

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 189-2021
Type d'intervention : Motion
Motion ayant valeur de directive : ☒
N° d'affaire : 2021.RRGR.289

Déposée le : 06.09.2021

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Freudiger (Langenthal, UDC) (porte-parole)
Rothenbühler (Lauperswil, Le Centre)
Hess (Nidau, PLR)
Schwarz (Adelboden, UDF)
Rüegsegger (Riggisberg, UDC)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Oui
Urgence accordée : Oui 09.09.2021

N° d'ACE : 1308/2021 du 10 novembre 2021
Direction : Direction de l'intérieur et de la justice
Classification : -
Proposition du Conseil-exécutif : **Rejet**

Permettre des solutions judicieuses en matière d'aménagement du territoire, supprimer l'obligation de double compensation en cas de classement en zone à bâtir

Le Conseil-exécutif est prié de :

1. faire cesser immédiatement la pratique courante de l'OACOT à l'égard d'un certain nombre de communes (état au 1.9.2016 : 64 communes concernées), qui consiste à obliger une commune qui ne peut pas faire valoir un besoin effectif en terrains à bâtir à des fins d'habitation et qui met en zone à bâtir des zones d'habitation, mixtes et centrales (HMC), à déclasser le double de surface ;
2. faire cesser immédiatement la pratique courante de l'OACOT à l'égard d'un certain nombre de communes (état au 1.9.2016 : 31 communes concernées), qui consiste à ne même pas examiner leurs demandes en vue d'ajuster les plans d'affectation communaux ;
3. examiner les requêtes déposées par des communes auprès de l'OACOT en vue d'ajuster leurs plans d'affectation communaux. Même si les communes ne peuvent faire valoir aucun besoin effectif de terrains à bâtir à des fins d'habitation ou qu'elles disposent à l'évidence de réserves excédentaires de terrains à bâtir, il convient, pour autant que les autres conditions soient remplies, d'approuver les classements de zones HMC dans ces communes dans le cas d'une compensation équivalente en zone HMC (compensation au ratio 1 :1).

Développement :

Souvent, les communes disposent de réserves de terrains constructibles depuis de nombreuses années mais l'art. 126a ss. LC ne leur donne pas les moyens de les libérer facilement à court

terme (notamment en cas d'obstacles liés à la topographie ou à des risques naturels, ou s'il faut empiéter sur la zone agricole pour permettre la desserte). Pourtant, en cas d'excédent de terrains à bâtir, les communes ne peuvent pas se développer en classant des zones à bâtir. Une solution pragmatique consiste à procéder à des classements de zones à bâtir par compensation (c'est-à-dire en déclassant d'autres superficies). Pour l'heure, des terrains constructibles sont donc mobilisés à vide sans que les classements n'augmentent. Cependant, dans le mémento relatif à la fiche de mesure A_01 (état au 1.9.2016) l'OACOT a entrepris un durcissement de la pratique vis-à-vis des communes qui disposent d'une réserve importante de terrains constructibles. 64 communes qui n'avaient pas de besoins effectifs de terrains à bâtir à des fins d'habitation (la superficie des zones HMC non construites y est deux fois plus importante que les besoins théoriques de terrains à bâtir à des fins d'habitation) ont dû déclasser d'un coup le double de mètres carrés lors du classement de zones HMC. Par ailleurs, les requêtes d'aménagement du territoire de 31 communes dont les réserves de terrains constructibles sont clairement excédentaires n'ont tout simplement même pas été examinées, exception faite par exemple de planifications d'exécution pures et simples (ONMC, espace réservé aux eaux). Cette pratique perdure jusqu'à aujourd'hui, même si la liste de requêtes liées à l'obligation de double compensation ou de requêtes qui ne sont plus du tout examinées s'est légèrement raccourcie.

Concrètement, une pratique aussi extrême n'est prescrite sous cette forme ni par la LAT, ni par la loi sur les constructions, et encore moins par le plan directeur. De plus, elle est contreproductive dans les faits et empêche d'atteindre l'objectif d'utilisation raisonnée du sol : on ne rencontre pratiquement jamais de cas dans lesquels il soit acceptable de déclasser le double de superficie de zone à bâtir (et éventuellement de la racheter au préalable à son propriétaire) pour compenser une mise en zone. Cette pratique rigide fait échouer des projets sensés de densification et d'exploitation de terrains constructibles, et beaucoup de communes conservent ainsi passivement leurs réserves excédentaires de terrains à bâtir. Le constat s'applique surtout aux fameuses 31 communes auxquelles l'OACOT refuse carrément l'ajustement matériel de leur réglementation fondamentale en matière de construction ; ces communes sont complètement bloquées et ne peuvent pas se développer à bon escient.

Il serait faux de nier qu'au cours des dernières décennies, les mises en zone à bâtir ont peut-être été accordées trop généreusement à certaines communes et qu'il aurait fallu prendre des mesures d'accompagnement telles que des obligations de construire. Cependant, la solution ne peut pas consister à sanctionner la génération actuelle et à empêcher des solutions pragmatiques pour la réduction des réserves de terrains à bâtir par des obstacles insurmontables.

La présente motion exige une abolition immédiate de la pratique de l'OACOT que les motionnaires considèrent comme contraire à la loi (refus d'examiner les requêtes d'aménagement du territoire et demande de compensation au ratio 2 :1). Les requêtes des communes doivent être examinées. Il faut favoriser les compensations au ratio 1 :1 plutôt que de les entraver. Si la DIJ entend s'en tenir à la pratique extrême de l'OACOT, libre à elle par ailleurs d'opter pour la voie ordinaire et de proposer au Grand Conseil une modification de la loi sur les constructions.

Motif de l'urgence : la pratique que les motionnaires jugent illégale doit cesser immédiatement, notamment pour que les planifications d'aménagement locales puissent suivre leur cours.

Réponse du Conseil-exécutif

La présente motion relève de la compétence exclusive du Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive). Le Conseil-exécutif dispose donc d'une marge de manœuvre relativement importante quant aux objectifs, aux moyens et aux autres modalités liées à l'accomplissement du mandat. La responsabilité de la décision incombe au seul Conseil-exécutif.

Les règles concernant le dimensionnement des zones à bâtir sont fixées par le droit fédéral, notamment par les deux premiers alinéas de l'article 15 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT)¹ :

1 Les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes.

2 Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites.

Ces exigences sont mises en œuvre dans le cadre du plan directeur cantonal 2030 et de la pratique qui en découle. Le Conseil-exécutif fait donc expressément observer que la pratique courante de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) n'est en aucun cas « contraire à la loi », comme indiqué dans le développement de la motion, mais qu'elle se fonde sur la législation supérieure.

Dans le plan directeur cantonal 2030, le calcul de l'agrandissement maximal admissible des zones d'habitation, mixtes et centrales (HMC) d'une commune est défini par la fiche de mesure A_01 « Déterminer les besoins en terrains à bâtir pour le logement ». Les exigences de la loi révisée sur l'aménagement du territoire (en particulier le contenu de l'art. 15) sont ainsi mises en œuvre. Lors de l'élaboration du plan directeur 2030, la disposition « Si la commune dispose de trop grandes réserves en terrains à bâtir, elle expose les modalités permettant de les réduire » a dû être incluse dans la fiche de mesure A_01 après l'examen préalable de la Confédération, sans quoi cette dernière aurait probablement exigé des déclassements spécifiques. Il s'agissait de l'unique façon de s'assurer que le plan directeur soit approuvé.

Lorsqu'il a approuvé le plan directeur le 4 mai 2016, le Conseil fédéral a décidé d'introduire une obligation de rendre compte concernant l'évolution de la taille des HMC. Il y sera donné suite dans le rapport sur l'aménagement du territoire 2022 que le Conseil-exécutif présentera au Grand Conseil conformément à l'article 100 LC. En cas de non-respect des exigences prévues à l'article 15 LAT, la Confédération aurait également la possibilité de prononcer des sanctions. Les réglementations du plan directeur et la pratique qui en découle sont à considérer dans ce contexte.

Le mémento du 1^{er} septembre 2016 mentionné dans la motion règle la mise en œuvre des dispositions relatives aux réserves excessives de zones à bâtir. Il ne s'agit donc pas d'un durcissement de la pratique, mais de l'application de la réglementation que le Conseil fédéral venait d'approuver. Les critères permettant d'identifier les communes disposant de « trop grandes réserves en terrains à bâtir » ont été élaborés à partir de calculs déterminant les besoins effectifs en terrains à bâtir pour le logement. Deux ratios sont essentiels : d'une part, le rapport entre les HMC non construites et le total de HMC et, d'autre part, la proportion des HMC non construites par rapport aux besoins théoriques en terrains à bâtir pour le logement. Des mesures échelonnées en fonction de ces ratios sont établies. Elles consistent soit en une exigence de double compensation, soit en un refus d'autres ajustements matériels de la réglementation en matière de construction de la commune concernée. Au total, 31 communes du canton de Berne ont été identifiées comme ayant des réserves de zones à bâtir nettement trop grandes.

La méthode de calcul et les conséquences qui en résultent ont été présentées à l'Office fédéral du développement territorial (ARE) dans le cadre d'une discussion sur l'examen préalable des adaptations apportées au plan directeur en 2018. Elles n'ont alors pas été contestée par l'ARE et la Confédération n'a pas émis de demande de révision lors de l'approbation de ces adaptations.

¹ Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT, RS 700)

Le Conseil-exécutif accorde une grande importance à la conformité du dimensionnement des zones d'habitation, mixtes et centrales. Il estime que les prescriptions arrêtées sont adaptées à la situation et que la procédure échelonnée en fonction de la dimension des terrains à bâtir est pragmatique et flexible. Le Conseil-exécutif souligne également que 19 des 31 communes citées dans le développement de la motion ont déjà accompli leur tâche dans l'intervalle et peuvent, si nécessaire, procéder à des ajustements matériels de leur réglementation en matière de construction.

Le Conseil-exécutif s'en tient donc à ces dispositions et propose de rejeter la motion.

Destinataire

– Grand Conseil