

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 019-2019
Type d'intervention: Postulat
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2019.RRGR.34

Déposée le: 28.02.2019

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Reinhard (Thun, PLR) (porte-parole)
Dütschler (Hünibach, PLR)
Cosignataires: 3

Urgence demandée: Oui
Urgence accordée: Non 07.03.2019

N° d'ACE: 924/2019 du 28 août 2019
Direction: Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
Classification: –
Proposition du Conseil-exécutif: **Vote point par point**
1. Adoption et classement
2. Rejet



Pour le bien de l'environnement, utilisons judicieusement les bâtiments

Le Conseil-exécutif est chargé du mandat d'étude suivant :

1. Supprimer les indices d'utilisation des bâtiments et les interdire pour les nouvelles constructions.
2. Ne plus autoriser les limitations de la surface de vente dans les bâtiments.

Développement :

Les propriétaires de maisons et autres propriétaires immobiliers sont actuellement tenus, du fait de différentes nouvelles lois, de procéder à des rénovations énergétiques. La rareté des terrains rend également impérative une utilisation plus judicieuse des bâtiments existants. Tous les règlements de construction des communes limitent vraisemblablement l'utilisation des bâtiments au moyen d'« indices d'utilisation ». Ces indices sont très variables d'une commune à l'autre, et donc arbitraires. Les limitations de la surface de vente dans les bâtiments ressortissent à la même problématique.

Les lois sur les constructions prescrivent les enveloppes de bâtiment maximales (longueur/largeur/hauteur/distance à la route/distance à la limite max.), et c'est très bien ainsi. Comme chaque parcelle a des dimensions ou une situation différentes, il arrive souvent qu'à cause des indices d'utilisation, des pièces, voire des pans entiers de bâtiments, ne puissent être utilisés.

Exemple tiré du règlement de construction de la ville de Thoune :

	Petite distance à la limite en m	Grande distance à la limite en m	Longueur du bâtiment en m	Hauteur du bâtiment en m	Nombre d'étages	Indice d'utilisation max.
Habitation 2	4,0	11,0	25,0	4,0	2	0,5
Habitation 3	5,0	14,0	60,0	10,0	3	0,7
Habitation 3+	(cf. al. 2 et 3)					
Habitation / activité 3	5,0	11,0	60,0	11,0 (cf. al. 4)	3	0,8
Habitation / activité 3+	(cf. al. 2 et 3)					
Activité	5,0 (cf. al. 5)		-	17,5 (cf. al. 6)	-	-

Cela fait des années que les spécialistes de l'énergie souhaitent voir disparaître l'indice d'utilisation. En effet, celui-ci s'oppose souvent à de bonnes solutions énergétiques. Il arrive ainsi que le périmètre d'isolation ne puisse absolument pas englober toute la maison ou tout le bâtiment (ce qui serait pourtant la meilleure solution en termes énergétiques et en termes de coûts) car en comptabilisant certaines pièces annexes dans la surface brute au plancher on dépasserait l'indice d'utilisation.

Dans la commune de Hilterfingen, il existe un bâtiment dont un étage entier ne peut être habité en raison de l'indice d'utilisation, alors même que la forte pente du terrain exigeait la construction de cet étage. L'indice d'utilisation s'oppose en même temps à une utilisation raisonnable des terrains à bâtir, poussant ainsi au mitage du territoire, socialement controversé.

En ville, l'indice d'utilisation est encore plus catastrophique. Les immeubles à plusieurs logements de facture ancienne, qui ont tous des combles non chauffés et souvent non isolés car l'indice d'utilisation interdit toute utilisation, constituent un exemple typique. Résultat des courses : les combles sont quand même utilisés, et leur chauffage se traduit par une consommation énergétique pratiquement équivalente à celle des quatre ou cinq étages inférieurs. Il n'est

ensuite pas possible non plus d'aménager les combles pour les rénover, alors que cela ferait gagner une habitation supplémentaire. Si l'on se défaisait de ces contraintes, les propriétaires immobiliers pourraient investir plus rapidement pour rénover les pièces non isolées.

Dans les immeubles commerciaux et les magasins aussi, les restrictions de la surface de vente maximale sont à l'origine de surfaces inutilisées. C'est aussi pour cela qu'il convient d'étudier l'opportunité de lever ces restrictions de la surface de vente.

Il faut en outre se demander si le canton de Berne peut imposer cela sur l'ensemble du territoire cantonal et si des lois de rang supérieur l'en empêchent le cas échéant.

Motivation de l'urgence : comme les différentes lois concernées sont actuellement en consultation, il serait judicieux de se pencher aussi sur ce sujet maintenant. Cette affaire doit par ailleurs être empoignée sans délai pour le bien de l'environnement.

Réponse du Conseil-exécutif

Dans le cadre de la législation et des plans supérieurs, les communes disposent d'un large pouvoir d'appréciation en matière de construction et d'aménagement (art. 66, al. 1 de la loi du 9 juin 1985 sur les constructions [LC ; RSB 721.0]). La loi sur les constructions ne les oblige aucunement à inscrire un indice d'utilisation dans leur règlement de construction.

Point 1

Le Conseil-exécutif donne raison aux auteurs du postulat dans la mesure où il était fréquent, par le passé, que les communes prévoient un indice d'utilisation maximal dans leur réglementation. Il souligne toutefois que ce n'est plus le cas, pour deux raisons notamment.

La première raison est liée à l'application de l'ordonnance du 25 mai 2011 sur les notions et les méthodes de mesure dans le domaine de la construction (ONMC; RSB 721.3), entrée en vigueur le 1^{er} août 2011. Depuis, les communes ne peuvent plus inclure un indice d'utilisation dans les réglementations qu'elles édictent en matière de construction.

Cette ordonnance uniformise à l'échelle cantonale les notions et les méthodes de mesure dans le domaine de la construction. Les communes bernoises n'ont plus le droit d'utiliser une terminologie différente ni de développer leur propre pratique, et la question de l'utilisation du sol ne déroge pas à la règle. Or l'indice d'utilisation ne fait pas partie des mesures d'utilisation du sol prévues par l'ONMC (indice brut d'utilisation du sol, indice de masse, indice d'occupation du sol). Les communes sont libres d'opter pour l'une ou l'autre de ces mesures, de les combiner ou même d'y renoncer. En outre, elles peuvent continuer à définir de manière indépendante les mesures de police des constructions dans leurs règlements de construction. L'ordonnance prévoit un délai transitoire : les communes ont jusqu'au 31 décembre 2023 pour examiner et adapter leurs dispositions. A cette date, plus aucun indice d'utilisation ne figurera dans les règlements de construction et les anciennes teneurs deviendront caduques.

La seconde raison trouve son origine dans le durcissement considérable des conditions régissant le classement en zone à bâtir depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} mai 2014, de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire. Cette loi prévoit désormais que le classement en zone à bâtir est impossible avant que toutes les possibilités d'utilisation des zones à bâtir réser-

vées aient été épuisées, ce qui ne manque pas d'influencer le calcul des mesures d'utilisation du sol au sens de l'ONMC. L'objectif est une utilisation mesurée du sol, une délimitation adéquate des zones à bâtir et un milieu bâti plus compact, grâce à une densification des constructions, à l'exploitation des îlots non bâtis ou encore à la reconversion de friches. En d'autres termes, les villes et les villages doivent avant tout se développer à l'intérieur des périmètres d'ores et déjà urbanisés. L'urbanisation interne vise en priorité la construction des espaces vides ou la densification du tissu bâti dans les emplacements centraux et bien desservis des zones d'habitation, zones mixtes et zones centrales ainsi qu'une densité d'utilisation plus élevée des surfaces artisanales sous-utilisées et des friches industrielles ou 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 par rapport à ce qui est prévu dans les plans d'affectation en vigueur. Les attentes des auteurs du postulat seront ainsi satisfaites. 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. Sous l'angle de l'autonomie communale, une interdiction générale de recourir aux mesures d'utilisation du sol serait discutable. 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.

Le recours à l'indice d'utilisation ou aux mesures d'utilisation du sol n'entravent pas forcément l'assainissement énergétique. L'article 26 ONMC prévoit en effet que l'ouvrage de maçonnerie brute initial reste déterminant pour le calcul des mesures d'utilisation du sol si les murs sont habillés après coup d'une isolation extérieure. Par ailleurs, les communes peuvent prévoir à titre d'incitation un bonus d'affectation dans leur réglementation fondamentale en matière de construction ou dans leurs plans de quartier lorsqu'elles veulent que les bâtiments remplissent des exigences nettement plus élevées que le standard minimal en matière d'utilisation de l'énergie, conformément à l'article 14 de la loi cantonale du 15 mai 2011 sur l'énergie (LCEn ; RSB 741.1). Le règlement type de construction de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire contient une proposition de formulation, qui a malheureusement rarement été reprise jusqu'à présent.

Par conséquent, il n'y a pas besoin d'examiner la question de la suppression des indices d'utilisation étant donné qu'ils sont de toute façon voués à disparaître des règlements de construction, au profit des mesures d'utilisation du sol au sens de l'ONMC. Quant à ces dernières, leur suppression ou interdiction n'est pas souhaitable.

Point 2

Le Conseil-exécutif s'oppose à l'idée d'une interdiction absolue. Il existe des projets pour lesquels une limitation des surfaces de vente peut se révéler utile, en prévision par exemple des problèmes liés à la charge de trafic ou au bruit (protection contre les immissions). La marge de manœuvre des communes doit continuer à leur permettre de régler de manière autonome les surfaces de vente autorisées pour un projet ou par zone en tenant compte de leurs besoins.

Destinataire

- Grand Conseil