

Quelles sont les innovations de la nouvelle législation sur les constructions?

Autor(en): **Zaugg, A.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Les intérêts du Jura : bulletin de l'Association pour la défense des intérêts du Jura**

Band (Jahr): **42 (1971)**

Heft 1

PDF erstellt am: **17.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-825155>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Quelles sont les innovations de la nouvelle législation sur les constructions?

par A. ZAUGG, Dr en droit, premier secrétaire
de la Direction des travaux publics du canton de Berne

Le 7 juin 1970, le peuple du canton de Berne a approuvé, à une grande majorité, la loi sur les constructions qui succède à la loi sur la réglementation des constructions édictée en 1958. La période de validité de la loi de 1958 avait tout juste permis aux autorités chargées de l'appliquer de se familiariser avec ses dispositions et d'élaborer la pratique administrative et judiciaire réglant les questions importantes. On peut dès lors s'étonner que cet appareil juridique ait subi la refonte radicale que nous révèlent la nouvelle loi et ses décrets d'application, alors même qu'il commençait à être rodé. Nous répondrons en invoquant les raisons majeures qui ont contraint à cette révision :

- les besoins en construction, publics et privés, ont atteint des dimensions imprévisibles, en raison de l'accroissement démographique et d'une demande rendue plus exigeante par la haute conjoncture ;
- les progrès techniques de la construction permettent de considérer aujourd'hui les grands ensembles, les immeubles tours et les formes spéciales (construction en terrasses et autres) comme des procédés rationnels de construction ;
- le renchérissement des prix de la construction et la raréfaction du terrain à bâtir ont eu pour conséquence l'utilisation de plus en plus fréquente à des fins de construction de zones jusqu'alors réservées à l'agriculture ;
- le développement économique du canton de Berne a pris un retard croissant sur la moyenne des cantons suisses.

Dans la loi sur la réglementation des constructions de 1958, les bases juridiques permettant de maîtriser l'évolution tracée ci-dessus faisaient défaut. Notons bien que la notion fondamentale d'aménagement du territoire n'apparaissait pas dans les textes, la loi ne mentionnant ni l'obligation de procéder à un aménagement local, ni la nécessité d'un aménagement cantonal. Dans les régions réservées à l'agriculture, il était tout au plus possible de freiner les projets de construction, mais impossible de les empêcher totalement. L'aménagement des zones de construction n'était pas suffisamment réglementé, ce qui rendait difficile une utilisation rationnelle des terrains à bâtir. De plus, la complexité de la procédure avait des conséquences économiquement néfastes. Cette énumération suffit à indiquer le but des innovations essentielles apportées par la loi sur les constructions. Dans le cadre de cet article, il ne sera toutefois possible de s'arrêter qu'aux points les plus importants.

La révision de la législation cantonale sur les constructions, qui vient d'être menée à chef, ne se limite pas à la loi elle-même. La nouvelle réglementation comprend aussi les dispositions d'exécution et la

procédure. Dès le 1^{er} janvier 1971, les arrêtés suivants entreront en vigueur :

- la loi sur les constructions, du 7 juin 1970 ;
- le décret concernant le règlement-norme sur les constructions, du 10 février 1970 ;
- le décret concernant la procédure d'octroi du permis de construire, du 10 février 1970 ;
- le décret concernant les contributions des propriétaires fonciers aux frais de construction des routes des communes, du 17 septembre 1970 ;
- le décret concernant la contribution de l'Etat aux frais d'aménagement local et régional et aux frais de viabilité des terrains à bâtir, ainsi que concernant le fonds de planification du 17 novembre 1970 ;
- l'ordonnance d'exécution de la loi sur les constructions du 26 novembre 1970.

La loi sur les constructions

Les éléments nouveaux de la loi sur les constructions sont, pour l'essentiel, les suivants :

La délimitation de la zone de construction par rapport au reste du territoire communal. Comme son nom l'indique, la zone de constructions est destinée aux constructions de tous genres. Le reste du territoire communal est réservé — lorsqu'il ne s'agit pas de terrain improductif — à l'exploitation agricole et sylvicole. Les constructions et installations qui ne sont pas destinées à l'exploitation primaire n'y sont autorisées qu'en certains cas exceptionnels qui doivent être soumis à l'approbation concertée de la Direction des travaux publics et de la Direction de l'agriculture.

La séparation des zones de construction du reste du territoire communal est la condition indispensable de tout aménagement du territoire. Elle permet d'éviter le gaspillage de terrain, de rationaliser les investissements requis par l'infrastructure, de sauvegarder les exploitations agricoles et de protéger la beauté du paysage.

Les mesures destinées à accélérer l'aménagement de l'infrastructure dans les zones de construction. La concentration de la construction dans des zones réservées à cet effet suppose que ces dernières disposent d'une offre suffisante de terrain préparé pour la construction. La loi attache par conséquent une importance toute particulière à la viabilité des zones de construction. Les communes ont l'obligation de faire de la viabilité de leur terrain à bâtir l'objet d'un programme à réaliser par étapes et adapté à leur capacité financière. La commune elle-même est responsable de la planification et de la construction des éléments principaux de viabilité, dits viabilité fondamentale. Le raccordement de chaque bien-fonds aux installations de viabilité fondamentale, dit viabilité de détail, est réalisé par les propriétaires fonciers, à leurs frais. Le propriétaire désireux de construire a le droit d'établir lui-même au préalable les installations nécessaires de viabilité qui rendront son bien-fonds propre à la construction ; dans ce cas il avancera la totalité des sommes nécessaires à la couverture des frais. Mais contrairement au droit en vigueur jusqu'à présent il jouit du droit d'exiger une participation financière des co-utilisateurs de ces installations et, dans certains cas,

de la commune. Toutes les installations de viabilité, exception faite des raccordements domestiques et des voies d'accès aux bâtiments, deviennent la propriété de la commune, laquelle en assure l'entretien.

L'obligation de procéder à l'aménagement local. Tout comme celles qui l'ont précédée, la loi sur les constructions est une loi cadre. Elle doit par conséquent être complétée par la réglementation communale. C'est pourquoi les communes sont tenues d'établir un plan d'aménagement local. Sur la base d'études approfondies de la situation locale et des besoins des habitants, elles doivent faire une évaluation de l'extension que prendra la construction sur leur territoire et tracer les cadres opportuns de leur évolution dans des plans directeurs. Deux mesures sont indispensables pour réaliser le plan d'aménagement : un plan de constructions et une délimitation de la zone de construction par rapport au reste du territoire communal. Cette délimitation est fixée soit dans le plan de zones, soit dans les plans de lotissements. Le plan de zones est l'instrument approprié lorsque le terrain à bâtir doit être divisé en zones de types d'utilisation différents, zones d'habitation, zones industrielles, zones commerciales, etc. Dans les régions de montagne où l'habitat est disséminé, le plan de lotissement sera plus utile.

Les différents niveaux de l'aménagement du territoire. La technique moderne a raccourci les distances et élargi d'autant l'espace vital de l'individu. Lieu de travail et domicile sont souvent dans des communes différentes, les zones de délasserment de la population urbaine se trouvent aux alentours des villes mais aussi, et de plus en plus, dans des environs plus éloignés. L'interdépendance économique des centres commerciaux et de leur arrière-pays s'accroît sans cesse. C'est pourquoi l'aménagement du territoire n'est possible que si les communes voisines établissent leurs plans d'aménagement local de manière concertée. De plus, de nombreuses tâches communales ne peuvent être réalisées que par une collaboration intercommunale. Il s'ensuit que l'aménagement du territoire est également une tâche régionale. La loi propose aux communes différentes formes d'organisation régionale et dote l'association d'aménagement régional de droit public de pouvoirs souverains selon lesquels elle peut elle-même édicter des mesures ayant force obligatoire pour les propriétaires fonciers et les citoyens.

L'organisation de l'aménagement du territoire ne s'arrête pas à la création de régions. Les plans d'aménagement des associations régionales doivent, eux aussi, être harmonisés entre eux. Les objectifs poursuivis par l'aménagement doivent dépasser le territoire des différentes régions et être utiles à toute une partie ou même à l'ensemble du canton. C'est à l'aménagement cantonal qu'incombent la coordination des plans d'aménagement ainsi que la responsabilité de leur conformité aux objectifs d'intérêt cantonal. Viennent ensuite les niveaux qui vont au-delà des frontières cantonales. Chacun sait que le peuple suisse a accepté, il y a quelques mois, un article constitutionnel sur l'aménagement du territoire. Une loi fédérale sur l'aménagement du territoire est en préparation. Et l'aménagement franchit même les frontières du pays. Pensons aux accords passés entre de grands ensembles économiques, à la planification d'un réseau international d'autoroutes, à la collaboration de nombreuses nations pour l'approvisionnement en énergie.

Un lien entre l'économie du Jura et le monde entier pour

**Paiements
Accréditifs
Renseignements
Encaissements
Documentations**



SOCIÉTÉ DE BANQUE SUISSE

Schweizerischer Bankverein

Bienne Place Centrale
Tél. (032) 2 21 21
160, Route de Boujean
Tél. (032) 4 74 22/23

Delémont 43, Avenue de la Gare
Tél. (066) 2 29 81

**Granges
(Soleure)** Place de la Poste
Tél. (065) 8 71 71

1556

Si vous désirez
choisissez

connu

une montre de qualité
un balancier en
bronze au béryllium
sous le nom de

Glucydur

c'est un gage de précision



Marque déposée par

Les Fabriques de Balanciers Réunies

1553

Nos bons hôtels du Jura

Vous pouvez vous adresser en toute confiance aux établissements
ci-dessous et les recommander à vos amis

BONCOURT	HOTEL-RESTAURANT LA LOCOMOTIVE Salles pour sociétés - Confort	(L. Gatherat) (066) 7 56 63
COURGENAY	RESTAURANT LA DILIGENCE Sa cuisine française	(Jean Cœudevez) (066) 7 11 65
MOUTIER	HOTEL SUISSE Rénové, grandes salles	(Famille M. Brioschi-Bassi) (032) 93 10 37
LA NEUVEVILLE	HOTEL J.-J. ROUSSEAU Relais gastronomique au bord du lac Mariage, salles pour banquets	(Jean Marty) (038) 51 36 51
PORRENTRUUY	HOTEL DU CHEVAL-BLANC 50 lits - bains - douches - ascenseurs - téléphones. Salles pour banquets - conférences - 220 - 60 - 40 places	(C. Sigrist) (066) 6 11 41
PORRENTRUUY	HOTEL TERMINUS Hôtel de 80 lits, avec douches - bains - lift Rest. français - Bar - Salle de conférence	(R. Rey) (066) 6 33 71
SAIGNELÉGIÉRIER	HOTEL BELLEVUE 3 salles pour nocés et sociétés 80 lits - douche - bains - radio et télévision - tennis Membre de la Chaîne des rôtisseurs	(Hugo Marini) (039) 51 16 20
SAIGNELÉGIÉRIER	HOTEL DE LA GARE ET DU PARC Salles pour banquets et mariages Chambres tout confort, très tranquilles	(M. Jolidon-Geering) (039) 51 11 21/22
SAINT-IMIER	HOTEL DES XIII CANTONS Relais gastronomique du Jura	(C. M. Zandonella) (039) 41 25 46

Le règlement-norme sur les constructions

La loi sur les constructions réserve aux communes rurales qui construisent peu la possibilité de se faire dispenser provisoirement de l'obligation de procéder à un aménagement local. Dans ces communes il n'existe par conséquent pas de règlement sur les constructions ni de dispositions sur la délimitation des zones de construction. D'où une lacune dans la législation sur les constructions. Celle-ci est comblée par une ordonnance complémentaire : le règlement-norme sur les constructions et les dispositions relatives à la délimitation des zones de construction en cas d'absence d'une réglementation de droit communal.

Le règlement-norme sur les constructions a la même validité qu'un règlement sur les constructions édicté par une commune elle-même. Il se distingue donc fondamentalement du règlement-modèle remis par le canton aux communes, qui n'est qu'une recommandation sur la manière dont les communes peuvent agencer leur propre règlement. Par ailleurs, le règlement-norme sur les constructions est applicable à titre complémentaire dans la mesure où le règlement communal ne contient aucune prescription concernant une situation réglée dans le règlement-norme.

Les prescriptions du règlement-norme sur les constructions ont été établies en fonction d'une situation communale simple. Elles sont destinées à éviter que des communes encore sans problème ne soient surprises et dépassées par un développement inattendu de la construction avant d'avoir procédé à leur aménagement local. Les dispositions du règlement-norme sur les constructions sont donc conçues de manière restrictive. Elles prévoient la construction en ordre non contigu, une hauteur maximale de 2 1/2 étages et une longueur maximale de 30 m. La distance à la limite est au minimum de 3 m., et au maximum de 6 m. Pour le terrain à bâtir, l'indice d'utilisation admis va jusqu'à 0,4, pour le reste du territoire communal il est de 0,15, en ce qui concerne les constructions non agricoles. Le type d'utilisation est en principe l'utilisation mixte, sous réserve de l'obligation de protéger le caractère particulier de certains quartiers.

Le décret sur les contributions des propriétaires fonciers

Comme nous l'avons dit plus haut, les communes sont chargées des installations de viabilité fondamentale. Elles peuvent se dédommager d'une partie des frais que cela leur occasionne en prélevant des contributions auprès des propriétaires dont les biens-fonds augmentent de valeur grâce à ces installations. Le décret prévoit à cet effet une réglementation complète qui décharge les communes de l'obligation d'établir un règlement pour cet objet. Pour que cette réglementation prenne force légale, il suffit d'une décision de principe prise par l'assemblée communale ou, dans les communes où il existe, par le parlement communal, Conseil de ville ou Conseil général.

Telles qu'elles sont conçues dans le décret, les contributions des propriétaires fonciers deviennent un instrument de l'aménagement du territoire. En effet, il est inutile que les communes construisent des installations de viabilité si les propriétaires concernés ne sont pas disposés à y raccorder leurs biens-fonds. Les communes auraient inutilement

investi de grosses sommes sans aucune perspective de rentrées fiscales correspondantes. Pour ces raisons le décret a abandonné le système appliqué jusqu'à présent qui, en fixant la contribution selon la valeur officielle, favorise la thésaurisation du terrain à bâtir. Dorénavant la contribution des propriétaires fonciers sera fixée d'après les possibilités effectives d'utilisation. Il s'ensuit que la contribution due pour un terrain encore libre est souvent plusieurs fois supérieure à la somme qui aurait été requise selon la valeur officielle. De cette manière le propriétaire a intérêt à construire sur sa parcelle. Le décret prévoit certains allègements pour les biens-fonds réservés à l'agriculture, sans toutefois renoncer au principe énoncé ci-dessus.

Le décret sur le financement de l'aménagement

Ce décret prévoit une aide financière de l'Etat aux communes, pour leurs installations de viabilité. L'Etat accorde des prêts allant jusqu'à 100 % des frais non couverts à des conditions d'intérêts et d'amortissement avantageuses. Cela afin que les communes puissent surmonter la période peu lucrative se situant entre la mise en place des installations de viabilité et la construction des bâtiments prévus dans les zones ainsi équipées.

L'Etat octroie des subventions pour l'aménagement local et régional, le taux de ces subventions variant entre 50 et 70 % des frais d'aménagement, selon la force financière des communes. Ces taux incluent l'aide fédérale.

Un fonds cantonal de planification permet de financer des tâches spéciales de l'aménagement du territoire, la protection de la nature et des sites en particulier. Ce fonds est destiné à financer des travaux d'importance régionale. En font partie, par exemple, l'élimination des entrepôts de véhicules à moteur hors d'usage, qui enlaidissent le paysage.

Le décret sur l'octroi du permis de construire

La nouvelle version du décret sur l'octroi du permis de construire ainsi que différentes dispositions de la loi sur les constructions ont été rédigées dans le but de supprimer des complications inutiles de procédure. Mentionnons plus particulièrement les allègements suivants :

- le nombre de projets tombant sous l'application du petit permis (procédure simplifiée) a été considérablement augmenté. Citons : les transformations, les agrandissements lorsque les frais sont inférieurs à 50 000 francs, les petites constructions, les annexes et les constructions mobilières ;
- les communes comptant plus de 10 000 habitants selon le dernier recensement officiel sont compétentes pour accorder le permis de construire en faveur de tous les projets qui sont conformes à la réglementation de base des constructions (règlement de constructions et plans de zones) ou à d'éventuelles prescriptions spéciales en matière de constructions ;
- la Direction cantonale des travaux publics assure la coordination entre les communes et les autres directions cantonales ou l'Etablisse-

- ment cantonal d'assurance immobilière dans tous les cas qui requièrent un corapport desdits services ;
- tous les problèmes relevant de la police des constructions, pour autant qu'ils soient soulevés par une seule et même demande de permis de construire, sont traités dans une seule décision ;
 - la procédure de recours est uniformisée. Il est possible d'agir en annulation de toutes les décisions relatives à un permis de construire, qu'elles aient été prises par l'autorité communale ou par le préfet, directement auprès du Conseil-exécutif ;
 - un inspecteur cantonal des constructions est à la disposition des communes et des districts pour d'éventuels conseils ;
 - les communes qui élisent un Conseil général ou un Conseil de ville peuvent conférer à cette autorité la compétence de prendre les décisions relatives aux plans de grands ensembles, aux plans masse et aux prescriptions spéciales, le droit de référendum facultatif demeurant néanmoins réservé dans des cas importants.

L'ordonnance sur les constructions

L'ordonnance sur les constructions réunit toutes les dispositions d'exécution de la loi sur les constructions qui ne sont pas contenues dans les décrets du Grand Conseil. Cette ordonnance est très volumineuse (plus que la loi), mais elle permettra de décharger les règlements de constructions communaux de nombreuses prescriptions techniques. En voici les objets essentiels :

- la protection des sites ; dans ce contexte, une attention spéciale est accordée à la démolition des voitures. Les entreprises de cette branche sont soumises au régime de la concession et assujetties à des prescriptions très sévères. Les voitures hors d'usage doivent être déposées en des lieux appropriés desservant toute une région et, de là, être transportées dans les entreprises de démolition. On étudie actuellement la possibilité d'une participation du canton à une entreprise de démolition conçue sur le modèle du système Schredder ;
- les prescriptions en matière de sécurité et techniques de constructions seront normalisées pour l'ensemble du territoire cantonal, de manière à favoriser une rationalisation de l'économie dans le secteur de la construction. On a même tenté de standardiser la réglementation par-delà les frontières cantonales, cela en recherchant la mise au point et l'adoption de normes suisses ;
- dans l'intérêt de la sécurité juridique, les termes utilisés dans la législation sur les constructions et l'aménagement du territoire, termes tels qu'indice d'utilisation, sol naturel, etc., sont dûment définis.

Récapitulation

Il ressort avec évidence de ce qui vient d'être dit que le nouveau développement du droit sur les constructions et l'aménagement du territoire constitue un progrès. L'introduction de ce droit dans la pratique administrative des communes et des autorités cantonales de même que son acceptation par la conscience juridique du citoyen exigeront, assurément, beaucoup de temps. Au cours des mois à venir, la Direction des

travaux publics organisera, à l'échelle régionale, des cours à l'intention des fonctionnaires communaux. Par ailleurs, un commentaire de la loi sur les constructions, rédigé par l'auteur de ces lignes, paraîtra prochainement chez l'éditeur Stämpfli & Cie S. A., à Berne. Son but est d'apporter des explications sur les nouvelles prescriptions, ainsi que les relations existant entre les différents décrets. Mais il est clair que l'application du nouveau droit exigera certains efforts de la part des autorités communales et de toutes les personnes professionnellement concernées par la législation sur les constructions. On peut espérer que cette œuvre soutiendra l'épreuve de la pratique et qu'elle sera un instrument de travail utile.

A. Z.

Propos autour de l'extension de la réserve naturelle des Pontins

par le Dr Charles KRÄHENBÜHL

Le 11 novembre 1970 au matin, nous apprenions que, la veille, le Conseil-exécutif bernois avait ratifié l'achat de la parcelle médiane de la tourbière des Pontins. La chose paraît bien banale en elle-même. En revanche, elle prend une valeur certaine pour la protection de la nature, et une importance majeure pour l'Association du Parc jurassien de la Combe-Grède - Chasseral. Elle apparaît, aussi, telle une contribution du gouvernement à l'Année de la Nature. Peut-être aussi le Conseil-exécutif voulait-il verser un baume sur la plaie toujours ouverte de « l'affaire des Pontins »¹.

Le propos de ce jour est de considérer l'importance que prend la parcelle de tourbière récemment acquise par le canton, dans le cadre des secteurs de la tourbière déjà protégés.

Située à une altitude de 1100 m., la tourbière s'étend à l'ouest de la chaussée traversant les Pontins, sur une longueur de 1130 m. et sur 400 à 600 m. de largeur.

Trois propriétaires se la partagent. Immédiatement en bordure de la route intercantonale, le premier secteur est la propriété de la commune de Savagnier (NE). Sa contenance est de 5,78 ha. Le secteur suivant fut jusqu'au 10 novembre dernier le bien de M. Roland Gfeller. D'une surface de 13,94 ha., il est de loin le plus important des trois. Le secteur le plus occidental mesure 6,26 ha. Il appartient à l'Association du Parc jurassien de la Combe-Grède.

La surface totale de la tourbière est de 25,98 ha.

Premier secteur

Savagnier a exploité la tourbe de sa propriété durant le siècle passé. La tourbe du haut marais, du marais bombé a été enlevée dans sa

¹ En décembre 1970, le Tribunal fédéral a admis un recours contre la construction du village de vacances des Pontins et du même coup annulé l'arrêté du Conseil-exécutif autorisant cette construction.