
Numéro de l'intervention: 117-2010
Type d'intervention: **Motion**
Déposée le: 02.08.2010
Déposée par: Berger (Aeschi , UDC) (porte-parole)
Cosignataires: 0
Urgente: Non 09.09.2010
Date de la réponse: 16.2.2011
Numéro de l'ACE 282/2011
Direction: JCE

Construction hors de la zone à bâtir: réglementation insatisfaisante

Le Conseil-exécutif est chargé des mandats suivants :

- Faire en sorte que la marge de manœuvre laissée par les directives sur la construction hors de la zone à bâtir soit exploitée intelligemment pour que les bâtiments existants puissent être transformés en logements corrects.
- S'assurer que les directives de l'OACOT ne sont pas plus restrictives que celles de l'ARE et que la législation fédérale.
- S'il s'avère que l'OACOT exploite déjà les possibilités de la loi, intervenir auprès de l'ARE pour que les conclusions de l'enquête de 2008 soient mises en œuvre.

Développement

Les directives de l'OACOT et de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) restreignent fortement la marge laissée par le législateur (LAT) et par le Conseil fédéral (OAT) pour la construction hors de la zone à bâtir. Conséquence, des décisions choquantes sont prises presque chaque semaine, ne serait-ce que dans l'arrondissement administratif de Frutigen-Bas-Simmental. Deux exemples pour illustrer mon propos :

1. Une jeune famille de huit personnes exploite un alpage accessible uniquement au prix d'une longue marche à pied. Les conditions de travail sur le terrain en forte pente et dans le chalet au confort rudimentaire sont difficiles : le logement de la famille comprend une cuisine mal équipée (foyer ouvert) et un séjour dans lequel dorment les parents et les trois enfants les plus jeunes. Un lit superposé fait de planches de bois a été aménagé dans l'ancienne porcherie pour les trois aînés. La famille n'étant pas propriétaire de l'alpage, l'OACOT a donné un avis négatif suite à une demande préalable d'agrandissement du logement. Dans ces conditions difficiles, il ne se trouvera plus à terme aucun paysan pour exploiter l'alpage et le terrain sera laissé à l'abandon.
2. Un propriétaire a l'intention d'équiper sa maison de panneaux solaires pour le chauffage. L'orientation du bâtiment ne permet pas d'installer les panneaux sur le toit ou sur la façade. L'endroit idéal se situe à environ 15 mètres de la maison. Placés là, les panneaux seraient pratiquement invisibles, l'endroit étant en contre-abas et entouré d'arbres. L'OACOT a, dans ce cas également, donné un avis négatif, la distance étant

trop grande par rapport à la maison et le critère de la relation architecturale avec le bâtiment principal n'étant pas satisfait. Le permis de construire aurait été accordé si le propriétaire avait installé les panneaux sur la terrasse, bien visible du voisinage. C'est choquant, d'autant plus que les autorités politiques encouragent l'énergie solaire. S'agissant de la relation architecturale avec le bâtiment principal, ni la loi fédérale, ni son ordonnance d'application ne précisent exactement la distance en mètres. On peut aussi se demander pourquoi l'OACOT n'exploite pas la latitude que prévoit son propre guide : « *Un local ou une installation annexe doit toujours être en relation architecturale et fonctionnelle étroite avec le bâtiment principal. Cette proximité est incontestable lorsqu'ils se touchent. Dans certains cas particuliers, on peut s'écarter de cette règle de proximité. En effet, il n'est parfois pas possible d'accoler directement l'objet annexe à la construction principale, pour des raisons topographiques ou constructives. Le cas échéant, l'organisation spatiale de la construction annexe doit montrer que cette dernière est, sans ambiguïté, inféodée au bâtiment principal, et qu'elle est à sa seule disposition.* »

Durant l'été 2008, une enquête menée dans la région du Frutigtal sur mandat de l'ARE est parvenue à la conclusion que, malgré toutes ses adaptations, la LAT ne fait pas droit à la diversité de la Suisse. Son application n'est plus uniforme et il en résulte des injustices choquantes.

Outre diverses ébauches de solution adaptées à la région test, les experts ont proposé de supprimer les restrictions concernant l'agrandissement de la surface brute au plancher du volume bâti. Cette proposition concerne les bâtiments agricoles, généralement de petite taille, et pas les fermes comprenant de vastes bâtiments annexes, comme dans le Mittelland par exemple.

Même si le contrôle des règles des articles 24 ss LAT est du seul ressort de l'autorité cantonale, les particularités régionales dans le mode de construction devraient être prises en compte dans l'application de la loi.

Concrètement, il faut tenir compte du fait que dans le Frutigtal, la plupart des fermes comprennent une partie habitation et une écurie ou une grange réunies sous une toiture à bâtière. La petite superficie de la partie habitation, 70 à 90 m², empêche l'aménagement d'un logement correct et celle d'un appartement supplémentaire pour les parents. En effet, une augmentation de la surface habitable de 60 pour cent dans le volume bâti donne à peine une pièce supplémentaire, si la cuisine et la salle de bain doivent être simultanément rénovées. Si l'on veut préserver les terres arables et les beaux bâtiments agricoles, il faut permettre aux occupants et aux exploitants d'aménager leur appartement selon des standards modernes. Si les paysans quittent la campagne et que les terres ne sont plus cultivées, la préservation des paysages naturels ne pourra plus être assurée.

Réponse du Conseil-exécutif

Le motionnaire demande au Conseil-exécutif de faire en sorte que la marge de manœuvre laissée par les directives sur la construction hors de la zone à bâtir soit exploitée intelligemment pour que les bâtiments existants puissent être transformés en logements corrects. De plus, le Conseil-exécutif doit s'assurer que les directives de l'OACOT sur la construction hors de la zone à bâtir ne sont pas plus restrictives que celles de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) et que la législation fédérale. Le motionnaire ajoute que s'il s'avère que l'OACOT exploite déjà toutes les possibilités de la loi, le Conseil-exécutif devra intervenir auprès de l'ARE pour que les conclusions de l'enquête de 2008 soient mises en œuvre.

Le Conseil-exécutif constate au préalable que l'objectif de la motion coïncide avec ses propres intentions dans la mesure où il exploite pleinement la marge de manœuvre laissée par le droit fédéral sur l'aménagement du territoire en matière de construction hors de la

zone à bâtir en faveur des personnes désireuses de construire. Il est évident que les intérêts publics prépondérants qui s'opposent à un projet de construction sont réservés.

La motion est manifestement motivée par deux projets de construction que l'OACOT, en sa qualité de service cantonal compétent en matière de construction hors de la zone à bâtir, n'a pu autoriser en la forme qui lui avait été soumise.

Le motionnaire illustre ses propos par deux exemples :

Dans le premier exemple, il s'agit d'une jeune famille de huit personnes qui exploite un alpage dans des conditions géographiques particulièrement difficiles. Le motionnaire relate que l'OACOT a donné un avis négatif suite à une demande préalable de la famille au sujet de l'agrandissement du logement à l'intérieur de son chalet d'alpage. Il ajoute que, dans ces conditions, il ne se trouvera plus à terme aucun paysan pour exploiter l'alpage et que le terrain sera laissé à l'abandon.

Il ressort de ce dossier que le propriétaire du chalet (qui n'est pas la famille de paysans) a adressé à l'OACOT une demande préalable au sujet de la construction d'un bâtiment annexe à des fins d'habitation et de stockage de bois. L'Office de l'agriculture et de la nature (OAN) a estimé que le nouvel espace habitable devait si possible être aménagé dans le chalet existant. D'après l'OAN, il est toutefois possible de transférer la réserve de foin du chalet à une annexe pour agrandir le logement dans l'espace ainsi libéré. L'OACOT s'est rallié à l'avis de l'OAN et a relevé dans sa prise de position du 14 juin 2010 que l'aménagement d'un dortoir supplémentaire dans le chalet pouvait en principe être considéré comme conforme à l'affectation de la zone. En conséquence, l'affirmation du motionnaire, selon laquelle l'OACOT aurait donné un avis négatif au sujet de l'agrandissement du logement dans le chalet d'alpage, n'est pas fondée.

Dans le second exemple, il s'agit d'une demande de permis de construire pour l'installation de capteurs solaires indépendants. L'OACOT a nié l'existence d'une relation architecturale avec le bâtiment principal du fait de la distance entre l'installation et la maison. Il a de ce fait estimé qu'un permis de construire ne pourrait être délivré. L'OACOT n'a toutefois pas rendu de décision négative dans ce cas non plus. Il a plutôt expliqué dans sa prise de position quels sont les points qu'il conviendrait de revoir pour que le projet puisse être autorisé. Il a également proposé de discuter du projet sur place avec le requérant. C'est au cours d'une telle discussion qu'une solution a pu être trouvée. Depuis lors, le projet de construction a été autorisé.

Quant aux directives auxquelles le motionnaire fait référence, il s'agit du « Guide sur la construction hors de la zone à bâtir¹ » que l'OACOT a publié en février 2008. Ce guide renseigne sur la pratique de l'OACOT, tout en posant les jalons d'une application unitaire du droit. Par la force des choses, le guide ne répond pas à toutes les questions qui se posent dans la pratique. Ainsi, il n'apporte pas de solution aux deux exemples qu'a donnés le motionnaire.

De plus, ce guide ne constitue pas un instrument rigide et immuable. En effet, l'OACOT suit attentivement la pratique, développe au besoin de nouvelles solutions et adapte le guide à l'évolution des connaissances tout en s'efforçant d'exploiter le cadre juridique fédéral. Ni la pratique de l'OACOT appliquée au cas par cas ni le guide, qui la résume en termes généraux, ne cherchent à être plus restrictifs que les prescriptions du droit fédéral.

Le nombre d'autorisations délivrées montre que la pratique de l'OACOT exploite la marge de manœuvre laissée par le législateur. En effet, les inspecteurs des constructions de l'OACOT compétents ont donné un avis favorable à 430 demandes de permis de construire sur 454 dans les anciens districts de Frutigen et du Haut-Simmental ainsi que dans la commune de Diemtigen entre le 1^{er} janvier 2009 et le 15 décembre 2010². Par ailleurs, aucune des 24 décisions de rejet de la demande de permis de construire n'a été attaquée.

¹ http://www.jgk.be.ch/site/fr/agr_bauen_wegleitung_08_bauen_ausserhalb_bz.pdf

² Attestation de conformité à l'affectation de la zone ou octroi d'une dérogation

De même, rien n'indique dans la pratique judiciaire que l'OACOT n'exploiterait pas la marge de manœuvre existante.

Même en utilisant toutes les possibilités laissées par les dispositions de droit fédéral relatives à la construction hors de la zone à bâtir actuellement en vigueur, il n'est pas toujours possible de trouver une solution répondant aux vœux des personnes désireuses de construire. En effet, l'OACOT est tenu dans tous les cas d'appliquer la législation selon les principes de l'égalité de traitement et de la proportionnalité.

Sur le plan législatif, la Confédération est en train de réexaminer les prescriptions en matière de construction hors de la zone à bâtir dans le cadre de la seconde étape de révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Un collaborateur de l'OACOT siège au nom du canton de Berne dans un groupe de travail représentatif constitué par l'Office fédéral du développement territorial, dans lequel il présente les revendications du canton. Les travaux ont commencé et le canton de Berne ne pourra rien faire pour les accélérer car leur calendrier est d'ores et déjà établi.

Proposition :

Adoption et classement.

Au Grand Conseil