

Numérisation des plans d'affectation

Différences entre les données de la mensuration officielle et les plans d'affectation: comment procéder?

Instruction de l'OACOT

Contexte

Les cantons ont jusqu'au 1^{er} janvier 2020 pour introduire définitivement le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF) (art. 26 OiOCRDP). Le canton de Berne entend procéder par étapes, entre 2016 et 2019. La Confédération a prévu 17 restrictions de droit public à la propriété qui doivent être introduites dans le cadastre (voir annexe 1 de l'OiOCRDP). De leur côté, les cantons peuvent fixer dans leur législation d'autres restrictions à la propriété à introduire dans le cadastre RDPPF (OCGéo). Les plans d'affectation communaux et cantonaux font partie des 17 restrictions à la propriété établies par la Confédération.

Les difficultés majeures et le travail le plus important concernent les plans d'affectation. En effet, la majorité de ceux qui sont en vigueur ne sont disponibles que sur support papier et doivent désormais être numérisés.

A partir du 1^{er} janvier 2016, les communes doivent remettre leur plan de zones, leur règlement de constructions, leurs plans de quartier ainsi que leurs modifications sous forme numérique pour approbation. Il convient de livrer les données dans le format DM16NpIBE.

Problématique

En raison de la grande échelle (1:5000 ou 1:10 000) de la majorité des plans d'affectation en vigueur sur support papier, leur degré d'exactitude est assez faible. La numérisation rend les plans beaucoup plus précis, mais implique une interprétation des actuels plans sur papier. Les différences constatées entre les données de la mensuration officielle et les plans d'affectation doivent être éliminées. S'agit-il, dans de tels cas, de mener une procédure telle que la prévoit la législation cantonale sur les constructions? La présente instruction a pour but de clarifier ce point. Elle se compose d'une partie normative et d'une annexe qui pourra être régulièrement complétée.

Comment procéder?

La numérisation permet, dans les cas suivants et dans des situations analogues, d'adapter ou d'établir des limites des zones sans qu'une procédure formelle ne soit nécessaire:

1. Lorsque les adaptations respectent les intentions initiales de l'autorité d'aménagement et qu'aucune modification matérielle n'est entreprise.
2. Lorsque la modification entre dans le cadre de la marge d'interprétation qui existait déjà dans le cas des plans sur support papier parce que des incertitudes et des inexactitudes au sujet des points suivants étaient déjà apparues:
 - des traits ou des tracés épais représentaient sur le terrain une largeur de plusieurs mètres;
 - le dessin était inexact;
 - la base sur laquelle le plan d'affectation avait été établi était inexacte;
 - le trait ou le tracé à partir duquel la mesure était faite était sujet à interprétation.
3. Lorsque la modification correspond à la marge d'interprétation admise actuellement dans les procédures d'octroi du permis de construire et de recours (procédures d'édition des plans et d'octroi du permis de construire).
4. Lorsque les zones à protéger ne sont pas délimitées au moyen d'un périmètre ou par un tracé, mais uniquement par un hachurage schématique (possibilité de fixer le périmètre).
5. Lorsque le processus de numérisation du plan sur support papier n'a aucune incidence sur la garantie de la propriété.
6. Lorsque les zones de l'affectation primaire figurent dans les aires de circulation, conformément au format DM16NpIBE.

Aires de circulation

Jusqu'à maintenant, les surfaces routières étaient réservées en blanc dans les plans de zones et n'étaient donc pas affectées de manière visible à une zone particulière ou à la zone agricole. D'un point de vue juridique, il ne peut en être ainsi. Les superficies doivent être consacrées à un but précis. Aldo Zaugg et Peter Ludwig, dans le *Kommentar zum Bauge-setz des Kantons Bern*, 3^e édition, volume II, Berne 2010, s'expriment comme suit à ce sujet, dans la note 6 relative à l'article 71:

D'un point de vue juridique, le *réseau de desserte* s'établit au moyen de plans de quartier et/ou de permis de construire (art. 29 ss, 43 LR), sans que le plan de zones n'en soit modifié. Les aires de circulation se superposent simplement au plan de zones.

S'agissant du droit relatif aux zones d'affectation, les *surfaces routières* laissées en blanc (domaine public inclus) relèvent, dans la mesure où elles sont utilisées dans d'autres buts que leur but spécifique, soit de la zone à bâtir soit de la zone non constructible. Il convient de déterminer dans chaque cas, au moyen de critères objectifs, à quel périmètre ou à quelle zone ce type de superficie doit être affecté. L'aspect déterminant à cet égard est celui de leur situation. La vision à privilégier ici doit aller au-delà des parcelles individuelles et tenir compte de tout le périmètre concerné.

La surface laissée en blanc doit être attribuée à la zone d'affectation qui l'entoure pour l'essentiel (ATF 114 Ib 344, c. 3b; ATF 1A.10/2004 du 18.10.2004, c. 3.5, 1A.31/2003 du 18.8.2003, c. 1). Dans deux cas (JAB 22818 du 12.11.2007, c. 4, confirmé par l'ATF IC_452/2007 du 22.4.2008, c. 3 et JAB 23252 du 24.7.2008, c. 2), des antennes de téléphonie mobile devaient être installées sur le périmètre des routes nationales (c'est-à-dire à l'intérieur des alignements) qui était entouré d'une zone non constructible, à l'exception des surfaces routières environnantes dans le premier cas et d'un terrain de golf dans le second. Dans les deux cas, l'article 24 LAT (construction hors de la zone à bâtir) a été déclaré applicable.

Si la route constitue une limite de zone, elle doit être affectée aux zones riveraines à raison d'une moitié chacune. Cela s'applique tout au moins lors du premier transfert des surfaces routières dans des zones à bâtir. Dans le cas de nouveaux plans, les limites de zones peuvent aussi être placées sur le bord de la route. Le milieu de la route peut se trouver sur l'axe central. En cas d'élargissement, il convient de déterminer le milieu de manière judicieuse. Si la route passe entre la zone à bâtir et la zone non constructible, son affectation doit être univoque. Concrètement, la route doit être considérée sur toute sa largeur comme appartenant à la zone à bâtir ou alors à la zone agricole. Si une route est supprimée ou déplacée à l'intérieur de la zone, le plan d'affectation n'aura alors pas à être adapté.

Procédures légales prévues pour les cas où des adaptations s'imposent

- Procédure ordinaire, articles 58 ss LC
- Procédure en cas de modification mineure avec dépôt public, article 122, alinéa 7 OC
- Procédure en cas de modification mineure avec consentement des personnes concernées, sans dépôt public, article 122, alinéas 1 et 2 OC
- Procédure pour l'adaptation du plan d'affectation à la mensuration officielle, article 66, alinéa 5 OC, entrée en vigueur: le 1^{er} janvier 2016
- Procédure pour la suppression des plans d'affectation qui restent introuvables, article 66, alinéa 6 LC, entrée en vigueur: le 1^{er} janvier 2016

Office des affaires communales et de l'organisation du territoire, le 1^{er} décembre 2015,
Daniel Wachter