



## MUNICIPALITÉ DE SAINT-IMIER

Aire touristique de Mont-Soleil

Etude de faisabilité

Incidences juridiques

9 août 2013

---

### Communauté de travail

Christophe Cueni, licencié en droit, consultant  
Droits de la construction, de l'aménagement du territoire, de l'environnement et des communes  
Chutzen-Ried 11, case postale 27, 2565 Jens  
Tél.: 032 331 92 62 Fax: 032 331 88 30  
Courriel: cr.cueni@bluewin.ch

Daniel Croptier, urbanisme et planification  
Rue Gurzelen 3, 2502 Bienne  
Tél.: 032 341 33 16 Fax: 341 78 51  
Courriel: d.croptier@bluewin.ch

## 1. Problématique

Le site plus ou moins largement bâti de Mont-Soleil compte 70 bâtiments. A côté des maisons d'habitation permanente (44) et de vacances (14), l'on y dénombre des maisons de société (4), des restaurants (2) et des hôtels (2). En outre, le site porte un équipement public (station de funiculaire, home pour personnes âgées et station de collecte des déchets) et sportif (place de sport et de tennis). Ce site est partiellement raccordé aux réseaux d'assainissement des eaux et d'approvisionnement en eau. Le réseau des accès est en partie communal, en partie privé, à tout le moins affecté de fait à l'usage public.

Selon le plan de zones en vigueur, Mont-Soleil est situé hors zone à bâtir, dans un territoire à l'habitat dispersé selon le Plan directeur cantonal (Fiche A\_02).

La création d'une aire touristique Mont-Soleil vise à le définir comme zone à bâtir au sens de l'article 15 loi fédérale sur l'aménagement du territoire<sup>1</sup>.

Alors que les équipements publics et sportifs ainsi que les hôtels et restaurants existants ou projetés peuvent être attribués à des zones d'affectation spécifiques, il existe différentes manières de classer les habitations primaires et secondaires :

- Zones d'habitation
- zone de maisons de vacances
- Zone d'habitation mixte primaire et secondaire.

Une zone d'affectation mixte que recouvre la plupart des affectations à laquelle se superposent des zones de constructions différenciées à l'instar de la révision de l'AL, est réservée.

En vue d'une aide à la décision, les incidences juridiques de ces modèles de classement pour la commune et les propriétaires sont comparées entre eux et avec le statut quo ci-après.

## 2. Statut quo

### 2.1 Droits de bâtir

2.1.1 Le site de Mont-Soleil étant hors zone à bâtir, les droits de bâtir relèvent exclusivement du droit fédéral.

2.1.2 Les constructions conformes à la zone agricole sont régies par les articles 16a LAT et 34 ss ordonnance sur l'aménagement du territoire<sup>2</sup>; les constructions non conformes à la zone agricole par les articles 24 ss LAT et 39 ss OAT.

---

<sup>1</sup> LAT; RS 700

<sup>2</sup> OAT; RS 700.1

- 2.1.3 Mont-Soleil étant désigné territoire à habitat traditionnellement dispersé par le Plan directeur cantonal (Fiche A\_02), les volumes des bâtiments habités peuvent en principe être entièrement affectés à l'habitation permanente sans rapport avec l'agriculture<sup>3</sup>. La moitié des volumes des bâtiments et de complexes de bâtiments existants comportant des logements peuvent être affectés par le petit artisanat et le commerce local (fromageries, menuiseries, serrureries, restaurants)<sup>4</sup>. Dans les deux cas, les réserves des articles 39 al. 3 et 43 OAT peuvent limiter ou exclure les possibilités décrites.
- 2.1.4 Pour les projets qui ne répondraient pas à l'article 39 al. 1 OAT, l'article 24c LAT permet d'étendre les affectations existantes, notamment l'habitat secondaire de 60 % au plus à l'intérieur du volume existant et de 30 % au plus à l'extérieur sans toutefois excéder 100 m<sup>2</sup> <sup>5</sup>. Les extensions hors du volume existant doivent toutefois être nécessaires pour adapter l'habitation aux normes de confort usuelles, pour un assainissement énergétique ou encore pour une amélioration esthétique.
- 2.1.5 Enfin, l'affectation des constructions affectées aux activités économiques peut être complètement modifiée, par exemple, en habitation pour autant qu'elles aient été érigées avant le 1<sup>er</sup> janvier 1980<sup>6</sup>. Les agrandissements à l'intérieur du volume existant sont limités à 60 %, à l'extérieur à 30 %. Si l'agrandissement dépasse 100 m<sup>2</sup>, il ne peut être autorisé que s'il est indispensable au maintien de l'entreprise<sup>7</sup>.

Les restrictions de l'article 43a OAT peuvent limiter voire exclure les possibilités des articles 24c et 37a LAT.

- 2.1.6 Exception faite de constructions conformes à la zone agricole, (pratiquement) aucune nouvelle construction publique ou privée ne pourra être implantée à Mont-Soleil. Il est quasiment exclu que celles-ci pourront remplir les exigences de l'article 24 LAT (implantation hors zone à bâtir dictée par la destination de la construction).

## 2.2 Obligation d'équiper de la commune

### 2.2.1 Accès

Hors zone à bâtir, les communes n'ont pas d'obligation légale de réaliser les routes de desserte nécessaires.

Elle peut néanmoins de plein gré avoir réalisé ou réaliser des routes pour les besoins de trafic interne, notamment pour relier entre elles les parties urbanisées<sup>8</sup>.

L'exploitation et l'entretien des routes communales incombent à la commune, celui des routes privées à usage commun à leurs propriétaires ou à la commune suivant les accords passés<sup>9</sup>.

---

<sup>3</sup> art. 30 al. 1 lettre a OAT

<sup>4</sup> art. 39 al. 1 lettre b OAT

<sup>5</sup> art. 42 OAT

<sup>6</sup> art. 37a LAT

<sup>7</sup> art. 43 OAT

<sup>8</sup> art. 4 et 8 loi sur les routes, LR; RSB 732.11

<sup>9</sup> art. 41 et 42 LR

L'octroi d'un permis de construire hors zone à bâtir est subordonné à l'existence d'un accès suffisant<sup>10</sup>. Un accès hors zone à bâtir est réputé suffisant, si globalement, le surcroît de sa mise à contribution sera vraisemblablement minime et que la sécurité routière et la protection contre l'incendie sont garanties<sup>11</sup>.

## **2.2.2 Assainissement des eaux**

Hors zone à bâtir, les communes sont obligées de par la loi d'équiper en installations d'assainissement les secteurs d'assainissements publics<sup>12</sup> que détermine le plan général d'évacuation des eaux<sup>13</sup>.

Les secteurs d'assainissement privés que désigne le PGE sont équipés par les propriétaires<sup>14</sup>.

Les coûts de l'assainissement dans les secteurs d'assainissement privés sont entièrement à charge des propriétaires.

Le secteur d'étude de Mont-Soleil est un secteur d'assainissement public. La mise en œuvre des mesures d'assainissement n'est encore pas achevée.

## **2.2.3 Approvisionnement en eau**

Hors zone à bâtir, les communes ont l'obligation à l'instar des secteurs d'assainissement publics, d'équiper les secteurs bâtis en ordre contigu en installations d'alimentation en eau potable et d'usage ainsi qu'eau d'extinction<sup>15</sup>.

Les coûts des équipements d'alimentation en eau sont financés par les taxes de raccordement, taxes périodiques et contributions d'extinction<sup>16</sup>.

Le secteur d'étude de Mont-Soleil est un secteur bâti au sens de l'article 9 al. 1 lettre b LAEE. L'équipement est en voie de réalisation.

## **2.3 Autres**

### **2.3.1 Propriété foncière rurale**

Les terrains des entreprises agricoles et agricoles isolées sont soumis à la loi fédérale sur la propriété foncière rurale<sup>17</sup>.

---

<sup>10</sup> art. 22 al. 2 lettre b LAT; art. 7 loi sur les constructions, LC; RSB 721.0

<sup>11</sup> art. 5 lettre a ordonnance sur les constructions, OC; RSB 721.1

<sup>12</sup> art. 10 al. 1 lettre b loi fédérale sur la protection des eaux, LEau; RS 814.20; art. 6 al. 1 loi cantonale sur la protection des eaux, LCPE; RSB 821.0

<sup>13</sup> PGE; art. 9 al. 2 LCPE

<sup>14</sup> art- 6 al. 2 et 9 al. 2 LCPE

<sup>15</sup> art. 9 al. 1 lettre b loi sur l'alimentation en eau, LAEE; RSB 752.32

<sup>16</sup> art. 11 lettres a et b LAEE

<sup>17</sup> LDFR; SR 211.412.1

## 2.3.2 Taxation fiscale

a) Les entreprises agricoles et les terrains agricoles isolés sont taxés à la valeur de rendement<sup>18</sup>.

Les bâtiments sont évalués comme les immeubles non agricoles<sup>19</sup>.

b) Les immeubles non agricoles sont en principe taxés selon leur valeur vénale<sup>20</sup>. Il est toutefois tenu raisonnablement compte de la valeur de rendement et de la valeur réelle en fonction de la situation du marché<sup>21</sup>.

## 2.3.3 Transports scolaires

En vertu de l'article 19 Constitution fédérale<sup>22</sup> et de l'article 13 al. 1 loi sur l'école obligatoire<sup>23</sup>, l'enseignement dispensé à l'école obligatoire publique est gratuit. Tel est également le cas pour l'école enfantine<sup>24</sup>. La gratuité de l'enseignement inclut à tout le moins la prise en charge des coûts de transport des élèves lorsque le chemin d'école s'avère trop lourd (déclivité, longueur, dangers) pour les élèves. Suivant le nombre d'élèves, la commune est tenue de prendre également l'organisation des transports à sa charge.

Compte tenu des circonstances (Funiculaire), la commune doit prendre à sa charge les frais de transport des élèves de Mont-Soleil.

## 3. Zone à bâtir

### 3.1 Zone d'habitation

#### 3.1.1 Droits de bâtir

Une zone d'habitation selon l'article 8 du projet de Règlement d'affectation et de construction<sup>25</sup>, est en priorité réservée à l'habitation. Les activités de service et de commerce ainsi que le petit artisanat qui ne gênent pas l'habitation sont également admises-

Sans spécification particulière tant les résidences primaires que secondaires sont autorisées.

Les mesures de construction vont dépendre de l'attribution de la zone d'habitation à l'une ou l'autre zone de construction de l'article 19 RAC.

---

<sup>18</sup> art. 13 al. 1 et 2 lettre a décret concernant l'évaluation officielle des immeubles et forces hydrauliques, DEO; RSB 661.543

<sup>19</sup> art. 13 al. 2 lettre b DEO

<sup>20</sup> Moyenne des prix pratiques dans une région sur une période de 4 ans; art. 15 al. 1 et art- 16 al. 2 DEO

<sup>21</sup> art. 16 al. 1 dernière phrase, art. 16 ss DEO

<sup>22</sup> SR 101

<sup>23</sup> RSB 432.210

<sup>24</sup> art. 5 loi sur l'école enfantine; RSB 432.11

<sup>25</sup> RAC

### 3.1.2 Prise en compte dans le calcul des besoins<sup>26</sup>

La délimitation d'une zone d'habitation à Mont-Soleil devrait être portée en compte des besoins que retient le Plan directeur cantonal pour la commune de Saint-Imier (Fiche A\_01).

Actuellement les besoins attribués à la commune de Saint-Imier s'élèvent à 13.8 ha. Les réserves du plan de zones en vigueur s'élevant à 6.33 ha, il en résulte un manque de 7.47 ha. Avec la révision 2013 du plan de zones, les réserves de terrains dans les zones d'habitation ont été portées à 10.02 ha si bien que des surfaces supplémentaires de 3.78 ha au plus peuvent encore être classés en zone d'habitation.

Le potentiel à disposition se réduit en fonction des surfaces qui seront affectées à la zone d'habitation à Mont-Soleil et ne seront plus disponibles dans la localité de Saint-Imier.

Avec l'entrée en vigueur de la révision 2012 de la LAT, le Plan directeur cantonal devra être révisé. Confédération et cantons établiront des directives en vue de l'évaluation des besoins et de l'appréciation des réserves. Une modification du Plan directeur cantonal pourra influencer les besoins dans un sens comme dans l'autre et les directives l'appréciation des réserves existants, notamment en ce qui concerne la prise en compte des terrains sous-utilisés.

## 3.2 Zone de maisons de vacances

### 3.2.1 Droits de bâtir

Une zone de maisons de vacances est en priorité réservée aux résidences secondaires individuelles et collectives. En outre, les activités de service (restaurants, commerces) y sont admis.

Les mesures de construction vont dépendre de l'attribution de la zone à l'une ou l'autre zone de construction de l'article 19 RAC.

Les habitations permanentes existantes bénéficient de la garantie des droits acquis. Les résidences secondaires existantes et nouvelles ne peuvent pas être transformées en résidences permanentes.

### 3.2.2 Prise en compte dans le calcul des besoins<sup>27</sup>

Les surfaces affectées à l'habitation secondaire n'entrent pas dans le calcul des besoins en terrains destinés à l'habitation.

### 3.2.3 Prise en compte dans la limitation du parc des maisons de vacances

L'initiative "Franz Weber" limite les résidences secondaires à 20 % du parc des logements et de la surface brute de plancher<sup>28</sup>. Actuellement, le parc de résidences secondaires de Saint-Imier compte 191 logements, soit 6.5 % du parc total de 2'959 logements. Pour l'instant, la surface brute de plancher qu'ils occupent est inconnue. Fondé sur le seul critère du nombre, un potentiel d'environ 400 logements secondaires subsiste pour les sites de Savagnières et Mont-Soleil.

---

<sup>26</sup> art. 15 LAT

<sup>27</sup> art. 15 LAT

<sup>28</sup> art. 75b Cst.

### 3.3 Zone d'habitation mixte, primaire et secondaire

#### 3.3.1 Droits de bâtir

Contrairement à une zone mixte habitation-activités, où les affectations sont alternatives, le plan d'affectation localise des zones d'habitation réservées soit à l'habitation primaire soit à l'habitation secondaire. Les activités de service et artisanales sont admises pour autant qu'elles ne gênent pas l'habitat.

En premier lieu, le plan d'affectation classe les parcelles encore non construites à la zone d'habitation secondaire. Les possibilités d'implanter des résidences primaires sont limitées aux constructions de remplacement et à l'utilisation des terrains sous-utilisés de la zone d'habitation primaire.

Les mesures de construction vont dépendre de l'attribution à l'une ou l'autre zone de construction selon l'article 19 RAC.

#### 3.3.2 Prise en compte dans le calcul des besoins<sup>29</sup>

Les surfaces affectées à l'habitation primaire sont prises en compte dans le calcul des besoins en terrains destinés à l'habitation mais pas ceux réservés à la résidence secondaire. Il est en outre renvoyé aux commentaires sous 3.1.2.

#### 3.3.3 prise en compte dans la limitation du parc de maisons de vacances

Le potentiel des surfaces affectées à la résidence secondaire est pris en compte. Il est en outre renvoyé aux commentaires 3.2.3.

## 4. Obligation d'équiper

### 4.1 Accès

La commune à l'obligation d'équiper la zone à bâtir en routes d'accès publiques<sup>30</sup>. Il lui incombe de les planifier, réaliser, exploiter, entretenir et renouveler<sup>31</sup>. Cette obligation porte sur les routes de l'équipement général et de détail à l'exclusion des raccordements domestiques<sup>32</sup>.

Il peut s'agir des routes construites par la commune ou de routes privées affectées par elle à l'usage commun<sup>33</sup>.

Un équipement suffisant est condition à l'octroi d'un permis de construire<sup>34</sup>. Comme hors zone à bâtir, les accès d'un secteur largement bâti comme Mont-Soleil est réputé suffisant, si globalement, le surcroît de mise à contribution sera vraisemblablement minime et que la sécurité routière et la protection contre l'incendie sont garanties<sup>35</sup>.

---

<sup>29</sup> art. 15 LAT

<sup>30</sup> art. 19 LAT

<sup>31</sup> art. 108 al. 1 IC

<sup>32</sup> art. 106 al. 2 et 3; art. 107 LC

<sup>33</sup> art. 4, 8 et 9 LR

<sup>34</sup> art. 22 al. 2 lettre b LAT; art- 7 LC

<sup>35</sup> art. 5 lettre a OC

A la différence de la situation hors zone à bâtir, la commune est cependant tenue d'adapter les accès existants dans la mesure où ils s'avèrent insuffisants. Les propriétaires sont en droit de revendiquer la construction d'un accès nouveau ou l'adaptation d'un accès existant<sup>36</sup>.

#### **4.2 Assainissement des eaux**

L'obligation d'équiper la zone à bâtir vaut également en matière d'assainissement<sup>37</sup>.

Le secteur d'étude de Mont-Soleil étant défini comme secteur d'assainissement public, il ne résulte pas d'obligation supplémentaire de son classement en zone à bâtir pour la commune (voir 2.2.2).

Est réservée une extension de la zone à bâtir au-delà du périmètre du secteur d'assainissement défini par le PGE.

#### **4.3 Approvisionnement en eau**

L'obligation d'équiper la zone à bâtir vaut également en matière d'approvisionnement en eau<sup>38</sup>. Le secteur d'étude étant considéré comme secteur bâti en ordre contigu au sens de l'article 9 al. 1 lettre b LAEE (voir 2.2.3), il ne résulte pas d'obligations supplémentaires de son classement en zone à bâtir. Est réservée toute extension de la zone à bâtir au-delà du périmètre que détermine le plan général d'alimentation en eau.

#### **4.4 Financement de l'équipement**

Les propriétaires fonciers versent des contributions pour la construction des routes communales de l'équipement général et de détail, les raccordements domestiques étant entièrement à leur charge<sup>39</sup>.

La somme de leurs contributions peut atteindre 80 % au plus pour celles de l'équipement général et 100 % au plus pour celles de l'équipement de détail<sup>40</sup>. La contribution de chaque propriétaire est déterminée en fonction de l'avantage qu'il retire de la route communale<sup>41</sup>. La répartition s'opère selon la procédure et les règles des articles 113 ss LC et du décret sur les contributions des propriétaires fonciers<sup>42</sup>.

Les frais d'exploitation, d'entretien et de renouvellement des routes communales sont à charge de la commune<sup>43</sup>.

Les propriétaires fonciers versent des taxes uniques et périodiques pour couvrir entièrement, les frais de construction, d'exploitation, d'entretien et de renouvellement des installations d'approvisionnement en eau et d'assainissement des eaux<sup>44</sup>. Le montant des taxes est déterminé par le règlement communal respectif.

---

<sup>36</sup> art. 19 I. 3 LAT; art. 108a LC

<sup>37</sup> art. 10 al. 1 lettre a LEaux; art. 6 al. 1 LCPE

<sup>38</sup> art. 9 al. 1 lettre a LAEE

<sup>39</sup> art. 111 al. 1 lettre a et art. 112 ss LC

<sup>40</sup> art. 112 al. 1 LC

<sup>41</sup> art. 112 al. 2 IC

<sup>42</sup> DCPF; RSB 732.123.44

<sup>43</sup> art. 11 al. 2 DCPF

<sup>44</sup> art. 111 al. 1 lettre b LC; art. 60a LEaux et art. 24 LCPE; art.- 11 lettres a et b LAEE



#### 4.5 Financement de l'équipement : b) zones de maisons de vacances

Les frais de construction, d'exploitation, d'entretien et de renouvellement de l'ensemble des équipements techniques d'une zone de maisons de vacances doivent être mis entièrement à charge des propriétaires<sup>45</sup>.

Dans le cas du site de Mont-Soleil, cette obligation de supporter la totalité des frais d'équipement n'a qu'une portée très limitée.

Sa mise en œuvre supposerait que l'ensemble des secteurs destinés à l'habitation soient affectés à une zone de maison de vacances. Les propriétaires des résidences primaires seraient dès lors aussi soumis à l'obligation de supporter l'ensemble des frais de construction, d'exploitation et de renouvellement. Pareille solution n'est (politiquement) guère soutenable.

D'autre part, considérant que les résidences primaires et secondaires sont entremêlées, une différenciation des affectations est impossible, ne serait-ce qu'en vertu du principe de l'égalité de traitement.

L'obligation de supporter l'ensemble des coûts d'équipement ne conserve une portée limitée qu'au cas où une zone de maisons de vacances à l'état pur peut être délimitée.

#### 4.6 Autres

##### 4.6.1 Propriété foncière rurale

La LDFR s'applique à l'intérieur de la zone à bâtir uniquement aux immeubles agricoles portant des bâtiments et installations, une aire appropriée environnante incluse<sup>46</sup>. Elle s'applique aussi aux immeubles partiellement sis en zone à bâtir tant qu'ils n'ont pas été morcelés conformément au plan d'affectation<sup>47</sup>.

Le classement en zone à bâtir d'un immeuble agricole non soumis à la LDFR peut donner naissance au droit des cohéritiers au gain, si l'immeuble a été attribué à une valeur d'imputation inférieure à la valeur vénale<sup>48</sup>. Ce droit s'éteint dans les 25 ans à compter dès l'acquisition<sup>49</sup>.

##### 4.6.2 Taxation fiscale

- a) Les terrains agricole soumis à la LDFR sis en zone à bâtir sont taxés à la valeur de rendement<sup>50</sup> mais également les terrains propriété d'une entreprise agricole effectivement exploitée<sup>51</sup>.
- b) Les autres immeubles agricoles et les immeubles non agricole sont taxés selon la valeur vénale en fonction du degré d'équipement<sup>52</sup>.

---

<sup>45</sup> art. 76 al. 5 LC

<sup>46</sup> art. 2 al. 2 lettre a LDFR

<sup>47</sup> art. 2 al. 2 lettre c LDFR

<sup>48</sup> art. 28 al. 1 en lien avec l'article 29 al. 1 lettre c LDFR

<sup>49</sup> art. 28 al. 3 LDFR

<sup>50</sup> art. 13 al. 1 DEO

<sup>51</sup> art. 27 al. 1 lettre b DFEO

<sup>52</sup> art. 25 DEO

#### **4.6.3 Transports scolaires**

Le classement du site bâti de Mont-Soleil en zone à bâtir ne modifiant pas la situation, il peut être renvoyé au point 2.3.3.

#### **4.6.4 Garantie de la disponibilité**

En vertu de l'article 15 al. 4 lettre c LAT (version du 15 juin 2012), le classement d'un terrain encore pas entièrement construit en zone à bâtir suppose qu'il soit disponible. Cette exigence s'applique aux zones d'habitation primaires et secondaires.

#### **4.6.5 Prélèvement de la taxe de plus-value**

L'article 5 al. 1<sup>bis</sup> LAT (version du 15 juin 2012) prescrit le prélèvement d'une taxe de plus-value d'au moins 20 % .

Le cas échéant, le plan d'affectation "Aire touristique Mont-Soleil" précédera l'entrée en vigueur des dispositions d'exécution cantonales. Leur entrée en vigueur doit intervenir au plus tard d'ici la mi-2019, la révision de la LAT 2012 devant probablement entrer en vigueur mi-2014.

Le prélèvement d'une taxe de plus-value par voie conventionnelle relève dès lors d'une décision politique de la commune de Saint-Imier.

### **5. Comparaison Statut quo - Zone à bâtir : essai de synthèse**

#### **5.1 Aspect positifs et négatifs par rapport au statut quo : a) Commune**

- + Valorisation d'un site largement bâti.
- + Valorisation voire extension des équipements touristiques et publiques existants ainsi que possibilité pour de nouvelles implantations.
- + Augmentation des rentrées fiscales (impôts sur la fortune et le revenu, sur le gain immobilier, taxe de plus-value).
- + Renforcement des activités touristiques.
- Accélération des investissements d'équipements (achèvement de l'assainissement et du réseau d'adduction d'eau, amélioration des routes existantes).
- Augmentation des charges d'entretien des routes, notamment en raison de la reprise de routes existantes.

#### **5.2 Aspects positifs et négatifs par rapport au statut quo : b) Propriétaires**

- + Valorisation des terrains affectés à l'habitat primaire ou secondaire.
- + Valorisation et extension des établissements existants (restaurants, hôtels et homes).
- + Amélioration des équipements techniques (voire de loisir et sportifs).
- + Transfert de routes privées à la commune.

- Cession de terrain pour équipements techniques.
- Versement de contributions aux frais de construction des équipements techniques.
- Versement d'une taxe de plus-value.
- Augmentation des redevances fiscales (impôt sur la fortune et impôt sur le gain immobilier des terrains non construits).
- Garantie de disponibilité pour les terrains non encore entièrement construits.