toute contradiction par rapport aux objectifs du plan directeur cantonal. La ville de Thoune, par exemple, peut en tant que centre cantonal procéder dans la pratique à un important classement en zone à bâtir (Siegenthalergut, 5 ha) et à des changements d'affectation (gare ouest / gare des marchandises; Rosenau-Scherzlingen), alors qu'elle ne peut pas se prévaloir d'un besoin en la matière si l'on se fonde sur le modèle de calcul cantonal.

Le deuxième levier – la possibilité d'une compensation au sein d'une même région – correspond en quelque sorte à un pool régional de classement en zone à bâtir. C'est la CRTU de la région Bienne – Seeland qui, la première, a posé ce principe de manière contraignante pour les autorités; celui-ci a ensuite été approuvé par le canton. Libre aux autres conférences régionales et régions de reprendre à leur compte un tel outil. Le niveau régional est bien mieux adapté que l'espace cantonal à un système de compensation. Le transfert se produit lorsque les communes ont trouvé un consensus au sein du périmètre concerné. Le Conseil-exécutif considère que la solution portant sur l'ensemble du canton manque de pertinence du point de vue de l'aménagement du territoire et d'opportunité sur le plan politique étant donné qu'elle viole le principe de l'autonomie communale.

Le Conseil-exécutif estime que les réglementations de la mesure A_01 du plan directeur cantonal suffisent à la poursuite active des objectifs énoncés par le projet de territoire et garantissent une certaine souplesse dans l'application des prescriptions quantitatives strictes imposées par le droit fédéral. Compléter la mesure existante par la création d'un pool de zones à bâtir mettrait en péril l'équilibre maintenu par le modèle de calcul, car les dispositions de la mesure A_01 devraient être remaniées pour continuer à remplir les exigences de la législation fédérale. Le Conseil-exécutif s'y oppose compte tenu du fait que la mesure n'a pas été appliquée avant l'approbation du plan directeur par la Confédération, le 4 mai 2016. Selon lui, il convient d'accumuler une certaine expérience dans le cadre de la nouvelle réglementation avant d'en évaluer les résultats à l'occasion du prochain controlling du plan directeur. Il propose donc le rejet de la motion.

Destinataire

- Grand Conseil