



Rapport

Date de la séance du CE : 27 avril 2022
Direction : Direction de l'intérieur et de la justice
N° d'affaire : 2020.DIJ.8637
Classification : Non classifié

Modification de la loi sur les constructions (LC) et du décret concernant la procédure d'octroi du permis de construire (DPC)

Table des matières

1.	Synthèse	2
2.	Contexte	2
2.1	Groupe de contact Aménagement	2
2.2	Motion M 133-2019 (Lanz)	3
3.	Améliorations envisagées	3
3.1	Optimisation de la procédure relative aux plans communaux	3
3.2	Mise en œuvre du mandat parlementaire concernant la consultation de la CPS	4
4.	Caractéristiques de la nouvelle réglementation	4
4.1	Optimisation de la procédure relative aux plans communaux	4
4.2	Non-consultation de la CPS à l'issue d'une procédure reconnue visant à garantir la qualité	4
5.	Forme de l'acte législatif	5
6.	Droit comparé	5
6.1	Procédure concernant les plans communaux	5
6.2	Procédure d'examen préalable dans certains cantons	6
6.3	Procédure visant à garantir la qualité	7
7.	Commentaire des articles	8
7.1	Loi sur les constructions (LC)	8
7.2	Décret concernant la procédure d'octroi du permis de construire (DPC)	12
7.3	Modification indirecte de la loi de coordination (LCoord)	13
8.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes	13
9.	Répercussions financières	13
10.	Répercussions sur le personnel et l'organisation	13
11.	Répercussions sur les communes	14
12.	Répercussions sur l'économie	14
13.	Résultat de la procédure de consultation	14
13.1	Evaluation générale	14
13.2	Prises de position	15
13.3	Prise en compte des avis	16
14.	Propositions	16

1. Synthèse

Dans le but d'optimiser le régime des compétences et le déroulement des procédures concernant les plans communaux selon la loi sur les constructions (LC¹), le canton et l'Association des communes bernoises (ACB) ont fondé un organe commun, le groupe de contact Aménagement, pour analyser ensemble pourquoi certains éléments des procédures d'examen préalable et d'approbation des plans ne donnaient pas satisfaction et pour discuter d'autres modèles envisageables selon les thématiques retenues (p. ex. pesée des intérêts liée à l'aménagement du territoire). Un dialogue nourri a donné naissance à différentes approches, qui ont été approfondies avant de finalement se concrétiser en mesures. La mise en œuvre de ces mesures requiert non seulement une optimisation des démarches administratives et l'introduction d'un monitoring, mais aussi une adaptation de la législation. Le présent projet sert à régler les points nécessaires dans les actes législatifs concernés.

En 2019, le Grand Conseil a adopté la motion Lanz «Sécurité du droit après des procédures d'assurance qualité» (M 133-2019) et, par conséquent, a demandé au Conseil-exécutif de prévoir une modification des bases légales afin qu'il ne soit plus nécessaire de faire appel à la Commission de protection des sites et du paysage (CPS) lorsque les plans à édicter sont issus d'une procédure reconnue visant à garantir la qualité. La présente révision sert à fixer les dispositions nécessaires dans la législation et régler dans la LC les circonstances dans lesquelles la CPS ne doit pas être consultée (conformément à l'art. 22a DPC²). La portée de ces changements se limite aux procédures d'octroi du permis de construire et d'édiction des plans de première instance; ils ne s'appliquent pas aux cas traités devant les autorités de justice administrative (procédures de recours en matière de construction et en matière d'élaboration des plans) en raison des règles de procédure de rang supérieur (en particulier de la maxime inquisitoire). Les particularités, notamment la définition des procédures reconnues visant à garantir la qualité, seront réglées par le Conseil-exécutif par voie d'ordonnance.

2. Contexte

2.1 Groupe de contact Aménagement

L'aménagement du territoire est devenu plus complexe ces dernières années. Les procédures ont gagné en subtilité et exigent un gros investissement de temps. Plusieurs révisions législatives intervenues à différents moments aux niveaux fédéral et cantonal expliquent l'évolution. La révision de la LAT³, entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014, a entraîné un durcissement des conditions et, au niveau cantonal, une modification de la législation et du plan directeur. La mise en œuvre des prescriptions s'est révélée extrêmement délicate dans le canton de Berne, qui n'est toutefois pas un cas particulier, eu égard aux acteurs publics et privés du domaine de l'aménagement du territoire. Il est arrivé qu'au cours de procédures d'édiction des plans il faille opérer des (nouvelles) adaptations matérielles ou que le déroulement des procédures et la répartition des compétences soient revus. Elles s'en sont trouvées parfois notablement ralenties, les délais d'ordre pour l'examen préalable et l'approbation des plans n'ayant pas toujours pu être tenus. Face aux retards et au changement des prescriptions matérielles alors que les procédures étaient lancées, l'ACB a finalement prié la Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ) d'intervenir en qualité d'organe responsable de l'aménagement du territoire. Les revendications de l'ACB portaient sur la simplification et l'accélération des procédures d'examen préalable et d'approbation des plans ainsi que sur un accroissement de la marge de manœuvre des communes, et ont trouvé un écho auprès de la DIJ. Sous la conduite de la directrice de l'intérieur et de la justice, le groupe de contact Aménagement a été fondé durant l'été 2019. Ce groupe réunissait de manière paritaire des représentants de l'ACB et de la DIJ et a tenu de nombreuses discussions, sous la houlette de M. Beat

¹ Loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC; RSB 721.0).

² Décret du 22 mars 1994 concernant la procédure d'octroi du permis de construire (DPC; RSB 725.1).

³ Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (loi sur l'aménagement du territoire, LAT; RS 700).

Stalder. L'objectif était d'aboutir à l'élaboration de nouveaux principes en vue d'une optimisation de la procédure applicable pour les plans communaux, de l'accélération des procédures qui manquent d'efficacité et de l'augmentation de la marge de manœuvre des communes.

2.2 Motion M 133-2019 (Lanz)

Le 12 septembre 2019, le Grand Conseil a adopté la motion «Sécurité du droit après des procédures d'assurance qualité» (M 133-2019), déposée par M. Raphael Lanz et ses cosignataires. Les motionnaires priaient le Conseil-exécutif de soumettre au Grand Conseil une modification des bases légales déterminantes afin qu'il ne soit plus nécessaire de faire appel à la CPS lorsqu'une procédure reconnue visant à garantir la qualité avait été menée préalablement et était terminée. Ils ajoutaient que consulter la CPS devait rester possible comme auparavant, dans des cas bien déterminés. En outre, les bases légales pertinentes devaient spécifier les exigences concrètes auxquelles devait répondre la procédure visant à garantir la qualité pour éviter une implication de la CPS a posteriori.

3. Améliorations envisagées

3.1 Optimisation de la procédure relative aux plans communaux

Entre l'été 2019 et l'automne 2020, les représentants du canton et des communes siégeant au sein du groupe de contact Aménagement ont tenu plusieurs séances thématiques au cours desquelles la situation a été analysée et des propositions de solution ont été mises en commun afin de faire l'objet d'une discussion nourrie. Le groupe de contact a ainsi pu définir huit mesures concrètes qui doivent garantir la simplification et l'accélération des procédures d'édiction des plans. En plus des mesures clarifiant les rôles et les compétences des acteurs cantonaux et communaux s'agissant des plans communaux et introduisant un monitoring des effets, d'autres doivent permettre de déceler et régler les points sujets à questionnement et les potentiels problèmes dès le stade initial concernant les relations entre les autorités chargées de l'aménagement et les services cantonaux compétents. Les mesures ci-dessous impliquent une modification de la législation.

- *Entretien initial obligatoire*: à l'avenir, un entretien initial entre la commune et l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) marquera le début de toutes les procédures d'aménagement. Il permettra de trouver une solution aux questions soulevées et de parer les écueils à un stade précoce. Pour que la tenue de cet entretien initial devienne obligatoire, la législation sur les constructions doit être modifiée.
- *Délégation de la première partie de l'examen préalable aux communes*: les communes doivent se voir offrir la possibilité de réceptionner elles-mêmes, en lieu et place de l'OACOT, les rapports officiels et les rapports techniques et de prendre directement contact avec les offices et services concernés pour traiter les éventuelles objections. Elles n'accomplissent ces tâches que si elles le décident et disposent des compétences nécessaires. Ainsi, les communes peuvent (mais ne doivent pas) diriger cette partie de l'examen préalable. Celles qui le souhaitent doivent faire part de leur décision à cet égard au début de la procédure d'édiction des plans, en général lors de l'entretien initial. Si cet entretien n'a pas lieu, elles manifestent leur volonté dans le cadre de l'accord convenu. Cette décision a une portée contraignante (et des effets sur la procédure d'édiction des plans concernée). La vérification de la légalité (la seconde partie de l'examen préalable), qui confère aux communes la sécurité juridique requise en vue de la procédure d'approbation, restera dans tous les cas du fait de l'OACOT. C'est ainsi toujours l'OACOT qui met un terme à la procédure d'examen préalable avec le contrôle sous l'angle du droit. La délégation de la première partie de la procédure doit être inscrite dans la législation.
- *Procédure de recours en matière d'élaboration des plans*: en vue d'une rationalisation de la procédure d'approbation des plans, un nouveau délai de 30 jours est prescrit pour la remise du mémoire de réponse.

- *Accent sur l'examen de la légalité*: le rôle de l'OACOT dans la procédure d'examen préalable (et dans celle d'approbation prescrite par le droit fédéral) des plans d'aménagement communaux doit se concentrer sur l'examen de la légalité et de la conformité avec les instruments de rang supérieur, ce qui inclut le contrôle de la pesée des intérêts sous l'angle légal. La question de l'opportunité n'est en principe pas du ressort de l'OACOT. Il n'étendra son contrôle aux aspects liés à l'opportunité que s'il doit traiter des oppositions non vidées (et sur les points que ces dernières mettent en cause). Le soin de garantir l'opportunité des plans est pour le reste réservé aux communes. Il s'agit donc de dissiper toute ambiguïté de la législation à cet égard à la suite de la présente modification, ce qui se traduit par une adaptation de la règle équivoque de l'ordonnance sur les constructions (OC⁴).

3.2 Mise en œuvre du mandat parlementaire concernant la consultation de la CPS

Comme le Conseil-exécutif l'a indiqué dans sa réponse à la motion Lanz (M 133-2019), il est favorable à l'idée que le droit définisse explicitement les circonstances dans lesquelles la CPS n'est pas consultée lors de la procédure d'aménagement. Il est d'avis que la sécurité juridique et la transparence de cette procédure seront ainsi renforcés. De son point de vue, il n'est en outre ni logique ni compréhensible de prévoir la non-consultation de la CPS uniquement pour la procédure d'octroi du permis de construire. C'est pourquoi il entend édicter une disposition sur la procédure d'aménagement analogue à celle de l'article 22a, alinéa 2 DPC (concernant la procédure d'octroi du permis de construire) pour la non-consultation de la CPS dans le cadre d'une procédure reconnue visant à garantir la qualité et dans les autres cas prévus par la législation.

L'ajout, dans la loi, d'une disposition de principe rend clair le fait que la CPS n'est pas impliquée dans les projets d'aménagement et de construction, en première instance, dans les cas particuliers où ils sont le résultat d'une procédure reconnue visant à garantir la qualité. Le Conseil-exécutif va définir les procédures concernées par voie d'ordonnance et profiter de l'occasion pour uniformiser les différences terminologiques et procédurales existantes. La disposition de la LC est calquée sur l'article 22a DPC, déjà applicable concernant la procédure d'octroi du permis de construire.

4. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

4.1 Optimisation de la procédure relative aux plans communaux

En vue de la mise en œuvre de l'optimisation souhaitée, les règles suivantes sont édictées à l'occasion de la présente modification législative:

- Introduction d'un entretien initial obligatoire entre la commune et l'OACOT au début de la procédure d'édiction des plans
- Délégation de la première partie de la procédure d'examen préalable (option proposée aux communes)
- Rationalisation de la procédure de recours par l'introduction d'un délai pour la remise des mémoires de réponse

4.2 Non-consultation de la CPS à l'issue d'une procédure reconnue visant à garantir la qualité

En vue de la mise en œuvre de la motion Lanz (M 133-2019), la LC s'étoffe d'une disposition de principe, qui prévoit d'exclure l'obligation d'impliquer la CPS, en première instance, dans les procédures

⁴ Ordonnance du 6 mars 1985 sur les constructions (OC; RSB 721.1).

d'approbation des plans et d'octroi du permis de construire lorsque les projets sont le fruit d'une procédure reconnue visant à garantir la qualité, ainsi que dans d'autres situations prévues par la législation. La nouvelle disposition reprend en substance la règle déjà entérinée du DPC (art. 22a DPC), valable uniquement en première instance pour les procédures d'octroi du permis de construire⁵, et étend sa portée aux procédures d'approbation des plans. La possibilité d'élargir le champ d'application aux procédures de recours régies par la législation sur les constructions et l'aménagement du territoire (procédures de recours en matière de construction et en matière d'élaboration des plans) a été examinée avant d'être rejetée; elle aurait limité la maxime inquisitoire (art. 18 LPJA⁶) et d'autres règles fondamentales de procédure, s'avérant ainsi illégale même si la disposition était inscrite formellement dans la loi. Par ailleurs, la présente modification législative fournit l'occasion de corriger les différentes terminologies retenues dans la législation sur les constructions pour la description des concours ou procédures analogues. Dans l'intérêt d'une pratique uniforme, toutes les procédures concernées seront désignées sous le terme de «procédures reconnues visant à garantir la qualité». La description des procédures en elle-même sera fixée par le Conseil-exécutif dans une ordonnance, où il prévoit pour l'essentiel une référence aux règlements de la Société suisse des ingénieurs et des architectes (SIA) s'y rapportant (renvoi statique).

5. Forme de l'acte législatif

L'optimisation attendue de la procédure concernant les plans communaux, de même que les dispositions nécessaires à la mise en œuvre de la motion 133-2019 relative à la non-consultation de la CPS exigent des changements dans la LC. La mise en œuvre de la motion suppose par ailleurs une modification du DPC.

6. Droit comparé

6.1 Procédure concernant les plans communaux

Le droit fédéral (art. 26 LAT) prévoit que les plans d'affectation communaux sont nécessairement soumis à l'autorité cantonale, dont l'approbation a effet constitutif (contrairement aux plans directeurs ayant force obligatoire pour les autorités⁷). Etant donné qu'il s'agit d'un texte fédéral, le principe s'applique à tous les cantons⁸; mais la législation en question reste silencieuse sur l'examen préalable. Toutefois, une vaste majorité de cantons ont rendu obligatoire, à leur échelle, l'examen préalable des plans communaux. Les règles ne sont pas forcément toujours les mêmes et il peut y avoir des exceptions, par exemple pour les modifications mineures des plans (cantons de Berne et de Bâle-Ville). L'examen préalable de certains plans d'importance mineure peut aussi se limiter aux cas où une volonté en ce sens a été manifestée, notamment dans le canton de Lucerne (pour les plans d'agencement uniquement). Il n'est généralement optionnel que dans quelques cantons (Zurich, Glaris, Lucerne pour les plans d'agencement, Bâle-Campagne, Thurgovie, Valais pour les révisions partielles et les plans d'affectation spéciaux, Saint-Gall). Là où une procédure d'examen préalable est prévue, elle s'applique en général à tous les plans communaux d'affectation et aux plans directeurs des communes.

En résumé, force est de constater qu'une majorité de cantons ont choisi, à l'instar du canton de Berne, de rendre obligatoires les procédures d'examen préalable et d'approbation des plans et des prescriptions des communes. Il convient aussi de souligner que les règles concernant l'examen préalable des plans communaux ne sont pas identiques dans tous les cantons: elles peuvent varier en fonction du type ou de

⁵ Comme le constate le Tribunal administratif du canton de Berne (jugement 100.2017.51U du 1^{er} mai 2018, c. 5.2.2).

⁶ Loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA; RSB 155.21).

⁷ ALDO ZAUGG / PETER LUDWIG, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4^e éd., vol. II, Berne, 2017, art. 61, n. 1.

⁸ Les différences portent sur l'étendue de la vérification à laquelle les plans sont soumis dans le cadre de la procédure d'approbation. Une minorité de cantons se limitent à l'aspect juridique (Jura, Zoug, Valais et Nidwald [ce dernier permet un contrôle de l'opportunité pour des motifs importants]). Dans certains cantons, le contrôle de la légalité comprend expressément l'examen de la conformité avec les mesures d'aménagement et les intérêts d'ordre supérieur (Schwyz, Argovie, Thurgovie). La majorité des cantons prévoient à côté ou en plus du contrôle de la légalité un examen de l'opportunité (Berne, Appenzell Rhodes-Intérieures, Appenzell Rhodes-Extérieures, Bâle-Ville, Schaffhouse, Soleure, Lucerne, Fribourg, Saint-Gall, Grisons, Uri et Zurich [ce dernier prévoit même une évaluation de l'adéquation]).

l'importance du projet d'aménagement ou du remaniement des plans. Par ailleurs, les cantons qui prévoient une procédure d'examen préalable ne semblent faire aucune différence entre les plans directeurs et les plans d'affectation; autrement dit, les règles applicables sont les mêmes dans la mesure où il a été possible d'en juger.

6.2 Procédure d'examen préalable dans certains cantons

Dans le canton d'*Argovie*, tous les plans d'affectation communaux sont obligatoirement soumis à un examen préalable cantonal, même les modifications mineures (§ 23 et 25, al. 3 de la loi sur les constructions⁹ et § 11 de l'ordonnance sur les constructions¹⁰). Dans le cadre de l'examen préalable, plusieurs aspects sont traités: la conformité au droit, la conformité avec le plan directeur cantonal et les plans sectoriels régionaux ainsi que le caractère approprié de la prise en compte des intérêts cantonaux et régionaux (§ 27, al. 2 de l'ordonnance sur les constructions). Ainsi, la procédure d'examen porte non seulement sur la conformité au droit des plans d'affectation (spéciaux), mais aussi sur l'opportunité du projet et son adéquation. Lors de la procédure, les communes sont conseillées et suivies par les services cantonaux compétents (§ 23, al. 2 de la loi sur les constructions). L'examen préalable incombe au Service de l'aménagement du territoire¹¹ du Département des travaux publics, des transports et de l'environnement¹² du canton d'Argovie.

Dans le canton de *Bâle-Campagne*, l'examen préalable des plans communaux (et régionaux) est optionnel. Par conséquent, les communes peuvent soumettre au canton leurs instruments d'aménagement avant qu'elles les arrêtent. Le rapport de l'examen préalable expose les aspects importants et, en particulier, les éléments des plans qui ne remplissent pas les conditions d'approbation (§ 6a de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions¹³). Selon la teneur de la disposition, tous les plans communaux (quelle que soit leur forme) peuvent être transmis volontairement pour qu'ils fassent l'objet d'un examen préalable. Cet examen incombe à l'Office de l'aménagement du territoire¹⁴ de la Direction de la construction et de l'environnement du canton de Bâle-Campagne¹⁵.

Dans le canton de *Fribourg*, les plans directeurs communaux (programme d'équipement inclus) et les plans communaux d'affectation des zones sont obligatoirement soumis à l'examen préalable cantonal (art. 77 LATeC¹⁶). Dans le cadre de cet examen, le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) consulte les services et organes intéressés, qui formulent leurs préavis, et au besoin leur impartit des délais (art. 30 ReLATeC¹⁷).

Dans le canton de *Lucerne*, certaines mesures d'aménagement font nécessairement l'objet d'un examen préalable, tandis qu'il dépend de la volonté de la commune pour d'autres (§ 12 et 19 de la loi sur l'aménagement et les constructions¹⁸). Les plans directeurs (régionaux et) communaux et certains plans d'affectation et prescriptions des communes, plus particulièrement les plans de zones, les règlements de construction et ceux se rapportant aux zones ainsi que les plans de lotissement, appartiennent à la première catégorie. Les plans d'agencement (plans d'affectation spéciaux) quant à eux font partie de la seconde catégorie. L'examen préalable relève de la compétence du Département de la construction, de l'environnement et de l'économie du canton de Lucerne¹⁹ (Office du territoire et de l'économie, Service

⁹ Gesetz vom 19.1.1993 über Raumentwicklung und Bauwesen, Systemtische Sammlung des aargauischen Rechts (SAR) 713.100.

¹⁰ Bauverordnung vom 25.5.2011, SAR 713.121.

¹¹ Abteilung Raumentwicklung.

¹² Departement für Bau, Verkehr und Umwelt.

¹³ Raumplanungs- und Baugesetz vom 8.1.1998, Systematische Gesetzsammlung Basel-Landschaft (SGS) 400.

¹⁴ Amt für Raumplanung.

¹⁵ Bau- und Umweltschutzdirektion.

¹⁶ Loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC), Recueil systématique de la législation fribourgeoise (RSF) 710.1.

¹⁷ Règlement d'exécution du 1^{er} décembre 2009 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATeC), RSF 710.11.

¹⁸ Planungs- und Baugesetz vom 7.3.1989, Systematische Rechtssammlung Luzern (SRL) 735.

¹⁹ Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement.

de l'aménagement du territoire²⁰). L'examen préalable des plans et prescriptions porte sur leur conformité avec le droit et leur opportunité ainsi que leur conformité avec les plans directeurs (§ 20, al. 2 de la loi sur l'aménagement et les constructions).

Dans le canton de *Soleure*, les plans d'affectation communaux sont arrêtés par les organes exécutifs des communes et doivent obligatoirement avoir fait l'objet d'un examen préalable cantonal (art. 15 de la loi sur l'aménagement et les constructions²¹). A cet effet, toutes les affaires concernant les plans d'affectation doivent être envoyées à l'Office cantonal de l'aménagement du territoire²². Le service compétent²³ consulte les autres services spécialisés cantonaux. L'examen préalable aboutit à un rapport, qui comprend une synthèse des résultats de la consultation et qui fixe la suite de la procédure.

Dans le canton de *Saint-Gall*, l'examen préalable des projets des communes politiques concernant les plans de zones, les règlements de construction, les ordonnances de protection et les plans d'affectation spéciaux est optionnel. L'Office de l'aménagement du territoire et de l'information géographique²⁴ est l'organe responsable d'impliquer les services cantonaux (art. 35 de la loi sur l'aménagement et les constructions; art. 3, al. 1, lit. c de l'ordonnance sur l'aménagement et les constructions²⁵).

Dans le canton de *Zurich*, les plans directeurs et les plans d'affectation communaux (réglementations sur les constructions et sur l'affectation des zones, prescriptions spéciales en matière d'aménagement, plans d'agencement et plans de quartier) peuvent être soumis pour examen préalable à la Direction compétente avant d'être arrêtés (§ 87a et 151, al. 2 de la loi sur l'aménagement et les constructions²⁶). Le rapport de l'examen préalable a force contraignante pour l'approbation (§ 89, al. 2 de la loi sur l'aménagement et les constructions). Par conséquent, l'examen préalable des plans communaux est optionnel, mais expressément recommandé pour que leur conformité avec les mesures d'aménagement d'ordre supérieur soit garantie, et qu'elles puissent être validées lors de la procédure (obligatoire) d'approbation. L'Office de l'aménagement du territoire de la Direction des travaux publics du canton de Zurich²⁷ est compétent.

6.3 Procédure visant à garantir la qualité

Vu la diversité des règles procédurales appliquées dans les cantons et l'hétérogénéité de la répartition des compétences en matière de droit des constructions et de l'aménagement, une comparaison des procédures (reconnues) visant à garantir la qualité est impossible sous l'angle juridique. Il est toutefois possible de s'en faire une idée au moyen des réponses apportées en septembre 2020 par les participants de la séance de la commission des plans d'affectation (Conférence suisse des aménagistes cantonaux, CO-SAC). A cette occasion, les aménagistes cantonaux ont pu indiquer si les critères d'une procédure visant à garantir la qualité étaient définis dans leur canton et, le cas échéant, lesquels.

Le canton de *Zoug* ne prévoit pas de réglementation spécifique détaillée, puisque les décisions préalables sont du ressort des communes et que l'office cantonal compétent²⁸ n'intervient pas avant l'examen préalable des plans d'affectation ou des plans de lotissement. Il existe bien une commission cantonale, mais son mandat porte avant tout sur l'intégration des projets de construction dans les périmètres recensés dans l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (IFP).

²⁰ Dienststelle Raum und Wirtschaft (rawi), Abteilung Raumentwicklung.

²¹ Planungs- und Baugesetz vom 3.12.1978, Bereinigte Gesetzessammlung Solothurn (BGS) 711.1.

²² Amt für Raumplanung.

²³ Abteilung Nutzungsplanung.

²⁴ Amt für Raumentwicklung und Geoinformation.

²⁵ Planungs- und Baugesetz vom 5.7.2016, Systematische Gesetzessammlung St. Gallen (sGS) 731.1; Planungs- und Bauverordnung vom 27.6.2017, sGS 731.11.

²⁶ Planungs- und Baugesetz vom 7.9.1975, Loseblattsammlung Zürich (LS) vol. 11, n° 700.1.

²⁷ Amt für Raumentwicklung der Baudirektion des Kantons Zürich.

²⁸ Amt für Raum und Verkehr.

Dans le canton de *Zurich*, les tâches complexes font par exemple l'objet d'une procédure de concours, qui permet de dégager des solutions convaincantes. Leur concrétisation dans les bases réglementaires contraignantes est examinée au cas par cas.

Le canton de *Saint-Gall* ne propose aucune définition pour les «procédures visant à garantir la qualité». Au besoin, l'office cantonal compétent²⁹ implique la commission spécialisée en matière d'urbanisme³⁰ (organe d'experts indépendants qui ne dispose pas de compétences décisionnelles) pour qu'elle donne son avis. Cette commission est instituée par le gouvernement et elle est chargée d'évaluer les qualités urbanistique et architecturale des plans d'affectation spéciaux (art. 3, al. 2 de l'ordonnance sur l'aménagement et les constructions). Un règlement en fixe l'organisation et les tâches³¹.

Dans le canton des *Grisons*, aucune base légale ne permet d'exiger la tenue d'une procédure visant à garantir la qualité. Pour les projets d'une envergure importante, une commission paritaire peut être consultée. Dans les faits, les prises de position du genre sont très rares.

Dans le canton de *Thurgovie*, il n'existe pas non plus de base légale au sujet des procédures visant à garantir la qualité. Le canton ne s'est doté d'aucun moyen pour exiger ce type de procédure. Lorsque l'Office cantonal de l'aménagement du territoire³² procède à l'examen préalable d'un projet issu d'une procédure visant à garantir la qualité, les aspects urbanistiques ne sont pas analysés en détail.

D'après les informations obtenues auprès de la commission des plans d'affectation, les procédures visant à garantir la qualité répondent à de nombreux régimes différents en Suisse.

7. Commentaire des articles

7.1 Loi sur les constructions (LC)

Article 10

La modification de l'article 10 est l'occasion d'apporter une petite correction d'ordre rédactionnel à la teneur allemande de l'*alinéa 2* («Ortsbild- ...» au lieu de «Ortsbilds-...»).

Le *nouvel alinéa 5* explicite le fait que la CPS n'est pas consultée lorsque le projet de construction ou d'aménagement a déjà été expertisé par la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP), le Service cantonal des monuments historiques (SMH) ou un service spécialisé local compétent (commission communale d'esthétique, commission d'urbanisme ou groupes visés par l'art. 421 du règlement type de construction) (lit. a) ou lorsqu'il est issu d'une procédure reconnue visant à garantir la qualité (lit. b). Il suffit que l'une ou l'autre de ces conditions soit remplie (lit. a ou lit. b). La disposition reprend la teneur de la règle déjà applicable aujourd'hui pour la procédure d'octroi du permis de construire menée par les communes (qui ne concerne pas la procédure de recours s'y rapportant³³) telle que fixée à l'article 22a, alinéa 3 DPC. Elle va cependant plus loin, dans le sens où elle s'applique désormais aussi bien à la procédure d'octroi de permis de construire qu'à la procédure d'approbation des plans et qu'elle exclut la consultation de la CPS. S'agissant de la procédure de recours, il n'est pas possible, par contre, de prévoir légalement que la CPS n'est jamais consultée. Les autorités de justice administrative, notamment le Tribunal administratif, sont tenues de respecter la maxime inquisitoire (art. 18 LPJA). Elles doivent constater les faits d'office de manière exacte et complète (art. 18 LPJA;

²⁹ Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG).

³⁰ Fachkommission Städtebau.

³¹ Règlement vom 3.7.2018 für die Fachkommission Städtebau, arrêté du gouvernement du canton de Saint-Gall n° 2018/471, annexe 2.

³² Amt für Raumentwicklung.

³³ Selon le considérant 5.2.2 du jugement 100.2017.51U rendu le 1^{er} mai 2018 par le Tribunal administratif du canton de Berne [notre traduction]: «*Cette disposition [art. 22a DPC] est d'une part entrée en vigueur le 1^{er} avril 2017 seulement (ROB 17-009) [...]. D'autre part, elle a remplacé l'article 2 OCPS (rapport présenté par le Conseil-exécutif portant sur la modification de la loi sur les constructions et du décret concernant la procédure d'octroi du permis de construire, in: Journal du Grand Conseil, 2016, annexe 8, p. 56) et ne se rapporte, comme la disposition précédente, qu'aux procédures d'octroi du permis de construire, à l'exclusion des procédures de recours.*»

RUTH HERZOG/MICHAEL DAUM [éd.], *Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Bern*, 2^e éd., 2020, art. 18, n. 1 et 24, art. 19, n. 53 et 56, art. 66, n. 31). L'établissement incorrect ou incomplet des faits constitue une violation du droit. Etant donné que les autorités de justice administrative doivent disposer d'un plein pouvoir de cognition dans le traitement des affaires notamment relatives à la protection des sites et du paysage (un exercice limité du pouvoir de cognition se traduirait par une violation du droit d'être entendu et une violation des exigences constitutionnelles de la garantie de l'accès au juge³⁴), elles doivent pouvoir à cet effet faire appel à l'expertise de la commission cantonale spécialisée dans ce domaine, c'est-à-dire la CPS, mais seulement lorsqu'elle est nécessaire pour établir les faits. Une exclusion généralisée des interventions de la CPS dans les procédures de recours viendrait donc à restreindre la maxime inquisitoire d'une manière qui, même si elle était entérinée formellement par un acte législatif, ne serait pas conforme au droit supérieur ni aux principes de procédure. En vertu de l'article 144, alinéa 2, lettre / et alinéa 3, lettre c LC, le Conseil-exécutif règle par voie d'ordonnance les dispositions d'application nécessaires concernant la CPS, de même que les procédures visant à garantir la qualité jugées déterminantes. Il modifie ainsi, d'une part, l'ordonnance concernant la Commission de protection des sites et du paysage (OCPS)³⁵. D'autre part, il définit les procédures reconnues visant à garantir la qualité dans l'OC en prévoyant un renvoi *statique* aux règlements de la SIA qu'il retient comme références. Il s'agit non seulement des règlements SIA 142/2009 des concours d'architecture et d'ingénierie et 143/2009 des mandats d'étude parallèles d'architecture et d'ingénierie (à l'exclusion des exigences quant aux honoraires et à la poursuite des mandats), mais aussi des procédures reconnues d'atelier et d'expertise en application des deux règlements susmentionnés dès lors que les conditions définies par voie d'ordonnance sont respectées.

Article 58a (nouveau)

Ce nouvel article prévoit la base légale nécessaire pour rendre en principe un entretien initial obligatoire dans les procédures d'édiction des plans communaux selon la LC. Le champ d'application de cette disposition *ne s'étend donc pas* aux mesures d'aménagement réglementées dans des lois spéciales, même si certains articles de la LC régissent (par analogie) les procédures (visées par les lois spéciales). L'entretien initial, réunissant la commune, plus précisément l'autorité communale responsable de l'aménagement, et l'OACOT (c'est-à-dire le service cantonal compétent) au début des travaux d'aménagement, doit servir à établir un état des lieux au stade le plus précoce de la procédure, à reconnaître les potentiels obstacles (en matière de droit ou d'aménagement) sans que des décisions ayant force exécutoire ne soient rendues dès cette étape. L'idée derrière cet entretien est de créer les conditions adéquates pour que l'élaboration des plans puisse se faire dans un esprit de coopération sur la base d'un dialogue. L'objectif est de donner à la collaboration entre la commune et l'OACOT une orientation partenariale tendant à la recherche de solutions dès le début des procédures d'édiction des plans. Lors de l'entretien initial, il n'est pas question d'étudier de manière définitive et contraignante les conditions imposées par la législation et les plans supérieurs. L'entretien initial n'est pas conçu comme un examen préalable anticipé qui serait mené sous la forme d'une conférence. L'implication d'autres services cantonaux spécialisés à un stade aussi précoce de la procédure n'est pas exclu, mais ne devrait en général être d'aucune utilité ni répondre à aucune nécessité. L'entretien initial se distingue ainsi de la demande préalable au sens de l'article 109a OC. Selon le cas de figure, l'OACOT établira d'entente avec la commune concernée et en fonction des circonstances (plans et maturité du projet, questions qui se posent) s'il est pertinent d'impliquer d'autres services spécialisés au stade de l'entretien initial et, dans l'affirmative, lesquels. Si cet entretien doit se tenir le plus tôt possible, il ne peut toutefois avoir lieu tant que l'organe communal compétent – en général le conseil communal (art. 66, al. 1 LC) – n'a pas formellement arrêté l'introduction de la procédure d'édiction des plans. Il présuppose donc l'existence d'un arrêté de l'autorité d'aménagement. Concernant le déroulement de l'entretien, l'OACOT élabore un ordre du jour avec le concours de la commune et s'occupe de tenir le procès-verbal de la réunion et d'en noter les résultats.

³⁴ Article 29 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101). Au sujet de la garantie d'accès au juge, voir notamment arrêt du Tribunal fédéral 1C_33/2021 du 16 avril 2021, c. 5.3.

³⁵ Ordonnance du 27 octobre 2010 concernant la Commission de protection des sites et du paysage (OCPS; RSB 426.221).

Selon ce que prévoit l'*alinéa 1*, l'entretien initial est en principe obligatoire pour toutes les communes et tous les projets d'aménagement soumis à approbation conformément à la LC. Cet alinéa ne régit donc pas les plans relevant d'actes législatifs spéciaux (en matière d'alimentation en eau, de construction de routes, etc.), même si leur édicition dépend de l'application par analogie des dispositions de la LC. Pour les plans régis par la LC, l'entretien initial doit être la règle, et donc en principe obligatoire. L'*alinéa 3* est réservé. La présente disposition crée la base légale nécessaire et garantit que l'entretien initial est mené de manière cohérente et systématique. L'OACOT attend une utilisation pragmatique de cet instrument, sans grande bureaucratie.

Selon l'*alinéa 2*, l'entretien initial permet l'échange mutuel d'information, la délimitation du principal cadre légal et la définition de la procédure d'édiction des plans aux débuts des travaux. L'entretien initial ne peut pas encore donner lieu à une clarification complète et approfondie de tous les aspects liés au droit et à l'aménagement. Il ne s'agit pas d'examiner les plans de manière contraignante et définitive, mais de faire un premier état des lieux et de définir la suite de la procédure de manière à aboutir au résultat souhaité. Au besoin, lorsque leur intervention s'avère utile pour régler des points en suspens, certains services spécialisés ou offices peuvent être consultés dans le cadre de l'entretien initial.

L'entretien initial est aussi l'occasion pour les communes qui veulent faire usage de la possibilité de mener la première partie de la procédure d'examen préalable (selon la délégation prévue au nouvel art. 59, al. 1a), c'est-à-dire de diriger la consultation des offices en obtenant elles-mêmes les rapports officiels et techniques nécessaires, en procédant à la mise au net avec les services compétents le cas échéant et en documentant la procédure, de remplir leur obligation d'en informer l'OACOT. Lors de cet entretien, l'OACOT se met aussi à leur disposition pour leur fournir de plus amples renseignements sur la tenue de la consultation des offices si elles en ont besoin. La déclaration des communes les engage de manière contraignante et, en principe, jusqu'à la fin de la procédure d'examen préalable. Sont toutefois réservés les cas, qui n'étaient pas prévisibles au moment de l'entretien initial, où il y a retournement de situation, comme lorsqu'il devient nécessaire de changer de type de procédure et qu'ainsi l'implication de la commune dans la procédure d'examen préalable devient impossible ou excessivement difficile.

L'*alinéa 3* permet de renoncer à l'entretien initial lorsque cela sert les intérêts d'une utilisation ciblée et efficiente des ressources. En général, un entretien initial est inutile lorsque l'aménagement ne recèle manifestement aucun problème. Par conséquent, la commune doit pouvoir y renoncer le cas échéant. Il n'est pas possible de définir clairement d'emblée la catégorie ou le type de procédure correspondant aux aménagements ne recelant manifestement aucun problème (p. ex. des modifications mineures peuvent aussi se révéler complexes et donc «problématiques»). C'est la raison pour laquelle il n'est pas pertinent de formuler une description générale et abstraite. Les communes compétentes sont bien mieux à même de déterminer si l'affaire ne recèle manifestement aucun problème et s'il est ainsi possible de renoncer à un entretien initial. Il leur suffit alors de faire une déclaration en ce sens à l'OACOT. En l'absence d'entretien, un accord mutuel reste nécessaire concernant la possibilité pour la commune de traiter la première partie de la procédure de demande préalable: si une commune souhaite saisir l'occasion qui lui est désormais accordée par la législation (art. 59, al. 1a) et mener elle-même la consultation des offices, elle doit l'indiquer en même temps qu'elle déclare renoncer à l'entretien initial.

Article 59

L'*article 59* règle l'examen préalable des plans directeurs et des plans d'affectation. L'examen préalable porte sur les projets de tels plans. Il s'agit d'en vérifier la compatibilité avec la loi et les plans supérieurs et la potentielle existence de réserves d'approbation. L'examen préalable se concentre et se limite à l'évaluation de la légalité, qui fait l'objet d'une analyse complète et qui porte notamment sur la pesée des intérêts effectuée par la commune³⁶. Rien ne change concernant l'obligation de soumettre les plans directeurs et les plans d'affectation à un examen préalable, ni concernant la compétence de l'OACOT à cet

³⁶ La pesée des intérêts dans le cadre de la procédure d'édiction des plans est du ressort de la commune. Cependant, l'OACOT intervient à un stade ultérieur, au plus tard dans le cadre de l'approbation prévue par le droit fédéral. Il détermine si la commune a effectué la pesée des intérêts requise, si tous les intérêts en présence ont été pris en compte de manière appropriée, si la pesée des intérêts est conforme au droit et motivée de manière plausible. Dans le cadre de la *procédure d'approbation*, l'OACOT doit (aussi) dans certains cas examiner l'adéquation du projet – dans la mesure des griefs formulés dans des oppositions non vidées – étant donné qu'il

égard; la base légale est créée pour permettre la nouvelle délégation de la procédure d'examen préalable aux communes.

Le nouvel *alinéa 1a* permet aux communes de requérir elles-mêmes les rapports officiels et les rapports techniques et à procéder à la mise au net avec le concours des services compétents dans le cadre de la consultation des offices³⁷ (première partie de la procédure d'examen préalable), mais précise que l'examen préalable définitif continue d'incomber à l'OACOT en tant que service compétent de la DIJ. Les communes n'assument cette partie de l'examen préalable que si elles le veulent; chaque commune décide par elle-même si elle souhaite faire usage de cette possibilité. Les communes qui, en vertu de la présente délégation partielle (optionnelle), entendent mener elles-mêmes de manière indépendante la consultation des offices doivent le faire savoir à l'OACOT soit dans le cadre de l'entretien initial, soit dans le cadre de la déclaration de renonciation (cf. art. 58a). Il s'agit d'un engagement contraignant. Par ailleurs, elles sont tenues de garantir la documentation de la consultation des offices, car celle-ci sert de base à l'examen préalable définitif de l'OACOT. Il va de soi que les communes intéressées par cette possibilité doivent disposer des connaissances requises et du personnel nécessaire. Lors de l'entretien initial, elles peuvent aussi demander de plus amples renseignements à l'OACOT concernant la tenue de la consultation des offices si elles en ont besoin. Puisque les communes décident volontairement de prendre la responsabilité d'une partie de la procédure d'examen préalable en veillant à la consultation des offices, elles s'engagent à requérir les rapports officiels et les rapports techniques, à les mettre au net ainsi qu'à s'occuper de la documentation requise dans le respect des exigences matérielles, formelles et techniques, notamment pour ce qui se rapporte au traitement électronique (ePlan). La documentation sert à l'examen préalable définitif de l'OACOT. Elle doit en particulier montrer que les rapports officiels et techniques requis ont bien été reçus, dans quelle mesure ils ont été pris en compte et les éventuelles objections ont été traitées et quel poids la commune accorde aux prises de position. Le fait qu'une commune procède elle-même à la consultation des offices n'exclut pas qu'elle puisse demander conseil à l'OACOT sur les points qu'elle juge utile.

Dans le cadre de l'examen préalable définitif, l'OACOT vérifie que les plans concernés soient conformes au droit et susceptibles d'être approuvés, ou souligne les conditions de l'approbation qui ne sont pas (encore) remplies. Pour ce faire, l'OACOT se fonde en particulier sur les rapports techniques et officiels et, lorsque la commune a consulté elle-même les offices, sur la documentation établie. Il est indispensable que les rapports en question aient été reçus, et qu'une documentation exhaustive et claire soit disponible. C'est seulement ainsi que l'OACOT est en mesure de se concentrer sur les questions de droit essentielles lors de l'examen préalable définitif, et que la procédure peut être simplifiée, conformément au but recherché. Etant donné que l'approbation des plans communaux (d'affectation) est prescrite obligatoirement par le droit fédéral (art. 26 LAT), il en va de l'intérêt de la commune que les éventuelles réserves d'approbation soient connues le plus rapidement possible et vidées de leur objet. L'examen préalable offre à la commune la sécurité juridique requise pour continuer le processus d'aménagement.

Article 61a

La simplification et l'accélération des procédures, telles qu'escomptées, passent notamment par la prescription d'un nouveau délai, de 30 jours, pour l'envoi des mémoires de réponse en cas de recours en matière d'élaboration des plans. Une réglementation analogue s'applique déjà aux procédures de recours en matière de construction. Ce délai est en effet prévu, en vertu de l'article 40, alinéa 5 (2^e phrase) LC, depuis longtemps et a fait ses preuves. Il est donc possible de s'y référer. L'énumération des dispositions applicables par analogie aux recours en matière d'élaboration des plans est donc complétée par un renvoi à l'article 40, alinéa 5.

Article 92

L'*alinéa 2* est modifié en vue d'une cohérence terminologique avec l'article 10, alinéa 5 et afin que les procédures reconnues visant à garantir la qualité soient désignées de la même façon dans l'ensemble du

statue sur les oppositions avec un plein pouvoir d'examen (art. 61, al. 1, 3^e phrase LC). Cf. ALDO ZAUGG/PETER LUDWIG, *op. cit.*, art. 61, n. 3 (avec renvoi à l'art. 33 LAT) et n. 7.

³⁷ Le terme «consultation des offices» est aussi utilisé pour les procédures visant l'édiction d'un plan de quartier cantonal.

domaine de l'aménagement du territoire. Un affinage de la terminologie est aussi indiqué du fait que les formulations mettaient l'accent sur les concours et les procédures analogues et étaient donc trop restrictives, comme il ressort des travaux préparatoires³⁸. L'utilisation d'un seul terme (procédure visant à garantir la qualité), dans l'ensemble de la législation sur les constructions, tend à garantir plus facilement une pratique uniforme et contribue ainsi à la sécurité du droit.

Article 93

L'*alinéa 1, lettre b* est modifié en vue d'une cohérence terminologique avec l'article 10, alinéa 5 et afin que les procédures reconnues visant à garantir la qualité soient désignées de la même façon dans l'ensemble du domaine de l'aménagement du territoire. Il n'y a à aucune intention de modifier la pratique actuelle. Il s'agit uniquement de remplacer la formulation «lorsqu'un projet est issu d'un concours organisé conformément à des règles de procédure reconnues» par «lorsqu'un projet est issu d'une procédure reconnue visant à garantir la qualité». L'ordonnance établira clairement que la possibilité de renoncer à l'édiction d'un plan de quartier dans une zone à planification obligatoire n'est prévue que pour les procédures régies par le règlement SIA 142/2009, comme c'est déjà le cas vu les dispositions prises par le Conseil-exécutif en 2010 (ACE 1011/2010)³⁹. L'utilisation d'un seul terme (procédure visant à garantir la qualité), dans l'ensemble de la législation sur les constructions, évite toute ambiguïté et contribue ainsi à la sécurité du droit.

Article 144

La modification de l'*alinéa 2, lettre l* est d'ordre terminologique. Il s'agit d'unifier la manière de désigner les procédures reconnues visant à garantir la qualité par la reprise de la terminologie utilisée à l'article 10, alinéa 5, à l'article 92, alinéa 2 et à l'article 93, alinéa 1, lettre *b* LC. L'expression «fixation de règles de procédure garantissant la qualité des concours au sens de l'article 93, alinéa 1, lettre *b*» est remplacée par «fixation des procédures reconnues visant à garantir la qualité». Cette modification s'accompagne d'un changement (mineur) de nature matérielle: les règles fixées par le Conseil-exécutif concernent désormais, en plus de la procédure de renonciation à l'édiction d'un plan de quartier dans les zones à planification obligatoire (art. 93, al. 1, lit. *b* LC), toutes les procédures visant à garantir la qualité prévues par la législation sur les constructions. L'OC définira les procédures reconnues visant à garantir la qualité, raison pour laquelle l'ACE déterminant pour les procédures au sens de l'article 93, alinéa 1, lettre *b* LC pourra être abrogé.

7.2 Décret concernant la procédure d'octroi du permis de construire (DPC)

Article 22a

L'adaptation de l'*alinéa 1* ne concerne que la version française. Une erreur de traduction a été constatée récemment par le Tribunal administratif (jugement 100.2019.414/427U du 15 décembre 2020, c. 3.4). Selon le Tribunal administratif, la teneur de l'*alinéa* en français suggère que les conditions doivent être remplies de manière alternative (ou) et non pas de façon cumulative (et), ce qui constitue une erreur rédactionnelle. Cette erreur est donc corrigée.

La modification de l'article donne l'occasion de corriger la terminologie de l'*alinéa 1, lettre b* et de la rendre conforme à la législation fédérale (inventaire fédéral des sites construits d'*importance nationale* à protéger en Suisse). Une adaptation mineure d'ordre rédactionnel a également été apportée au texte allemand («...im Sinne»).

³⁸ Cf. rapport du 2 septembre 2015 présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil portant sur la modification de la loi sur les constructions et du décret concernant la procédure d'octroi du permis de construire (2014.RRGR.419), p. 43, commentaire de l'article 92, alinéa 2 LC. Il est précisé: «La présente révision fournit l'occasion d'inscrire à l'article 92, alinéa 2 les bases nécessaires à l'organisation d'un concours ou d'une procédure similaire obéissant à des règles de procédure reconnues pour l'édiction d'un plan de quartier. Outre les types de concours (concours de projet, procédure sélective, concours portant sur les études et la réalisation, concours portant sur les études, concours d'investisseurs, concours d'idées, étude de projets en parallèle, et mandat d'étude) décrits dans les règlements SIA 142 ("Règlement des concours d'architecture et d'ingénierie", 2009) et 143 ("Règlement des mandats d'étude parallèles d'architecture et d'ingénierie", 2009) ainsi que dans les lignes directrices "Wegleitung über Selektive Verfahren nach SIA 142 und 143" (2011, n'existant qu'en allemand) et "Programmes pour concours et mandats d'étude parallèles" (2013), d'autres formes de concours devant être organisés conformément à des règles de procédure reconnues [...] sont envisageables.»

³⁹ Conformément à l'article 122a, alinéa 1 OC, le Conseil-exécutif a fixé par voie d'arrêté, le 30 juin 2010 (ACE 1011/2010), les règles de procédure reconnues garantissant la haute qualité du résultat des concours de projets au sens de l'article 93, alinéa 1, lettre *b* LC en faisant référence au «Règlement des concours d'architecture et d'ingénierie» de la SIA arrêté le 15 mai 2009 (règlement SIA 142/2009), à l'exclusion expresse des articles 3.1, lettre *a*, 3.2, 3.3, dernière phrase, 4.4, 17.1, 2° à 5° phrases, 17.5, dernière phrase, 17.6 et 27 (renvoi statique).

L'*alinéa 2* est modifié en raison des nouvelles dispositions de l'article 10, alinéa 5 LC. Etant donné que la nouvelle teneur de la LC ne rend plus nécessaire la consultation de la CPS en première instance, dans le cadre des procédures d'octroi du permis de construire, il est inutile de reporter textuellement la réglementation dans le DPC. Le renvoi à l'article 10, alinéa 5 suffit à expliciter que la CPS n'est pas consultée, en première instance, dans le cadre des procédures d'octroi du permis de construire (comme le prévoit déjà actuellement la législation), lorsqu'un projet de construction a déjà été expertisé par la CFNP, le SMH ou un service spécialisé local compétent ou qu'il est issu d'une procédure reconnue visant à garantir la qualité. La réglementation qui prévalait jusqu'à présent ne subit aucune modification d'ordre matériel.

7.3 Modification indirecte de la loi de coordination (LCoord⁴⁰)

Article 7

L'ajout, à l'*alinéa 1*, d'une réserve en faveur de l'article 59, alinéa 1a LC permet de préciser que les communes sont tenues, lorsqu'elles ont (librement) décidé de mener la consultation des offices, d'assumer *cette* partie de la procédure d'examen préalable et les tâches qui y ont trait (réception des rapports techniques et officiels, mise au net éventuelle avec les offices et services). Dans tous les cas, l'OACOT est l'autorité directrice pour l'examen préalable définitif de plans communaux.

8. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes

La présente révision législative n'est pas mentionnée explicitement dans le programme gouvernemental de législature. Elle découle, d'une part, de l'adoption à l'automne 2019 de la motion 133-2019 et du mandat parlementaire qui en résulte ainsi que, d'autre part, des solutions proposées pour l'optimisation de la procédure d'édiction des plans par le groupe de contact Aménagement, auquel des représentants des communes bernoises (de l'ACB) notamment ont participé. Un besoin d'intervention et la nécessité d'une modification législative ont été constatés. Les changements prévus bénéficient d'un large soutien (politique).

9. Répercussions financières

Le projet n'a aucune répercussion financière directe au niveau cantonal. Au niveau communal, l'usage de la nouvelle possibilité prévue à l'article 59, alinéa 1a LC (délégation optionnelle d'une partie de l'examen préalable) peut entraîner certaines charges supplémentaires liées à la consultation des offices (réception, mise au net et documentation des rapports officiels et des rapports techniques nécessaires). L'augmentation des charges devrait cependant être «compensée» par la simplification attendue de la procédure.

10. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Tout porte à croire que le projet n'entraînera pas de répercussions directes notables sur le personnel et l'organisation du canton. La tenue obligatoire d'un entretien initial dans le cadre de la procédure d'édiction des plans (voir le nouvel art. 58a LC) implique potentiellement une charge de travail supplémentaire pour l'OACOT, mais une diminution de la mobilisation des ressources liée à la délégation optionnelle d'une partie de l'examen préalable (voir l'art. 59, al. 1a LC) est possible. L'augmentation et la réduction du volume de tâches à accomplir devraient être à peu près équivalentes et s'équilibrer.

⁴⁰ Loi de coordination du 21 mars 1994 (LCoord; RSB 724.1).

Pour les communes, la responsabilité de la première partie de l'examen préalable (réception des rapports techniques et officiels, mise au net éventuelle avec les offices et services, documentation de la consultation à l'intention de l'OACOT pour qu'il mène l'examen préalable à son terme) suppose qu'elles disposent de capacités suffisantes et des connaissances requises, ce qui n'est pas sans répercussion sur le personnel et l'organisation.

11. Répercussions sur les communes

Dans le cadre de la procédure d'édiction des plans, la marge de manœuvre des communes est élargie. Pour autant qu'elles disposent des ressources et des compétences nécessaires, elles peuvent prendre sous leur responsabilité la première partie de la procédure d'examen préalable et la mener de façon autonome. Les communes décident si elles veulent prendre cette responsabilité; il ne s'agit pas d'une obligation. Elles font connaître leur volonté à l'occasion de l'entretien initial (voir le nouvel art. 58a LC), ou s'il y est renoncé, dans le cadre d'un échange avec l'OACOT. Une fois la décision prise, elle devient contraignante et les communes réceptionnent elles-mêmes les rapports techniques et les rapports officiels qui sont nécessaires. Elles doivent ensuite prendre contact avec les services et les offices concernés pour traiter les éventuelles divergences et documentent le résultat du processus dans un rapport en prévision de la dernière étape de l'examen préalable. L'agrandissement de leur marge de manœuvre s'accompagne donc de nouvelles responsabilités: les communes doivent veiller à ce que la première partie de la procédure d'examen préalable se déroule correctement. En contrepartie, l'OACOT s'engage à limiter à de rares exceptions, pour de justes motifs, les cas où il s'éloigne du résultat de la partie déléguée de l'examen préalable.

12. Répercussions sur l'économie

Le projet n'a aucune répercussion directe sur l'économie.

13. Résultat de la procédure de consultation

Le présent projet législatif a fait l'objet d'une procédure de consultation conformément aux articles 4 et suivants de l'ordonnance sur les procédures de consultation et de corapport (OPC⁴¹). Cette procédure a duré du 20 août au 20 novembre 2021. Le total des participations se porte à 76, dont 13 émanaient de services de l'administration cantonale et 63 d'organisations et de personnes tierces. Les avis des services administratifs ne sont pas mentionnés (conformément à l'art. 11, al. 2 OPC), puisqu'ils ne sont pas publics et qu'ils font donc l'objet d'une évaluation distincte.

13.1 Evaluation générale

La plupart des participants à la procédure de consultation (42) ont porté globalement un jugement positif sur le projet, 17 participants ne se sont pas prononcés de manière catégorique et quatre autres ont rejeté le projet. Il a emporté l'adhésion de la majorité des partis, des communes, des organisations régionales et des milieux économiques. La position des associations des domaines de l'environnement et de l'aménagement du territoire, des Eglises et des organes de la justice était, quant à elle, généralement neutre (17 prises de position). Quelques participants (4) ont rejeté le projet sur le fond.

⁴¹ Ordonnance du 26 juin 1996 sur les procédures de consultation et de corapport (OPC; RSB 152.025).

Schéma de l'évaluation globale

Catégorie	Abréviation	Approbation	Rejet	Neutre
Partis	P	6	0	1
Communes	C	21	1	4
Régions/organisations régionales	R	4	0	2
Economie	Ec	5	0	2
Environnement/aménagement du territoire/architecture	En	2	2	2
Eglises	Eg	1	0	1
Justice	J	0	0	2
Divers	D	3	1	3
TOTAL (sans l'administration) 63		42	4	17

13.2 Prises de position

Le détail de l'évaluation des prises de position des participants externes à l'administration peut être consulté en ligne, sous forme de synthèse (www.rr.be.ch, arrêtés du Conseil-exécutif, annexe de l'affaire n° 2020.DIJ.8637).

Le résultat de la procédure de consultation peut être résumé comme suit. Dans une très large majorité des cas, les participants s'expriment sur l'article 10 LC et sur les articles 58a et 59, alinéa 1a LC, c'est-à-dire respectivement sur la mise en œuvre de la motion M 133-2019 sur le plan législatif (relative à la non-consultation de la CPS dans le cadre des projets issus d'une procédure reconnue visant à garantir la qualité) et sur les optimisations prévues dans les procédures d'aménagement. Dans leur ensemble, les règles soumises à discussion ont reçu un accueil majoritairement favorable. Considérés dans le détail, les avis exposés ne suivent pas tous la même orientation.

Article 10 LC

S'agissant de la non-consultation de la CPS lorsqu'un projet est le fruit d'une procédure reconnue visant à garantir la qualité, la réglementation proposée pour la mise en œuvre de la motion Lanz susmentionnée (M 133-2019) a reçu l'assentiment de la majorité des participants. Certains d'entre eux ont quand même souhaité avoir des précisions sur certains points ou davantage d'explications. Diverses prises de position mentionnaient une exclusion généralisée de la CPS ou un élargissement de la marge de manœuvre des communes lorsqu'elles mandatent une commission d'experts pour évaluer la compatibilité des projets avec la protection des sites et du paysage. Seuls quelques avis s'opposaient sur le fond à la proposition de non-consultation de la CPS en cas de procédure reconnue visant à garantir la qualité.

Article 58a (nouveau) LC

Le principe de l'introduction d'un entretien initial obligatoire a été largement approuvé. La majorité des participants à la procédure de consultation ont reconnu l'utilité d'un tel entretien entre la commune et l'OACOT au début de la procédure d'aménagement. Le rapport a été complété conformément à la suggestion d'un participant concernant l'implication d'autres services spécialisés cantonaux lors de cet entretien. Une seule commune a rejeté l'idée de l'entretien initial.

Article 59, alinéa 1a (nouveau) LC

Pour l'essentiel, les participants se sont ralliés à la proposition de permettre aux communes d'assumer volontairement une partie déléguée de l'examen préalable. Toutes les communes ne lui ont cependant pas réservé le même accueil. Les petites communes rurales surtout ont tendanciellement fait preuve d'un certain scepticisme, voire s'opposaient au projet, car elles craignaient d'être mises sous pression compte tenu du manque de ressources et de connaissances de leur administration.

Autres remarques et propositions

Plusieurs participants ont saisi l'occasion de la procédure de consultation pour faire part d'autres propositions ou de modifications plus étendues de la législation sur les constructions qui, dans certains cas, rejoignaient à la lettre ou dans l'esprit des demandes formulées dans des interventions parlementaires qui n'ont pas encore été traitées.

13.3 Prise en compte des avis

Vu l'appréciation globalement positive du projet lors de la procédure de consultation, le Conseil-exécutif ne constate aucune raison de remanier entièrement la révision prévue de la LC ni de lui donner une nouvelle orientation. Les adaptations qui ont été apportées à la suite, ou en raison, de la procédure de consultation servent donc uniquement à fournir des précisions nécessaires ou à modifier des dispositions légales (technique législative, modifications d'ordre rédactionnel) et à compléter les explications du rapport. A cela s'ajoute une modification indirecte de la LCoord, requise pour éliminer toute ambiguïté concernant l'exécution de la partie déléguée de l'examen préalable (voir l'art. 7, al. 1 LCoord complété). S'agissant d'autres éventuelles adaptations de la législation sur les constructions, il n'est pas donné suite aux propositions formulées par quelques participants et qui étaient partiellement similaires à des demandes soumises dans des interventions parlementaires. Il s'agit surtout de garantir une mise en œuvre rapide des optimisations prévues par le présent projet législatif concernant les procédures d'aménagement. Ces demandes, si elles donnent lieu à des mandats contraignants de la part du Grand Conseil, feront l'objet d'autres projets législatifs.

14. Propositions

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver la présente modification de la loi sur les constructions ainsi que la modification du décret concernant la procédure d'octroi du permis de construire. Il est en outre demandé de renoncer à une seconde lecture afin que les modifications législatives puissent entrer en vigueur le plus rapidement possible et être appliquées.