

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 098-2019
 Type d'intervention: Motion
 Motion ayant valeur de directive: ☐
 N° d'affaire: 2019.RRGR.117

Déposée le: 13.03.2019

Motion de groupe: Non
 Motion de commission: Non
 Déposée par: Knutti (Weissenburg, UDC) (porte-parole)
 Luginbühl-Bachmann (Krattigen, PBD)
 Schwarz (Adelboden, UDF)
 Wenger (Spiez, PEV)
 Schär (Schönried, PLR)
 Guggisberg (Kirchlindach, UDC)
 Wandfluh (Kandergrund, UDC)
 Josi (Wimmis, UDC)
 Speiser-Niess (Zweisimmen, UDC)
 Zimmermann (Frutigen, UDC)
 Freudiger (Langenthal, UDC)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Oui
 Urgence accordée: Non 06.06.2019

N° d'ACE: 922/2019 du 28 août 2019
 Direction: Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
 Classification: –
 Proposition du Conseil-exécutif: **Rejet**

Initiative cantonale pour une meilleure utilisation du volume bâti existant hors de la zone à bâtir

En vertu de l'article 160, alinéa 1 de la Constitution fédérale, le canton de Berne dépose l'initiative cantonale suivante :

L'article 24c, alinéa 4 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (loi sur l'aménagement du territoire, LAT ; RS 700) (état au 1^{er} janvier 2019) est modifié comme suit :

Art. 24c ⁴ Dans le cas de constructions existantes sises hors de la zone à bâtir qui sont suffisamment desservies, le volume bâti existant peut être intégralement utilisé à des fins non agri-

coles. Les agrandissements minimes nécessaires à l'utilisation de ce volume bâti existant sont admis.

Développement :

En milieu rural, dans l'Oberland bernois notamment, il y a de très nombreux bâtiments sis hors de la zone à bâtir qui ne sont plus utilisés pour l'agriculture, sont complètement viabilisés et proches du milieu bâti. Ce volume bâti existant ne peut être utilisé que partiellement à cause de la sévérité des prescriptions fédérales, ce qui est absurde dans la perspective d'une utilisation du sol économe. Si ce potentiel inutilisé pouvait être mieux exploité, cela réduirait globalement le besoin en surfaces non bâties supplémentaires, ouvrirait certaines perspectives économiques aux communes rurales et aurait tendance à engendrer de l'espace habitable à bon prix.

Si cela devait être jugé nécessaire, on pourrait envisager de limiter l'utilisation à des résidences principales et accorder, au cas par cas, un droit de veto aux communes concernées. Cela permettrait de lutter contre les effets pervers d'utilisations hors de la zone à bâtir, à savoir des investissements communaux dans les infrastructures.

Afin de pouvoir optimiser l'utilisation du potentiel de tels volumes bâtis existants, de légères extensions de volume devront pouvoir être réalisées, au cas par cas, plus facilement qu'aujourd'hui. Il peut s'agir par exemple de surélever la toiture ou d'ajouter une superstructure de toit (lucarnes).

Le 12 février 2019, des membres du Grand Conseil du canton de Berne, une délégation de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire, une délégation communale et la conseillère d'Etat Evi Allemann se sont rendus en reconnaissance dans l'arrondissement administratif de Frutigen et du Bas-Simmental sur le thème de la construction hors de la zone à bâtir. Ils ont visité cinq objets pour lesquels existent des projets dont la réalisation est empêchée par la législation fédérale. La pratique actuelle permet une extension maximale de 30 pour cent, pour un total de 100 m², ce qui est insuffisant pour bien des projets ou laisse une partie du volume existant inutilisée. A quoi s'ajoutent différentes autres charges qui compliquent ou empêchent de meilleures utilisations. Cela est difficilement compatible avec l'objectif d'une utilisation du sol la plus économe possible, notamment parce que l'utilisation complète n'entraînerait aucun désavantage.

Motivation de l'urgence : La loi sur l'aménagement du territoire (LAT2) est en cours de discussion au niveau fédéral.

Réponse du Conseil-exécutif

L'article 24c de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700) règle la gestion des constructions et installations existantes conformes à l'ancien droit sises hors de la zone à bâtir. Ces ouvrages bénéficient de la garantie de la situation acquise, et leur rénovation, transformation partielle, agrandissement mesuré ou reconstruction sont autorisés pour autant que les bâtiments aient été érigés ou transformés légalement. Les articles 41 et 42 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT ; RS 700.1) comportent à ce sujet les dispositions d'application plus détaillées.

L'alinéa 4 en vigueur de l'article 24c LAT émet des restrictions quant à la réaffectation à un usage résidentiel non agricole des bâtiments d'habitation et des bâtiments d'exploitation qui leur sont contigus et ne sont plus utilisés à des fins agricoles. Les modifications apportées à l'aspect extérieur du bâtiment sont autorisées seulement si elles sont nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles ou à un assainissement énergétique ou encore si elles améliorent l'intégration dans le paysage.

Les auteurs de la motion exigent du Conseil-exécutif qu'il dépose une initiative cantonale sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces de l'article 24c, alinéa 4 LAT. Ils demandent de modifier la disposition afin que les constructions existantes sises hors de la zone à bâtir qui sont suffisamment desservies puissent être intégralement affectées à des fins non agricoles. Des agrandissements minimes seraient également admis.

Dans le cadre de la consultation relative au projet LAT 2, le Conseil-exécutif s'est prononcé en faveur d'une suppression de cet alinéa et donc d'un assouplissement quant au changement d'affectation des bâtiments d'habitation, afin que les agrandissements admis par l'OAT puissent être accordés sans que les conditions de l'article 24c, alinéa 4 LAT soient nécessairement remplies. L'initiative cantonale des motionnaires va nettement plus loin : son objectif est de rendre possible la réaffectation à des fins non agricoles de tous les bâtiments sis hors de la zone à bâtir. Bien que subordonnée à la condition d'une desserte suffisante, dont l'étendue resterait à définir, cette disposition ouvre par conséquent la voie au changement d'affectation de presque tous les bâtiments ; et plus particulièrement des bâtiments d'exploitation isolés et inhabités. Ce large assouplissement de l'article 24c LAT ne permet plus de respecter le principe d'aménagement selon lequel territoires constructibles et non constructibles sont séparés. Il a d'importantes conséquences indésirables sur le territoire, le paysage et l'environnement (p. ex. transports), crée des besoins en prestations supplémentaires (aménagement de voies d'accès existantes, transport scolaire, entretien des routes, etc.), et donc des coûts additionnels pour les communes. Étendre les possibilités d'affectation non agricole dans la zone agricole mène à des conflits avec l'affectation agricole, notamment au sujet du bruit et des immissions. En outre, l'imprécision des termes « suffisamment desservies » soulèverait des difficultés d'application et d'interprétation et serait à l'origine d'une forte insécurité juridique.

Le Conseil national devrait délibérer cette année encore sur le projet LAT 2. Dans le cadre des débats autour du projet de loi, le Parlement se penchera sur les dispositions relatives à la construction hors de la zone à bâtir. Le sujet sera abordé de manière globale et détaillée, et l'ensemble du droit de l'aménagement du territoire sera considéré. Le projet LAT 2 reflète de plus la nouvelle approche en matière de planification et de compensation, qui donnera aux cantons une marge de manœuvre plus large afin de mieux tenir compte des besoins cantonaux et régionaux. Le Conseil-exécutif estime dès lors que le moment n'est pas opportun pour déposer une initiative cantonale concernant la construction hors de la zone à bâtir, qui serait de toute manière traitée après clôture de ce processus législatif.

Le Conseil-exécutif rappelle par ailleurs que des interventions visant un objectif semblable ont été rejetées, en particulier l'initiative cantonale des Grisons « Adaptation de la loi sur l'aménagement du territoire » et celle du Valais « LAT. Mayens et raccards. Soutenons l'idée du canton des Grisons ! », soit des interventions de deux cantons de montagne, de même que la motion de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats (CEATE-E) « Réaffectation de bâtiments agricoles inutilisés à des fins

d'habitation ». Le rejet a notamment été prononcé afin que la discussion puisse être menée dans le cadre de la révision LAT 2.

Finalement, la disposition proposée n'est pas exempte de défaut sur le plan de la technique législative. L'article 24c LAT perd en effet sa cohérence et présente une contradiction. Le nouvel alinéa 4 autorise un changement d'affectation complet, tandis que l'alinéa 2 existant, qui ne doit pas être modifié, ne permet qu'une transformation « partielle ».

Pour les raisons susmentionnées, le Conseil-exécutif propose de rejeter la motion.

Destinataire

- Grand Conseil