



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	003-2025
Type d'intervention :	Interpellation
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2025.GRPARL.28
Déposée le :	06.02.2025
Motion de groupe :	Non
Intervention de l'organe du GC :	Non
Déposée par :	Lüthi (Moosseedorf, PVL) (porte-parole)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	922/2025 du 3 septembre 2025
Direction :	Direction de l'intérieur et de la justice
Classification :	Non classifié

Ordonnance sur les constructions, article 92 Degré de l'affectation

Dans l'optique d'une utilisation parcimonieuse des terrains à bâtir disponibles, il convient de veiller à ce que les immeubles soient bâtis de façon aussi efficiente que possible. Pour ce faire, il faut encourager la densification du milieu bâti. Dans la pratique, les indices d'utilisation fixés dans les règlements de construction communaux conformément à l'article 92, alinéa 2 OC ont bien souvent pour effet d'entraver l'atteinte de cet objectif. Ces indices d'utilisation sont utiles dès lors qu'ils définissent les exigences minimales en matière d'urbanisation.

Par exemple, un indice brut d'utilisation du sol minimal évite de gaspiller le terrain à bâtir. En revanche, il n'est pas rare que l'indice brut d'utilisation du sol maximal soit une entrave à la densification du milieu bâti. Les mesures de police des constructions mentionnées à l'alinéa 1 sont amplement suffisantes pour définir l'affectation maximale.

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Quels indices d'utilisation au sens de l'alinéa 2 sont le plus souvent définis dans les règlements de construction communaux et de quelle manière ?
2. Que faudrait-il modifier à l'alinéa 2 pour que les indices d'utilisation soient exclusivement utilisés dans l'optique de la densification du milieu bâti ?
3. Quelles modifications seraient nécessaires pour que les indices d'utilisation puissent toujours être utilisés dans un sens comme dans l'autre dans les zones à planification obligatoire (ZPO) ?
4. Le Conseil-exécutif est-il disposé à procéder aux modifications en question dans l'ordonnance sur les constructions ?

Réponse du Conseil-exécutif

1. *Quels indices d'utilisation au sens de l'alinéa 2 sont le plus souvent définis dans les règlements de construction communaux et de quelle manière ?*

Conformément à l'article 92, alinéa 2 de l'ordonnance du 6 mars 1985 sur les constructions (OC ; RSB 721.1), les communes peuvent définir le degré de l'affectation autorisée en matière de construction par l'indice brut d'utilisation du sol, l'indice de masse, l'indice d'occupation du sol et l'indice de surface verte.

Dans son règlement type de construction (RTC), l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) préconise, en zone d'habitation et en zone mixte, la mise en œuvre de l'indice brut d'utilisation du sol, et dans les zones d'activités, la fixation d'indices d'occupation du sol ou d'indices de surface verte. Il s'agit là toutefois d'une pure recommandation, l'article 92, alinéa 2 OC laissant toute latitude aux communes dans l'application des indices d'utilisation.

Chargé de délivrer les autorisations relatives aux plans d'affectation communaux, l'OACOT ne tient pas de statistiques permettant de relever les indices d'utilisation appliqués ni la manière dont ceux-ci sont mis en œuvre.

2. *Que faudrait-il modifier à l'alinéa 2 pour que les indices d'utilisation soient exclusivement utilisés dans l'optique de la densification du milieu bâti ?*

L'article 92 OC appartient au chapitre 14 « Notions de la législation sur les constructions et sur l'aménagement du territoire ». Son alinéa 2 énonce, depuis son entrée en vigueur le 1^{er} août 1986, les indices d'utilisation que les communes peuvent appliquer dans leur réglementation fondamentale en matière de construction. Jusqu'à la promulgation 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), il s'agissait de l'indice d'utilisation, de l'indice de surface bâtie et de l'indice du volume bâti. Depuis l'entrée en vigueur de l'ONMC le 1^{er} août 2011, les communes peuvent déterminer le degré de l'affectation autorisée en matière de construction au moyen de l'indice brut d'utilisation du sol, de l'indice de masse, de l'indice d'occupation du sol ou de l'indice de surface verte. L'alinéa 2 précité ne contient qu'un choix entre quatre indices d'utilisation applicables.

Il est correct que ledit alinéa ne prévoit, outre l'énumération des indices d'utilisation, aucune prescription relative à leur application, puisque l'ordonnance (cf. art. 1 OC) ne contient que des dispositions nécessaires à la mise en œuvre de la loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC ; RSB 721.0). La définition d'indices d'utilisation va en effet au-delà de celles-ci.

Une modification qui viserait l'application d'indices d'utilisation exclusivement en vue de la densification du milieu bâti, c'est-à-dire en n'autorisant plus de degrés maximaux d'affectation dans les plans communaux d'affectation, entrerait en conflit avec l'autonomie communale telle que prévue par l'article 65 LC. En outre, comme il s'agit là de questions centrales de droit de l'aménagement du territoire, qui ont une incidence sur l'urbanisation, c'est la LC qu'il faudrait modifier. Une réglementation adoptée par voie d'ordonnance ne serait pas suffisante.

3. *Quelles modifications seraient nécessaires pour que les indices d'utilisation puissent toujours être utilisés dans un sens comme dans l'autre dans les zones à planification obligatoire (ZPO) ?*

Le Conseil-exécutif présume que la présente question concerne les modifications qui seraient nécessaires pour que la fixation d'indices d'utilisation minimaux et maximaux reste possible dans les ZPO.

À cet égard, aucune modification ne s'imposerait, le RTC recommandant par exemple, dans les ZPO, un degré d'affectation minimal et un degré d'affectation maximal.

4. *Le Conseil-exécutif est-il disposé à procéder aux modifications en question dans l'ordonnance sur les constructions ?*

Comme il ressort de la réponse à la question 2, une modification serait nécessaire au niveau de la loi. En date du 22 mars 2021, le Grand Conseil a adopté point par point la motion 187-2020 (Reinhard, PLR Thoune) « Suppression des restrictions d'utilisation pour les bâtiments (indice d'utilisation ou selon l'ONMC, par ex. indice brut d'utilisation du sol) ». Celle-ci demande notamment que la législation sur les constructions soit adaptée de manière à ce que les restrictions relatives à l'utilisation et à la transformation de bâtiments ne soient plus autorisées que dans des cas justifiés, et que les indices d'utilisation et les indices bruts d'utilisation du sol ne soient plus plafonnés pour les constructions existantes. La motion sera mise en œuvre dans une législation à venir sur les constructions, avec d'autres interventions relevant de cette matière. Plusieurs projets de révision étant prévus à brève échéance, le calendrier n'est pas encore fixé. Dans la pratique, l'objet de la motion précitée et de la présente interpellation est déjà mis en œuvre puisque dans le RTC et, dès lors, dans de nombreux règlements communaux sur les constructions, des densités minimales sont fixées (indices bruts minimaux d'utilisation du sol au-dessus du sol), et non des limites supérieures.

Destinataire
– Grand Conseil