



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	225-2022
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2022.RRGR.363
Déposée le :	02.11.2022
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Oui
Déposée par :	CIAT (Müller, Langenthal) (porte-parole)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	553/2023 du 17 mai 2023
Direction :	Direction de l'intérieur et de la justice
Classification :	-
Proposition du Conseil-exécutif :	Vote point par point Chiff. 1 et 2 : Adoption sous forme de postulat Chiff. 3 : Adoption et classement

Aménagement : processus, instruments et collaboration

Le Conseil-exécutif est chargé de réviser la loi sur les constructions en tenant compte des points suivants :

1. Il faut repenser en profondeur les compétences et les procédures d'édiction des plans communaux. Dans cette optique, il faut avant tout prendre en compte le fait que les besoins en matière d'aménagement du territoire et les défis qui en découlent, de même que les capacités à résoudre ces derniers ont sensiblement changé depuis l'édiction de la loi sur les constructions en 1971.
2. Si nécessaire, il faut modifier les bases légales et le plan directeur cantonal de façon à ce que les communes puissent régler et faire avancer elles-mêmes l'urbanisation interne dans le cadre de l'affectation primaire, ainsi que clarifier de façon autonome les compétences au sein de la commune pour l'édiction de plans et de directives dans leurs règlements.
3. Il convient de garantir une coopération partenariale avec les autorités et services spécialisés chargés de l'aménagement du territoire dans le canton de Berne.

Développement :

La révision actuelle de la loi sur les constructions est certes appréciée. Elle ne suffit cependant pas à rendre le canton de Berne apte à relever les défis actuels et futurs de l'aménagement du territoire. Les règles relatives à la procédure, aux compétences et au contenu des plans d'affectation trouvent leur origine dans la loi sur les constructions, entrée en vigueur en 1971. À l'époque, l'aménagement du territoire n'en était qu'à ses balbutiements et il s'agissait avant tout

de délimiter pour la première fois les parties constructibles des parties non constructibles du territoire. Depuis, plus d'un demi-siècle s'est écoulé. La loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) est entrée en vigueur en 1980. Depuis lors, toutes les communes du canton de Berne, à quelques exceptions près, disposent d'une réglementation fondamentale approuvée en matière de construction. La LAT prévoit certes l'obligation d'approuver les plans d'affectation communaux, mais ne définit pas en détail les éléments devant être contenus dans ces plans. Elle se contente de fixer de manière générale que les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol et délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger (art. 14 LAT). Le canton dispose d'une grande marge de manœuvre dans la concrétisation des contenus des plans d'affectation, y compris en faveur des communes. Dans d'autres cantons, les plans d'affectation spéciaux sont depuis toujours exemptés de l'obligation d'approbation tant qu'ils ne règlent pas des questions d'affectation primaire (Ruch, *Commentaire pratique LAT*, art. 26, n° 8).

La fonction principale des plans d'affectation est de distinguer les parties constructibles des parties non constructibles. Avec la révision de la loi sur l'aménagement du territoire, entrée en vigueur en 2014, la limitation de la surface affectée à l'urbanisation et l'accent mis sur l'urbanisation interne revêtent une importance accrue. Alors que les règles du jeu en vigueur depuis 1971 semblent encore bien fonctionner pour les grandes lignes de l'utilisation autorisée du sol, une nouvelle compréhension est nécessaire pour favoriser l'urbanisation interne. Les communes bernoises doivent pouvoir édicter des règles adaptées à leurs besoins dans le cadre de l'affectation primaire (p. ex. pour préserver l'aspect rural d'un village, pour promouvoir les qualités urbanistiques, pour assouplir les règles de construction en faveur d'une meilleure qualité ou en cas de changement de situation, pour mettre l'accent sur les espaces publics, etc.).

Par ailleurs, il semble dépassé que des réglementations communales subordonnées, qui visent à relever de tels défis à l'intérieur de la surface affectée à l'urbanisation, doivent passer par une procédure qui, selon les critères actuels, dure plusieurs années. La Constitution cantonale (art. 109, al. 2 ConstC) et la loi sur les communes (art. 53 LCo), mais aussi le droit fédéral, permettent tout à fait d'accorder aux organes exécutifs des compétences plus étendues qu'auparavant (p. ex. adaptation de l'affectation de certaines zones à des besoins publics, zones à planification obligatoire ou changements d'affectation ne dépassant pas une certaine mesure).

De plus, tous les défis ne peuvent pas être relevés au niveau cantonal ou régional. Les communes bernoises ont toujours abordé les défis de l'aménagement du territoire en proposant des solutions innovantes (p. ex. affectations minimales, contrats de droit d'emption, contrats d'infrastructure, politique foncière active, remaniement parcellaire, systèmes d'incitation), qui ont été appliquées en fonction des spécificités locales, et ont ainsi largement contribué à façonner l'aménagement du territoire cantonal. S'il est possible de définir sans équivoque les jalons devant être posés avec l'implication des services cantonaux, ceux-ci pourront alors se concentrer sur les tâches importantes du point de vue du droit fédéral et cantonal (p. ex. taille des zones à bâtir). Les procédures et instruments d'édiction des plans seront ainsi plus simples, plus efficaces et plus adaptés au nouveau millénaire. En outre, cela réduira le risque de voir la compétence réglementaire des communes remise en question par l'édiction de mémentos, de directives, etc. auxquels les services cantonaux spécialisés confèrent de facto un caractère contraignant. Le cas échéant, il convient également d'examiner une approche qui, comme dans la procédure d'octroi de permis de construire, permette de trouver des solutions différenciées entre les communes disposant d'une administration développée en matière de construction et les autres communes ou, comme aujourd'hui dans la procédure d'édiction des plans, entre les communes avec ou sans parlement.

La présente motion a pour but de favoriser un vaste dialogue sur l'ensemble de la procédure d'édiction des plans, ainsi que de développer et de mettre en œuvre de nouveaux instruments permettant de résoudre efficacement et à l'échelle locale les problèmes actuels de l'aménage-

ment du territoire, en tenant compte des besoins et des défis présents. Il s'agit de mettre l'accent sur des thèmes centraux de l'aménagement local, et de s'assurer que le canton et les communes se placent sur un pied d'égalité et que des spécialistes disposant de connaissances pratiques en matière d'aménagement local soient impliqués. Pour ce faire, il convient de créer un groupe de contact Aménagement opérationnel en complément du groupe de contact Aménagement, lequel prend principalement des décisions stratégiques. Ce groupe de contact opérationnel doit créer les bases pour les décisions du groupe de contact Aménagement au caractère plus politique.

Réponse du Conseil-exécutif

La loi sur les constructions (LC) actuelle a été adoptée le 9 juin 1985 et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1986. Depuis, elle a subi plus de trente révisions, d'ampleur variable, effectuées dans le but de l'adapter de manière ciblée et échelonnée aux nouvelles réalités, aux modifications du droit supérieur, aux décisions politiques contraignantes et aux besoins révélés par la pratique. La dernière révision *importante* de la LC date de 2016. S'il ne s'agissait pas *formellement* d'une révision totale, les modifications réalisées à cette occasion étaient de grande envergure, les domaines concernés extrêmement divers et les changements de nature matérielle en partie très conséquents. Les défis n'ont donc pas manqué, que ce soit dans le cadre des travaux législatifs, du débat politique ou de la mise en œuvre. C'est pourquoi le Conseil-exécutif est d'avis qu'il faut dorénavant répondre à une nécessité de légiférer avérée seulement au moyen de révisions partielles échelonnées, en définissant clairement les thématiques abordées et en limitant l'ampleur des changements effectués. Une vaste révision partielle, *a fortiori* une révision totale, ne serait pas pertinente du point de vue du Conseil-exécutif.

La diminution de la marge de manœuvre des communes en matière d'aménagement perçue par les auteurs de la motion a sa source moins dans la législation bernoise sur les constructions que – principalement – dans le foisonnement normatif tendanciellement croissant caractérisant tant la législation fédérale sur l'aménagement du territoire que la législation relevant de domaines empiétant sur celui de l'aménagement (protection des eaux, énergie, environnement, protection de la nature et du patrimoine et bien d'autres). Ces dispositions (contraignantes) se situeraient hors du cadre d'une révision de la LC.

Par ailleurs, la législation bernoise sur les constructions actuelle – notamment en comparaison avec celle d'autres cantons – se révèle ouverte et souple sur bien des points et confère aux communes une marge de manœuvre appréciable leur permettant de trouver des solutions sur mesure. Comme le montre la grande diversité caractérisant l'aménagement des villes et des communes bernoises, la LC – par exemple grâce à l'instrument du plan de quartier au sein d'une zone à planification obligatoire (ZPO) – laisse aux communes les coudées franches pour définir leurs plans d'affectation de manière conforme aux exigences actuelles, créative, au plus près des besoins et nuancée.

Enfin, il convient de constater que la législation bernoise, qui prévoit la possibilité de combiner et coordonner la procédure d'édiction des plans d'affectation et la procédure d'octroi du permis de construire, recèle depuis longtemps une approche innovante et efficace, qui a par ailleurs été adoptée récemment au niveau national dans le cadre des efforts de mise en œuvre de la transition énergétique.

Points 1 et 2

Les auteurs de la motion demandent que les compétences et les procédures relatives à l'édiction des plans communaux soient repensées en profondeur compte tenu du fait que les défis en matière d'aménagement ont sensiblement changé depuis l'édiction de la loi sur les constructions en 1985 (et non 1971, comme le point 1 de la motion l'affirme à tort). En outre, ils souhaitent que les bases légales et le plan directeur cantonal soient modifiés de façon à ce que les communes disposent d'une autonomie accrue concernant l'urbanisation interne (URBi) et le règlement des compétences internes pour l'édiction de plans et de directives.

Le Conseil-exécutif considère que les compétences et les procédures en vigueur relatives à l'édiction des plans communaux sont en principe pertinentes et conformes aux exigences actuelles. Elles garantissent que les pratiques d'aménagement au niveau communal se déroulent dans les règles de l'art, qu'elles sont conformes au droit et tirent leur légitimité du processus démocratique, autant d'éléments déterminants pour l'acceptation de projets d'aménagement par la population. Le droit en vigueur laisse toutefois déjà maintenant à chaque commune une liberté suffisante pour régler les compétences de manière adaptée aux conditions et besoins locaux (cf. art. 66 LC), qu'il s'agisse de l'édiction de plans contraignants pour les autorités ou de l'édiction de plans de nature subordonnée. Il appartient ainsi aux communes d'exploiter la marge de manœuvre qui leur est accordée.

Le Conseil-exécutif ne s'oppose pas *a priori* à une révision ciblée du régime des compétences, comme il l'a fait savoir dans sa réponse à la motion Niederhauser 257-2020, adoptée sous forme de postulat. Il reconnaît que, dans certains cas – notamment lorsqu'un projet d'aménagement est particulièrement impopulaire et donc potentiellement conflictuel – les compétences devraient être reconsidérées et des changements envisagés afin d'éviter un blocage du processus.

L'optimisation des procédures d'édiction des plans communaux fait l'objet de la révision de la LC adoptée par le Grand Conseil lors de la session d'automne 2022 et prévoyant que la procédure d'examen préalable soit simplifiée et rendue plus partenariale, en concrétisation des mesures élaborées par le groupe de contact Aménagement, composé de membres des administrations cantonale et communales. En outre, le projet « Optimisation des procédures d'approbation des plans et de recours » a été lancé début 2022 sous l'égide de la DIJ avec la coopération du groupe de contact Aménagement à des fins de rationalisation. Il est prévu que les recommandations qui seront formulées sur la base des analyses en cours soient soumises au Grand Conseil dans un rapport en 2024.

Au vu de ce qui précède, le Conseil-exécutif est disposé à proposer l'adoption des points 1 et 2 sous forme de postulat.

Point 3

Les auteurs de la motion enfoncent une porte ouverte en réclamant une coopération de caractère plus partenarial avec les autorités et services spécialisés chargés de l'aménagement du territoire. Le Conseil-exécutif est déjà favorable à une telle approche. Une coopération plus partenariale dans le cadre des procédures d'édiction des plans fait en outre l'objet des mesures élaborées par le groupe de contact Aménagement, qui, comme il l'est mentionné plus haut, ont déjà été mises en œuvre par la révision de la LC adoptée lors de la session d'automne 2022. Le Conseil-exécutif est donc d'avis que la coopération partenariale dans le processus d'aménagement réclamée par les auteurs de la motion a été inscrite dans la législation. Il s'agit dorénavant de la mettre en pratique. Au vu de ce qui précède, le Conseil-exécutif estime qu'il n'est plus nécessaire de légiférer dans ce sens. Le point 3 peut par conséquent être adopté et classé.

Destinataire
– Grand Conseil