



Rapport

Version pour la consultation (octobre à décembre 2022)

Date de la séance du CE :
Direction : Direction de l'intérieur et de la justice
N° d'affaire : 2021.DIJ.5465
Classification : Non classifié

Ordonnance sur les constructions (OC) (modification)

Table des matières

1.	Synthèse	1
2.	Contexte	2
2.1	Commission de protection des sites et du paysage (CPS)	2
2.2	Motion Lanz (M 133-2019)	2
2.3	Modification de la loi sur les constructions de 2021	3
3.	Caractéristiques du projet	3
4.	Forme de l'acte législatif	3
5.	Droit comparé	3
6.	Commentaire des articles	4
6.1	Ordonnance du 6 mars 1985 sur les constructions (OC)	4
6.2	Ordonnance du 27 octobre 2010 concernant la Commission de protection des sites et du paysage (OCPS)	7
7.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes	7
8.	Répercussions financières	7
9.	Répercussions sur le personnel et l'organisation	7
10.	Répercussions sur les communes	7
11.	Répercussions sur l'économie	8
12.	Résultat de la consultation	8

1. Synthèse

La présente modification de l'ordonnance sur les constructions et les modifications indirectes de l'ordonnance concernant la Commission de protection des sites et du paysage (OCPS) découlent directement de la dernière modification de la loi sur les constructions (LC¹) et du décret concernant la procédure d'octroi du permis de construire (DPC²), qui dote d'une assise légale

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).

les mesures décidées par le groupe de contact Aménagement en vue de la simplification de la procédure concernant les plans communaux ainsi que la mise en œuvre de la motion 133-2019 (Lanz). La présente modification de l'ordonnance sur les constructions sert au Conseil-exécutif, d'une part, à définir les procédures reconnues visant à garantir la qualité pour lesquelles la Commission de protection des sites et du paysage (CPS) n'est pas consultée, qui peuvent être prescrites dans la réglementation fondamentale et qui permettent de renoncer à la procédure d'édiction de plans de quartier pour les zones à planification obligatoire. D'autre part, certains changements sont rendus nécessaires par les nouvelles dispositions concernant les plans communaux (entretien initial et délégation de la première partie de la procédure d'examen préalable). L'occasion est également saisie pour apporter une précision minimale concernant l'édiction de plans de quartier cantonaux. L'ordonnance concernant la Commission de protection des sites et du paysage est aussi adaptée pour ce qui a trait aux cas de figure où la CPS n'est pas consultée (procédures reconnues visant à garantir la qualité).

2. Contexte

2.1 Commission de protection des sites et du paysage (CPS)

La CPS est constituée par le Conseil-exécutif et composée de spécialistes notamment de l'architecture, de l'architecture paysagère, de l'histoire de l'art et de l'architecture, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. À la demande de l'autorité d'octroi du permis de construire, la CPS évalue les projets dont la réalisation est susceptible d'avoir un impact considérable sur le site ou le paysage et prend, sur demande, position sur les questions concernant la protection des sites et du paysage dans le cadre de demandes préalables ainsi que de procédures d'aménagement, d'octroi de concession et de recours (voir les art. 10 LC et 22a DPC). Elle n'est pas consultée dans les procédures d'octroi du permis de construire ou d'édiction des plans lorsque le projet de construction ou d'aménagement a déjà été examiné 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 ou lorsqu'il est le résultat d'une procédure reconnue visant à garantir la qualité (art. 10, al. 5 LC), étant donné qu'il a déjà été soumis à l'examen complet de spécialistes.

2.2 Motion Lanz (M 133-2019)

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 (UDC, Thoune) et ses cosignataires. Les motionnaires priaient le Conseil-exécutif de soumettre au Grand Conseil une modification des bases légales déterminantes afin qu'elles se rapprochent de ce qui prévaut depuis longtemps pour la procédure d'octroi du permis de construire et qu'il ne soit plus nécessaire de faire appel à la CPS dans le cadre de la procédure d'édiction des plans lorsqu'une procédure reconnue visant à garantir la qualité avait été menée préalablement. En outre, les bases légales pertinentes devaient spécifier les exigences concrètes auxquelles devait répondre la procédure visant à garantir la qualité pour permettre d'exclure une consultation de la CPS.

2.3 Modification de la loi sur les constructions de 2021

Lors de la session d'automne 2022, le Grand Conseil a adopté la modification de la loi sur les constructions de 2021. Cette modification portait également sur le décret concernant la procédure d'octroi du permis de construire. Elle permet d'une part une optimisation des procédures communales d'aménagement sur plusieurs points grâce à l'introduction d'un entretien initial obligatoire au début du processus et à la possibilité donnée aux communes d'assumer une partie de la procédure d'examen préalable. D'autre part, les adaptations nécessaires ont pu être apportées en vue de la mise en œuvre de la motion Lanz (M 133-2019) et de la définition des procédures visant à garantir la qualité. L'article 10, alinéa 5 LC prévoit ainsi de manière générale, c'est-à-dire aussi bien pour l'édiction des plans que pour l'octroi du permis de construire, que la CPS n'est pas consultée lorsque le projet de construction ou d'aménagement est le résultat d'une procédure reconnue visant à garantir la qualité. Le champs d'application se limite aux procédures d'édiction des plans et d'octroi du permis de construire en première instance, puisqu'en vertu de la maxime inquisitoire prévue à l'article 18 LPJA³, les autorités de recours en matière de construction et en matière d'élaboration des plans sont légalement tenues d'établir les faits pertinents de manière complète sur la base de toutes les preuves disponibles, ce qui comprend le cas échéant l'expertise de la CPS, en sa qualité de commission cantonale spécialisée. La modification législative de 2021 a aussi été l'occasion d'unifier la terminologie retenue pour désigner les procédures reconnues visant à garantir la qualité et d'habiliter le Conseil-exécutif à décrire plus précisément ces procédures par voie d'ordonnance.

3. Caractéristiques du projet

La présente modification législative permet au Conseil-exécutif d'édicter les règles nécessaires à la suite de la récente modification de la loi sur les constructions dans l'ordonnance qui s'y rapporte. D'une part, elle doit garantir la définition, en vertu de l'article 144, alinéa 2, lettre / LC, des procédures reconnues visant à garantir la qualité au sens des articles 10, alinéa 5, 92, alinéa 2 et 93, alinéa 1, lettre b LC. D'autre part, elle sert à apporter les changements devenus nécessaires concernant les nouvelles réglementations applicables en matière d'entretien initial (art. 58a LC) et de délégation de la première partie de la procédure d'examen préalable (art. 59, al. 1a LC) en même temps qu'elle circonscrit clairement la portée de l'examen préalable du canton à la dimension de la légalité du projet. Par ailleurs, une petite précision est donnée à propos de l'édiction de plans de quartier cantonaux. S'agissant de l'ordonnance concernant la Commission de protection des sites et du paysage, elle est modifiée afin que la non-implication de la CPS dans le cadre des procédures visant à garantir la qualité soit entérinée.

4. Forme de l'acte législatif

Les règles nécessaires sont spécifiées par voie d'ordonnance dans le cadre de la présente modification de l'ordonnance sur les constructions et de l'ordonnance concernant la Commission de protection des sites et du paysage.

5. Droit comparé

Une étude des différentes approches juridiques est disponible dans le rapport présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la modification de la loi sur les constructions (affaire n° 2020.DIJ.8637).

³ Loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA; RSB 155.21).

6. Commentaire des articles

6.1 Ordonnance du 6 mars 1985 sur les constructions (OC)

Article 99a (nouveau)

En adoptant le nouvel article, le Conseil-exécutif définit, en vertu de l'article 144, alinéa 2, lettre / LC, les procédures reconnues visant à garantir la qualité qui induisent les (différentes) conséquences juridiques visées par les articles 10, alinéa 5, lettre *b*, 92, alinéa 2 et 93, alinéa 1, lettre *b* LC. Premièrement, le fait qu'un projet d'aménagement ou de construction résulte d'une procédure reconnue visant à garantir la qualité implique notamment que les autorités compétentes n'ont pas besoin de consulter la CPS (art. 10, al. 5, lit. *b* LC). Deuxièmement, la réglementation fondamentale en matière de construction peut prescrire le déroulement d'une procédure reconnue visant à garantir la qualité pour l'édition des plans de quartier des zones à planification obligatoire (art. 92, al. 2 LC). Troisièmement, la possibilité de renoncer à cette édition est prévue dans le cas où le projet concerné est issu d'une procédure reconnue visant à garantir la qualité (art. 93, al. 1, lit. *b* LC). Ces conséquences juridiques ne sont pas du même ordre, de sorte que les exigences liées aux procédures concernées doivent aussi être différentes. Une réglementation différenciée de ces procédures est donc prévue.

L'*alinéa 1* fixe le principe de base: les procédures reconnues visant à garantir la qualité remplissent essentiellement les conditions posées dans les règlements de la Société suisse des ingénieurs et des architectes (SIA) 142/2009 et 143/2009 ainsi que dans les règles régissant les procédures d'atelier et d'expertise, à l'exception explicite des dispositions relatives aux honoraires et à la poursuite d'un mandat⁴. C'est la raison pour laquelle est prévu un renvoi statique au règlement SIA 142/2009 (*concours* d'architecture et d'ingénierie), au règlement SIA 143/2009 (*mandats d'étude parallèles* d'architecture et d'ingénierie) et à la ligne directrice pour le règlement SIA 143 de 2018 (planifications test), qui est déterminante pour les procédures d'atelier et d'expertise.

Lettre a: les concours se déroulant selon le règlement SIA 142/2009 constituent un instrument éprouvé de mise en concurrence des prestations d'architecture, d'ingénierie ou de domaines apparentés (p. ex. aménagement du territoire, urbanisme et architecture paysagère). Ils permettent d'évaluer plusieurs options, de les comparer entre elles et de trouver les solutions tenant au mieux compte des critères conceptuels, formels, sociaux, écologiques, économiques et techniques.

Les concours d'études (concours d'idées compris) selon l'article 3 du règlement SIA 142/2009 sont des procédures reconnues visant à garantir la qualité. La dernière phrase de l'article 3.3 est toutefois explicitement exclue (elle concerne la contrepartie et la poursuite du mandat). De plus, les concours portant sur les études et la réalisation selon l'article 4 du règlement SIA 142/2009 correspondent aussi à des procédures reconnues visant à garantir la qualité. Cette fois encore, les dispositions concernant la contrepartie et la poursuite du mandat (art. 4.4) sont écartées. L'application d'autres dispositions du règlement SIA 142/2009 est également expressément exclue: article 17.1, de la deuxième à la cinquième phrases (calcul de la somme globale des prix), article 17.5, dernière phrase (honoraires des participants au degré en option d'un concours), article 17.6 (honoraires), article 27 (prétentions découlant du concours). La donneuse ou le donneur d'ouvrage doit ainsi rester libre dans ses décisions concernant les indemnités, la poursuite des mandats et les prix attribués. Les dispositions en question du règlement SIA 142/2009 (art. 3.3, art. 4.4, art. 17.1, 2^e à 5^e phrases, art. 17.5, dernière phrase, art. 17.6 et

⁴ Cela signifie que le fait de respecter les règles concernant les honoraires et la poursuite d'un mandat des règlements SIA concernés n'est pas déterminant pour que la procédure soit reconnue comme visant à garantir la qualité. Ces aspects ne sont donc pas examinés par les autorités compétentes pour l'approbation des plans ou l'octroi du permis de construire.

art. 27) ne sont pas examinées dans le cadre des procédures d'approbation des plans et d'octroi du permis de construire.

Lettre b: les mandats d'étude parallèles au sens du règlement SIA 143/2009 sont une forme particulière de mise en concurrence des prestations d'architecture, d'ingénierie et d'autres domaines apparentés (aménagement du territoire, urbanisme et architecture paysagère, etc.). Ils se fondent sur des propositions de solution non anonymes, qui se sont dégagées à l'issue d'un dialogue entre les participantes et participants, d'une part, et le collège d'expertes et d'experts, d'autre part. Les mandats d'étude parallèles peuvent prendre la forme de mandats portant sur les études (mandats d'idées inclus) et de mandats portant sur les études et la réalisation. Ils sont particulièrement adaptés aux tâches complexes dont les termes de référence ne peuvent être préalablement déterminés de manière suffisamment claires ou exhaustive. Le dialogue direct au cours du mandat d'étude parallèle permet, sous une forme flexible et interactive, de préciser et compléter les termes du programme afin que soient trouvées des solutions respectant au mieux les critères conceptuels, formels, sociaux, écologiques, économiques et techniques. Comme pour la lettre *a* (concernant les concours), les dispositions du règlement SIA 143/2009 concernant la poursuite des mandats et les honoraires sont expressément exclues. Les dispositions non applicables sont par conséquent celles de l'article 3.3, dernière phrase, de l'article 4.4, de l'article 17.1, lettres *a* et *b*, de l'article 17.4 et de l'article 27. Ces dispositions ne sont donc pas soumises à un examen lors des procédures d'approbation des plans et d'octroi du permis de construire.

Lettre c: les procédures d'atelier et d'expertise se fondant sur le règlement SIA 143/2009 et sur la ligne directrice de 2018 pour le règlement SIA 143 (planifications test) sont reconnues comme visant à garantir la qualité pour autant que les conditions des chiffres 1 à 6 soient toutes réunies. Ces conditions sont les suivantes: application régulière de la procédure d'adjudication et d'attribution du mandat selon les qualifications requises préalablement définies; sélection d'un collège d'expertes et d'experts de composition équilibrée avec principalement des spécialistes qualifiées et qualifiés; programme nécessaire à l'attribution du mandat portant sur l'aménagement, le mandat et la procédure; expertise des participantes et des participants à la procédure d'aménagement; étude de plusieurs variantes (sélection d'au moins trois participantes ou participants ou propositions), documentation complète du déroulement de la procédure et des résultats visés, mandat écrit pour la suite des opérations. L'autorité d'approbation des plans ou d'octroi du permis de construire compétente pour le projet d'aménagement ou de construction vérifie d'office si ces conditions sont remplies.

Alinéa 2

Par rapport à l'alinéa 1, l'alinéa 2 prévoit un cas particulier (au sens d'une *lex specialis*). Il détermine les procédures réputées reconnues visant à garantir la qualité qui justifient de renoncer à l'édiction d'un plan de quartier pour une zone à planification obligatoire au sens de l'article 93, alinéa 1, lettre *b* LC. Compte tenu de la portée non négligeable qu'a ce cas particulier, il convient d'adopter une définition plus restrictive qu'à l'alinéa 1 des procédures reconnues visant à garantir la qualité. Ces dernières se limitent donc aux procédures se déroulant selon le règlement SIA 142/2009, *sans* les concours d'idées. Ainsi, les concours d'idées selon le règlement SIA 142/2009 (art. 3.1, lit. *a* et art. 3.2) tout comme les mandats d'étude parallèles selon le règlement SIA 143/2009 et les procédures d'atelier et d'expertise selon ce même règlement *ne* sont *pas* des procédures reconnues dans les cas régis par l'article 93, alinéa 2 LC. Les concours d'idées et les mandats d'étude parallèles ne débouchent pas sur des solutions suffisamment approfondies qui leur permettraient de remplacer l'édiction d'un plan de quartier pour une zone à planification obligatoire. Le résultat issu de la procédure visant à garantir la qualité doit présenter, pour que l'édiction ne soit pas requise, un degré de concrétisation supérieur à celui qui donne la liberté de ne pas impliquer la CPS ou qui est prescrit pour un plan de quartier dans une zone à planification obligatoire. Il n'est donc possible de renoncer à l'édiction que lorsque le

projet est issu d'une procédure menée selon le règlement SIA 142/2009, un concours d'idées n'étant toutefois pas considéré comme suffisant.

Article 112

Cet article détaille la procédure d'examen préalable des plans directeurs des communes. Le *nouvel alinéa 1a* tient compte de la possibilité désormais offerte aux communes de mener la consultation des offices elles-mêmes dans le cadre de la première partie de la procédure d'examen préalable pour les plans (directeurs et d'affectation) communaux (cf. art. 59, al. 1a LC). Il précise que les communes recourant à cette possibilité doivent transmettre à l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) le rapport qui découle de la consultation des offices ainsi que les rapports techniques et les rapports officiels accompagnés des documents au sens de l'alinéa 1 pour l'examen préalable. La nécessité de documenter la procédure en question est déjà réglementée à l'article 59, alinéa 1a LC. L'OACOT a besoin, pour l'examen préalable, d'une documentation claire et complète de cette procédure.

Article 118

Cet article règle l'examen préalable des plans d'affectation communaux. Le *nouvel alinéa 1a* prévoit que les communes menant elles-mêmes la consultation des offices conformément à la loi sur les constructions (dans le cadre de la première partie de la procédure d'examen préalable des plans) transmettent à l'OACOT le rapport qui en découle ainsi que les rapports techniques et les rapports officiels accompagnés des documents au sens de l'alinéa 1 pour l'examen préalable. L'obligation des communes de documenter la consultation des offices est déjà prévue à l'article 59, alinéa 1a LC. L'OACOT a besoin d'une documentation claire et complète de cette procédure pour l'examen préalable des plans d'affectation concernés.

L'*alinéa 4, lettre c* est abrogé. Selon cette disposition, l'OACOT examine si les projets sont propres à atteindre le but visé par la commune (examen de l'opportunité). Or l'examen de l'opportunité a été en principe abrogé (limité aux griefs indiqués dans les oppositions) par la modification de la loi sur les constructions du 18 juin 1997, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1998, concernant la procédure d'approbation des plans et donc la procédure d'examen préalable⁵.

Article 121

Cette disposition règle, en vertu de l'article 102 LC, la procédure applicable aux plans de quartier cantonaux. L'occasion de la modification est saisie pour éliminer une ambiguïté. Le *nouvel alinéa 3a* établit clairement que la Direction de l'intérieur et de la justice fait paraître la date d'entrée en vigueur du plan de quartier cantonal dans la Feuille officielle cantonale et dans les organes de publication officiels des communes concernées. La même procédure est appliquée pour les plans d'affectation des communes (cf. art. 110, al. 1a OC) et a déjà fait ses preuves.

Article 122a

Cette disposition détaille les particularités concernant la possibilité de renoncer à un plan de quartier dans une zone à planification obligatoire en vertu de l'article 93, alinéa 1, lettre *b* LC. L'*alinéa 1* peut être abrogé dès lors que les procédures reconnues visant à garantir la qualité déterminantes sont définies par le nouvel article 99a. Les alinéas 2, 3 et 6 ne font l'objet que de modifications d'ordre rédactionnel.

⁵ Cf. rapport présenté par la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques du canton de Berne au Conseil-exécutif à l'intention du Grand Conseil concernant la révision partielle du 18 septembre 1996 de la loi sur les constructions, ch. 5, p. 3, art. 59: «Enfin, la procédure d'examen préalable se trouvera simplifiée du fait de la limitation du pouvoir d'examen à la légalité et à la conformité par rapport aux plans supérieurs. Quant aux commentaires relatifs à l'opportunité, ils devront être compris comme des suggestions.»

6.2 Ordonnance du 27 octobre 2010 concernant la Commission de protection des sites et du paysage (OCPS)

Préambule

En plus de l'article 144, alinéa 3, lettre c LC, l'article 10 LC est également cité dans le préambule.

Article 2

Le nouvel *alinéa 2* indique clairement que la CPS n'est pas consultée dans les procédures d'octroi du permis de construire correspondant aux cas visés à l'article 10, alinéa 5 LC, c'est-à-dire lorsque le projet de construction a déjà été examiné par la CFNP, le SMH ou un service spécialisé local compétent ou lorsqu'il est le résultat d'une procédure reconnue visant à garantir la qualité. Les procédures reconnues visant à garantir la qualité déterminantes sont décrites à l'article 99a OC.

Article 3

L'ajout d'un *alinéa 2* permet de préciser que la CPS n'est pas non plus consultée dans les procédures d'édiction des plans correspondant aux cas visés à l'article 10, alinéa 5 LC, c'est-à-dire lorsque le projet d'aménagement a déjà été examiné par la CFNP, le SMH ou un service spécialisé local compétent ou lorsqu'il est le résultat d'une procédure reconnue visant à garantir la qualité. Les procédures reconnues visant à garantir la qualité déterminantes sont décrites à l'article 99a OC.

7. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes

La présente modification législative est une conséquence directe de l'adoption par le Grand Conseil, en septembre 2022, de la modification de la loi sur les constructions, qui met en œuvre le mandat parlementaire résultant de la motion 133-2019 et qui entérine les solutions proposées par le groupe de contact Aménagement auxquelles un soutien politique a été apporté. La nécessité d'une modification législative est donc constatée.

8. Répercussions financières

Le projet n'a aucune répercussion financière directe.

9. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Le projet n'a pas de répercussions directes sur le personnel et l'organisation.

10. Répercussions sur les communes

Les procédures visant à garantir la qualité sont clairement définies par la loi, ce qui œuvre à fournir aux communes une base claire et à affirmer la sécurité du droit s'agissant premièrement de la non-consultation de la CPS dans les procédures d'édiction des plans et d'octroi du permis de construire, deuxièmement d'une éventuelle prescription réglementaire quant à l'édiction d'un plan de quartier dans une zone à planification obligatoire et, troisièmement, de la possibilité de renoncer à un plan de quartier dans une zone à planification obligatoire. Les investisseuses et

les investisseurs peuvent ainsi se voir inciter à mener une procédure visant à garantir la qualité, ce qui en retour contribue à des procédures d'édiction des plans et d'octroi du permis de construire de meilleure qualité. Les adaptations législatives apportées aux fins d'une optimisation des procédures concernant les plans communaux élargissent le pouvoir d'action des communes dans le domaine de l'aménagement du territoire. Les communes sont ainsi amenées à assurer la bonne exécution des procédures d'aménagement. Enfin, il est établi que l'OACOT ne procède qu'à la vérification de la légalité des plans communaux lors de l'examen préalable et qu'il n'intervient pas (ou plus) dans l'examen de l'opportunité.

11. Répercussions sur l'économie

Les modifications législatives n'ont pas de répercussions directes sur l'économie. La description des procédures reconnues visant à garantir la qualité qui permettent de ne pas consulter la CPS dans les procédures d'édiction des plans et d'octroi du permis de construire sous-tend la sécurité du droit pour les autorités compétentes. Elle contribue par ailleurs à des investissements bénéficiant d'une meilleure sécurité du droit, ce qui produit des effets positifs sur le développement du canton en matière de construction et d'économie.

12. Résultat de la consultation