

De la zone à planification obligatoire au permis de construire

**Guide pour
l'aménagement local**

**Un guide destiné aux
autorités, aux investisseurs
et aux concepteurs de projet**

Comment et à quelles conditions un permis de construire peut-il être délivré directement dans une zone à planification obligatoire, sans passer par un plan de quartier ?

Impressum

Editeur :

Office des affaires communales et de l'organisation
du territoire (OACOT) du canton de Berne

Direction du projet :

M. Rupp, Office des affaires communales et de
l'organisation du territoire

Mandataire du projet :

U. Eymann, avocat, Berne

Groupe de projet :

J. Hartmann, SIA, Section bernoise
A. Gerber, Fédération des urbanistes suisses
P. Mosimann, OACOT
R. Wohlfahrt, OACOT
P. Bieri, OACOT
P. Perren, OACOT

Conception :

N. Paris, Office des affaires communales et
de l'organisation du territoire

Traduction :

M. Heutger, Direction de la justice, des affaires communales
et des affaires ecclésiastiques

Diffusion :

Office des affaires communales et de l'organisation
du territoire

Nydeggasse 11/13, 3011 Berne

Téléphone : 031 633 77 36

fax : 031 633 77 31

Table des matières

	page
1 Introduction	3
Quel est l'objectif de ce guide ?	3
2 Aperçu des trois voies permettant d'éviter le plan de quartier	4
Aperçu sous forme de schéma	5
2.1 Le projet individuel = 1^{ère} voie	6
2.2 Le concours de projets selon les règles de la SIA = 2^e voie	7
2.2.1 Introduction	7
2.2.2 Marche à suivre pour les cas normaux	7
2.2.3 La commune ne veut pas renoncer à un plan de quartier malgré le concours	11
2.2.4 La décision de dispense prise par le conseil communal	11
2.2.5 Modifications du projet après le déroulement du concours	12
2.3 Le projet global = 3^e voie	13
3 Comment planifier et garantir la construction d'installations d'équipement dans les ZPO sans plan de quartier ?	14
4 Comment garantir les droits des tiers en cas de renonciation à un plan de quartier ?	15
5 Quelle garantie offrent les résultats des trois voies ?	16
Annexe	17
Services d'information	17
Contenu d'un programme de concours	18

1 Introduction

Quel est l'objectif de ce guide ?

Une demande de permis de construire dans une zone à planification obligatoire (ZPO) ne peut être déposée, conformément aux articles 92 ss de la loi sur les constructions (LC), que lorsque, normalement, une étape supplémentaire de planification, équivalant à un plan d'affectation spécial, a été franchie, soit après l'édiction d'un plan de quartier (PQ). Le plan de quartier d'une zone à planification obligatoire présuppose un examen préalable par l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT), nécessite un dépôt public de 30 jours avec la possibilité de faire opposition et doit être décidé par le conseil communal compétent. Il doit enfin être approuvé par l'OACOT. Un plan de quartier peut aussi, pour autant que le projet de construction soit suffisamment concret et que l'investisseur soit connu, avoir directement valeur de permis de construire en vertu de l'article 122 b OC.

L'objectif du présent guide pour l'aménagement local est de montrer comment et à quelles conditions il est possible, dans le cadre d'une ZPO, d'engager directement la procédure d'octroi du permis de construire, **sans passer par la deuxième étape de planification**. Pour cela, il est indispensable en premier lieu, de se faire **dispenser**, par une décision, de l'édiction d'un plan de quartier.

La première partie comprend un aperçu des moyens permettant de demander un permis de construire sans plan de quartier. Ces différents moyens, ou voies, sont ensuite décrits en détail dans une deuxième partie. Quant aux chapitres suivants, ils sont consacrés aux problèmes et aux questions pouvant se présenter et aux manières d'y répondre.

Délimitation :

Le présent guide **ne s'applique pas aux cas suivants** :

- concours d'idées ou de projets pour un projet décrit de manière précise et sans planification obligatoire (par ex. concours pour la construction d'un bâtiment scolaire, élaboration de projets parallèles au sujet de l'édiction d'une zone à planification obligatoire et/ou des directives la concernant) ;
- concours d'architecture privé ;
- mandats d'études
- procédures de soumission
- procédures d'édiction de plans de quartier qui doivent avoir en même temps valeur de permis de construire général ou ordinaire conformément à l'article 122 b OC ;
- bâtiments et installations de nature particulière au sens des articles 19 et 20 LC, lesquels nécessitent obligatoirement un plan de quartier, même s'ils sont expressément indiqués comme admis et suffisamment décrits dans les prescriptions concernant la ZPO (maisons-tours, centres d'achat, places de dépôt et de stationnement de plus de 5000m² en dehors d'une zone industrielle, etc.)

2 Aperçu des trois voies permettant d'éviter un plan de quartier

Texte de la loi

Art. 93, 1^{er} al., LC

¹ La construction dans une zone à planification obligatoire nécessite au préalable un plan de quartier entré en force (art. 88). Cependant, lorsque les éléments de la réglementation fondamentale et, le cas échéant, les directives sont respectés, l'autorité communale peut

- autoriser un projet individuel avant d'édicter le plan de quartier ;
- renoncer à édicter le plan de quartier lorsqu'un projet est issu d'un concours organisé conformément aux règles de la Société suisse des ingénieurs et des architectes ;
- renoncer, avec l'accord de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire, à édicter le plan de quartier, si un projet global est conforme à l'objectif d'aménagement dans l'ensemble de la zone à planification obligatoire.

La dispense de l'obligation de planification (édiction d'un plan de quartier) dans une ZPO, - obligatoire en vertu de son nom - peut s'obtenir, conformément à l'article 93, 1^{er} alinéa LC, en empruntant les **trois voies** suivantes :

- pour les projets de construction individuels : décision individuelle de dispense prise par le conseil communal = 1^{ère} voie (ch. 2.1)
- remplacement du plan de quartier par un concours organisé selon le règlement n° 152 de la SIA : décision de dispense prise par le conseil communal = 2^e voie (ch. 2.2)
- pour les projets globaux : décision de dispense prise par le conseil communal et par l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire = 3^e voie (ch. 2.3)

Aperçu sous forme de schéma (voir page 5)

Le choix de la voie la mieux appropriée ne peut se faire qu'en fonction du type de situation et grâce à une connaissance détaillée des trois possibilités à disposition. A ce propos, on peut cependant tirer la règle approximative suivante :

1^{ère} voie: projets de construction mineurs ou nouvelles constructions uniques dans des zones construites, voire largement construites (p. ex. ZPO dans les centres de villages) :

☞ décision de dispense individuelle prise par le conseil communal (art 93, 1^{er} al., lit. a LC)

2^e voie: projets situés dans une zone publique et ayant des exigences élevées en matière d'urbanisme :

☞ concours de projets avec décision de dispense prise par le conseil communal (art. 93, 1^{er} al., lit. b LC)

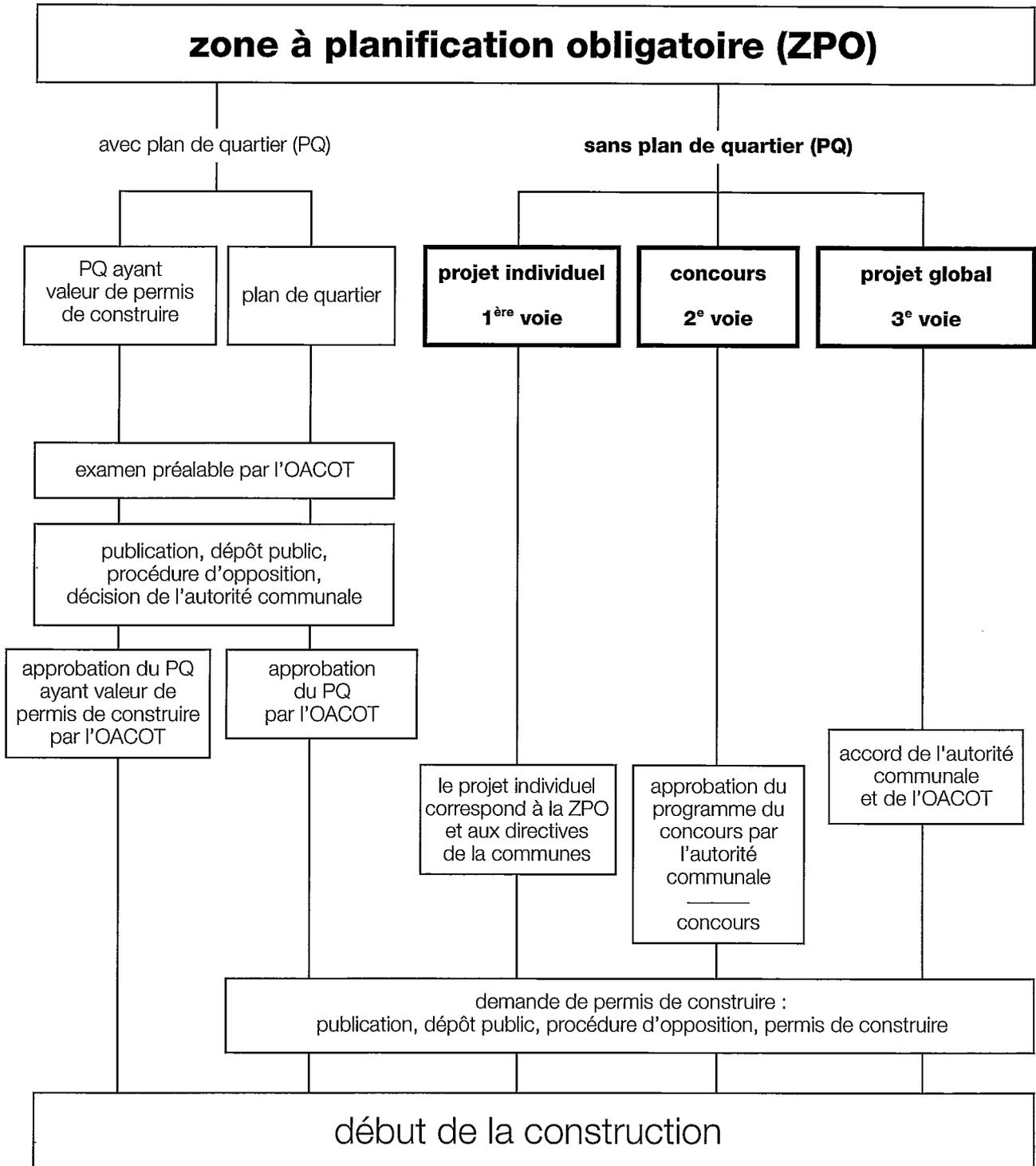
3^e voie: a) projets globaux dans de petites ZPO, lorsque des consignes en matière de conception existent et b) projets complexes techniquement et/ou projets dont la marge de manoeuvre sur le plan de la conception est limitée :

☞ décision de dispense prise par le conseil communal et par l'OACOT (art. 93, 1^{er} al., lit. c LC).

Dans tous les autres cas, il est indispensable d'élaborer un plan de quartier. La procédure de participation n'est pas nécessaire, mais peut s'avérer indiquée dans les situations délicates.

Au lieu d'élaborer directement un plan de quartier, il est aussi possible d'organiser au préalable un concours ou une autre procédure analogue et d'en utiliser le résultat pour réaliser le plan de quartier. Il convient dans ce cas de rendre plus générales les particularités liées au projet, de fondre les éléments essentiels de cette procédure préalable en des formes connues du droit de l'aménagement et de les ancrer au moyen d'un plan de quartier et de prescriptions en la matière.

Aperçu sous forme de schéma



OACOT Office des affaires communales et de l'organisation du territoire
 PQ plan de quartier

2.1 Le projet individuel = 1^{ère} voie

Cette voie ne peut être empruntée, d'après la loi, que pour un « **projet individuel** ». Lorsque plusieurs constructions importantes (à partir de deux déjà) sont prévues, il faut choisir l'une des deux autres possibilités.

Recommandation aux investisseurs :

Prenez contact avec la commune si possible avant de déposer votre demande de permis de construire et soumettez lui éventuellement une demande préalable.

La dispense individuelle doit être accordée avec retenue. Le recours à ce moyen ne se justifie en fait que dans les zones construites ou largement construites, où, en raison de la structure hétérogène des constructions (avec souvent des distances à la limite très courtes), il n'a pas été possible d'édicter une réglementation fondamentale (par ex. vieilles villes, centres de village, zones construites en ordre presque contigu ou zones où seules quelques constructions complémentaires peuvent être autorisées). En principe, même dans ce genre de cas, la commune a l'obligation d'élaborer une planification après le premier projet de construction individuel. Il convient en effet d'éviter à tout prix la tactique du salami : une ZPO ne doit pas se remplir petit à petit à coup de dispense individuelle. A cet égard, il est toujours préférable de disposer déjà de consignes en matière de conception et de planification (directives, études, projets préalables, etc.) concernant la construction à l'intérieur de la ZPO.

Il s'agit de distinguer deux types de cas :

- **Constructions attenantes, transformations et extensions mineures** : même s'il n'existe pas encore de directives communales, le conseil communal peut dans ce genre de cas accorder une dispense pour autant que le projet respecte toutes les autres prescriptions en matière de construction et que les motifs invoqués dans la demande de dispense soient convaincants. Des transformations s'apparentant à de nouvelles constructions, par exemple lorsque l'on détruit tout l'intérieur

du bâtiment ou pratiquement toutes les parties portantes, ne doivent cependant pas être autorisées sans plan directeur.

- **Nouvelles constructions** : l'OACOT recommande aux communes, pour pouvoir évaluer ce genre de projets, d'élaborer auparavant des **directives communales** (plan directeur avec prescriptions, concepts d'aménagement, etc.), auxquelles les projets de construction devront se tenir, c'est-à-dire qu'ils ne devront pas encore faire l'objet d'une quelconque dérogation. Ce procédé n'est cependant pas approprié pour les projets d'envergure.

La dispense individuelle doit donc rester un moyen à disposition pour les cas où il s'agit en premier lieu de remplir un espace vide avec une construction attenante ou avec une nouvelle construction unique, dans une zone pratiquement entièrement construite (par ex. un centre de village).

Le maître de l'ouvrage peut dans ce genre de cas entreprendre directement les démarches pour obtenir le permis de construire et demander en même temps à être dispensé de l'édiction d'un plan de quartier. Le conseil communal rendra sa décision dans le cadre de la procédure d'octroi du permis de construire. Il est conseillé, déjà lors de la publication (publication du projet ou information aux voisins), de mentionner la demande de dispense, même s'il ne s'agit pas du point de vue formel de se faire octroyer une dérogation.

Recommandation aux investisseurs :

Démontrez dans votre demande de dispense le fait que votre projet ne va pas à l'encontre de l'objectif de la planification.

Pour évaluer la demande, les procédures d'octroi des trois types de permis de construire (petit, ordinaire et général) suffisent. Il n'y a pas non plus de restrictions en matière de publication ou de compétence pour délivrer le permis.

2.2 Le concours de projets selon les règles de la SIA = 2^e voie

2.2.1 Introduction

La deuxième manière que prévoit la LC d'obtenir un permis de construire sans plan de quartier préalable pour un projet de construction dans une ZPO, consiste à organiser un concours de projets selon les règles de la Société suisse des ingénieurs et des architectes (art. 93, 1^{er} al., lit. b LC). Il s'agit en l'occurrence d'appliquer le règlement n° 152 de la SIA concernant les concours d'architecture (l'édition valable actuellement est celle de 1993). Les alinéas 1 à 3 de l'article 122a OC règlent de manière précise les détails concernant l'organisation du concours :

Art. 122a, al. 1 à 3, OC

¹ Le programme du concours mentionnera l'intention de renoncer à l'édiction du plan de quartier. Il indiquera les paramètres contraignants en matière de droit et d'aménagement du territoire.

² Avant la publication du concours, il sera soumis à l'approbation du conseil communal ou de l'autorité désignée par la commune. En l'approuvant, l'autorité communale déclare renoncer provisoirement à l'édiction du plan de quartier, sous réserve du 4^e alinéa.

³ Dans la publication de la demande de permis de construire, il y a lieu d'indiquer l'intention de renoncer à l'édiction d'un plan de quartier.

Le concours peut consister soit directement en un concours de projets soit en un concours à deux degrés. La deuxième solution comprend :

- Un premier degré axé sur l'aspect conceptuel (par ex. concours d'idées, études préliminaires conceptuelles, etc.)
- Un deuxième degré ayant la forme d'un concours de projets

Les communes et les investisseurs devraient commander le règlement n° 152 de la SIA (édition de 1993). L'ordonnance sur les constructions s'y rapporte expressément !

Un simple concours d'idées au sens de l'article 5 du règlement n° 152 de la SIA ne suffit cependant pas à remplacer un plan de quartier.

2.2.2 Marche à suivre pour les cas normaux

- L'organisateur d'un concours peut être :
 - le propriétaire foncier
 - l'investisseur
 - la commune

Recommandation aux investisseurs :

En tant que personnes intéressées à construire dans une ZPO, vous pouvez toujours organiser un concours au lieu d'édicter un plan de quartier. Pour cela, faites-vous conseiller par une personne spécialiste en matière de concours (en général un membre de la SIA, adressez-vous à la section locale de la SIA pour obtenir des noms, cf. annexe).

- Type de concours

Il convient de commencer par déterminer si le concours sera à un ou à deux degrés.

Un concours à deux degrés est préférable lorsque :

- les aspects relatifs à l'aménagement et à la conception des constructions n'ont pas encore été fixés,
- il n'existe pas encore de directives communales, de concepts directeurs ou d'autres prescriptions analogues,
- le projet à imaginer est particulièrement difficile ou totalement ouvert
- vous estimez qu'une procédure de qualification est nécessaire.

- Annonce

Le concours public doit être annoncé de façon adéquate dans la presse quotidienne et professionnelle. Le choix des quotidiens dépend du projet et de la région.

Pour déterminer le cercle des participants au concours, le choix des quotidiens est décisif. Pour un projet dans une petite ZPO d'une localité périphérique, il suffit que l'annonce du concours paraisse dans le journal local. Normalement, l'annonce doit cependant aussi paraître dans la feuille officielle d'avis du district dans lequel se trouve la ZPO. Une annonce dans les grands quotidiens suisses ne se justifie que pour les concours concernant des ZPO de très grande taille et/ou d'importance supra-régionale, voire nationale.

Recommandation aux investisseurs :

Pour la presse professionnelle, choisissez toujours le journal suisse de la construction

« Ingénieur et architecte suisse » (IAS).

Rédaction : case postale 630, 8021 Zurich.

Il est également autorisé d'inviter à participer au concours quelques bureaux d'aménagistes ou d'architectes considérés comme particulièrement compétents pour le genre de travail demandé. Dans ce cas, ils devraient être mentionnés nommément dans le programme du concours.

- Formation du jury

Recommandation aux investisseurs :

En tant qu'organisateur vous pouvez décider seuls de la composition du jury. Tenez compte cependant des considérations qui suivent.

Le jury doit être constitué en majorité d'architectes et d'autres professionnels de la branche qui ne dépendent pas de l'organisateur. Pour les projets complexes, il convient de former des équipes interdisciplinaires pouvant comprendre architectes, aménagistes, ingénieurs, économistes, géographes, géologues, juristes, spécialistes de l'environnement, conservateurs des monuments historiques, etc. Un spécialiste ou un membre du jury au moins doit être désigné dans le jury pour s'assurer que les exigences posées en termes d'aménagement du territoire sont respectées. Il est également indispensable qu'une personne suive de près la procédure d'octroi du permis de construire : un membre de la commission des constructions peut collaborer avec le jury ou un représentant du jury peut conseiller l'autorité d'octroi du permis de construire dans sa prise de décision. Le jury doit comprendre au moins trois membres. Comme le conseil communal doit décider s'il peut être renoncé à l'édiction d'un plan de quartier, il est recommandé d'intégrer au jury un représentant de la commune (l'aménagiste local ou l'administrateur des constructions de la commune). Les membres spécialistes du jury doivent être indépendants de l'organisateur et doivent posséder les compétences nécessaires pour préparer et diriger le concours. En règle générale, il convient également de désigner des suppléants pour le cas où des membres ordinaires seraient empêchés.

ment, conservateurs des monuments historiques, etc. Un spécialiste ou un membre du jury au moins doit être désigné dans le jury pour s'assurer que les exigences posées en termes d'aménagement du territoire sont respectées. Il est également indispensable qu'une personne suive de près la procédure d'octroi du permis de construire : un membre de la commission des constructions peut collaborer avec le jury ou un représentant du jury peut conseiller l'autorité d'octroi du permis de construire dans sa prise de décision. Le jury doit comprendre au moins trois membres. Comme le conseil communal doit décider s'il peut être renoncé à l'édiction d'un plan de quartier, il est recommandé d'intégrer au jury un représentant de la commune (l'aménagiste local ou l'administrateur des constructions de la commune). Les membres spécialistes du jury doivent être indépendants de l'organisateur et doivent posséder les compétences nécessaires pour préparer et diriger le concours. En règle générale, il convient également de désigner des suppléants pour le cas où des membres ordinaires seraient empêchés.

- Le jury peut s'adresser à d'autres experts pour des questions spécifiques (géologie, environnement, droit de la construction, économie, économie publique, etc.).
- En complément des membres du jury, il est recommandé, pour les questions d'aménagement, de s'adjoindre un spécialiste (aménagiste local).
- Il faut prévoir une personne assurant le lien entre le jury et l'autorité d'octroi du permis de construire.
- Pour le reste, il convient de se rapporter au règlement de la SIA n° 152.

- Programme du concours (voir le modèle en annexe)

Le programme doit mentionner explicitement l'intention d'être dispensé, grâce au concours, de l'édiction d'un plan de quartier. Dans tous les cas, les **prescriptions relatives à la ZPO contenues dans le règlement de construction** doivent être citées **textuellement** ; elles ne doivent faire l'objet d'aucune modification, même de la part du jury.

-
- Approbation du programme du concours

Mise en garde :

Le programme doit être approuvé par :

1. l'organisateur et le jury
2. la Commission des concours de la SIA (Secrétariat général, 8037 Zurich)
3. le conseil communal de la commune concernée (voir le 1^{er} conseil destiné aux communes)

Si elles ne font pas déjà partie des prescriptions relatives à la ZPO, la commune peut fixer d'autres règles comme :

- des caractéristiques concernant les bâtiments
- des distances par rapport aux limites de la ZPO
- des principes concernant l'aménagement de l'espace extérieur
- des points de raccordement à des routes, à un réseau de transport public, aux réseaux d'approvisionnement et d'évacuation
- le type d'approvisionnement en énergie
- etc.

Le conseil communal est avisé de se faire conseiller pour l'évaluation d'un programme de concours. La personne la mieux à même de le faire est l'aménagiste local ou une autre personne spécialiste des questions d'aménagement du territoire. Il est à noter que lorsqu'un propriétaire foncier se décide pour un concours selon les règles de la SIA et le réalise, le conseil communal ne peut faire part de ses dernières instructions (en complément des prescriptions relatives à la ZPO) que dans le cadre du programme de concours. Ensuite,

il perd largement la maîtrise des événements, puisque sur la base du résultat du concours, il est possible de passer directement à la procédure d'octroi du permis de construire. C'est pourquoi il est indispensable que la commune recoure à un spécialiste (voir le 2^e conseil destiné aux communes)

- Déroulement du concours / évaluation

Lorsque le résultat d'un concours vient remplacer un plan de quartier, il y a un risque qu'au moment de l'évaluation habituelle, par la police des constructions, de la demande de permis de construire, ce qui fait la véritable valeur du concours passe au second plan. Dans les communes bernoises, les organes chargés de l'aménagement (conseil communal, commission de l'aménagement) sont en général nettement distincts de l'autorité d'octroi du permis de construire (commission des constructions, administration des travaux publics). Il ne faut pas perdre de vue le fait que l'autorité d'octroi du permis de construire, dans ce genre de situation, se trouve devant la tâche délicate d'examiner une demande de permis de construire qui s'appuie sur le projet gagnant d'un concours. Elle ne dispose ainsi, dans ce type de procédure, ni d'un règlement de quartier détaillé ni d'un plan (avec les alignements, les emprises d'implantation, les cotes d'altitude des bâtiments, l'aménagement des abords, etc.). Il faut dès lors tenir compte de ce qui suit :

Conformément au règlement n° 152 de la SIA, le jury siège pour déterminer d'une part le classement et d'autre part les prix et les mentions. Il doit également rédiger un **rapport**, lequel doit répondre, contrairement à autrefois, à des

1^{er} conseil destiné aux communes :

Pour la commune, l'approbation du programme du concours constitue l'ultime moment pour imposer certains critères aux constructions projetées. Le conseil communal est compétent pour exiger qu'en plus des prescriptions relatives à la ZPO, d'autres paramètres importants soient déclarés obligatoires dans le programme du concours.

2^e conseil destiné aux communes :

Le conseil communal peut refuser d'approuver le programme de concours si

- d'une manière générale les conditions prévues à l'article 122a OC ne sont pas remplies ; en particulier si les prescriptions relatives à la ZPO ne sont pas respectées intégralement ;
- le jury n'est pas composé de personnes adéquates ;
- il n'y a pas de mandat de construire en perspective pour le projet gagnant ;
- il n'y a visiblement pas une véritable intention de réaliser le projet ;
- un plan de quartier est nécessaire pour assurer l'équipement public du périmètre prévu pour le concours (cf. ch. 3).

exigences élevées afin qu'il puisse être consulté dans le cadre de l'examen pour l'octroi du permis de construire.

Le rapport du jury doit présenter d'une manière compréhensible les **éléments essentiels du point de vue de l'aménagement du territoire et du point de vue architectural** du projet gagnant afin d'être utilisé comme guide de réalisation par l'autorité d'octroi du permis de construire.

Il s'agit, à l'instar d'un plan de quartier, de montrer là où il faut rester inflexible, c'est-à-dire ce qu'il faut absolument respecter, et là où il subsiste une certaine marge de manœuvre. Il peut contenir par exemple les observations suivantes :

- la ruelle doit être étroite (obligation concernant une construction attenante)
- une interdiction de boucher une percée (interdiction de construire, limitations relatives à la hauteur)
- la détermination des matériaux à utiliser, si ceux-ci ont de l'importance
- la détermination de principes importants en matière d'aménagement du territoire (implantation, aspect du site, trafic, espaces extérieurs)
- etc.

Le rapport du jury doit être complété par une présentation des caractéristiques sur les plans qualitatif et quantitatif du projet gagnant. Ce complément contribue de manière décisive à garantir la qualité du projet jusqu'au moment de la décision d'octroi du permis de construire et celui de sa réalisation !

Il est également utile pour juger d'éventuelles modifications portées ultérieurement à un projet ayant déjà obtenu un permis de construire.

Recommandation aux investisseurs :

Pour un concours remplaçant un plan de quartier, proposez une somme globale des prix et des mentions plutôt plus élevée que ce qui est habituel. Le conseil communal de la commune concernée peut être approché pour participer aux frais engendrés par le concours en vertu de l'article 60a LC ; un plan de quartier n'est dans ce cas plus envisagé.

Le règlement de la SIA exige enfin que les résultats du concours soient exposés publiquement dans un cadre adéquat pendant dix jours au moins.

- Attribution du mandat

L'OACOT part du principe que l'auteur du projet proposé par le jury recevra le mandat, sur la base du règlement SIA n° 102 concernant les prestations et honoraires.

Le concours de projet selon le règlement SIA n° 152 peut remplacer un plan de quartier lorsque le maître de l'ouvrage prévoit de recourir à un **entrepreneur général**.

En concluant un contrat avec un entrepreneur général, le maître de l'ouvrage confie à ce dernier la réalisation intégrale de la construction sur la base du projet gagnant, tout en lui laissant la possibilité de recourir à des sous-traitants pour mener à bien le mandat. Il peut se procurer à ce propos le modèle pour un contrat d'entreprise générale (actuellement édition de 1995) de l'Association suisse des entrepreneurs généraux (ASEG).

Le recours à un entrepreneur général a les incidences suivantes sur le plan de l'organisation du concours :

1. Le programme du concours doit indiquer clairement qu'il est prévu de recourir à un entrepreneur général.
2. Les relations entre le gagnant du concours et l'entrepreneur général doivent être réglées à l'avance. Dans ce genre cas, il est justifié de mettre à disposition une somme plus élevée pour les prix, car le gagnant du concours n'obtiendra qu'une partie limitée du mandat (la réalisation étant réservée à l'entrepreneur général).

3. Le gagnant doit suivre le projet jusqu'à la demande de permis de construire et si possible apporter également son assistance technique pendant la phase de réalisation.

2.2.3 La commune ne veut pas renoncer à un plan de quartier malgré le concours

Est-ce qu'un conseil communal peut refuser d'accorder une dispense concernant l'édiction d'un plan de quartier bien que l'investisseur veuille effectuer ou ait effectué un concours selon les règles de la SIA ?

Pour le savoir, il faut se rapporter à l'article 122a, 4^e et 5^e alinéas OC. Le 5^e alinéa laisse à la commune une certaine marge d'appréciation sans pour autant lui donner carte blanche pour exiger ou non un plan de quartier. Ainsi, elle ne peut l'exiger que lorsqu'un concours n'apparaît pas comme une solution appropriée pour résoudre les problèmes d'aménagement existants.

Malgré l'organisation d'un concours, un plan de quartier peut être exigé par exemple lorsque

- le périmètre du concours ne couvre qu'une partie peu adéquate du périmètre de la ZPO et qu'il manque de propos généraux suffisants concernant l'ensemble du périmètre ;
- le gagnant du concours ne peut influencer de manière déterminante la réalisation du projet ;
- la réalisation du projet paraît incertaine ou qu'elle va s'étendre dans le temps sur de longues étapes ;
- les conditions-cadres se sont sensiblement modifiées depuis la clôture du concours de projet ;
- le concours ne parvient pas à résoudre des problèmes d'équipement (par ex. des droits de passage nécessaires n'ont pas été achetés ou il faut recourir à des expropriations) ;
- le découpage des parcelles est compliqué et qu'il serait nécessaire de procéder à un remaniement parcellaire au sens de l'article 119, 4^e alinéa LC.

2.2.4 La décision de dispense prise par le conseil communal

Art. 122a, al. 4 à 6, OC

⁴ Dans le cadre de la procédure d'octroi du permis de construire, l'autorité communale au sens du 2^e alinéa statue, en connaissance des oppositions, sur la renonciation définitive à l'édiction du plan de quartier.

⁵ Elle ne peut exiger un plan de quartier, en dérogation à la renonciation provisoire au sens du 1^{er} alinéa, que si le résultat du concours est contraire aux conditions-cadres légales, à des dispositions de droit supérieur ou aux intérêts prépondérants de voisins, ou si le projet de construction n'est pas conforme au résultat du concours.

⁶ La décision relative à la renonciation définitive est notifiée en même temps que celle qui concerne le permis de construire et peut être attaquée conjointement avec cette dernière par voie de recours.

En principe, du moment que le conseil communal ou l'autorité désignée par la commune a donné son accord au programme du concours, il ou elle doit **s'en tenir au déroulement de cette procédure**. Aussi, en règle générale, la décision définitive mentionne-t-elle qu'il est renoncé à l'édiction d'un plan de quartier.

En organisant un concours, l'organisateur ne doit pouvoir passer outre ni des conditions-cadres prévues par la commune, ni des dispositions de droit supérieur, ni enfin les intérêts légitimes de voisins. Normalement, une zone à planification obligatoire doit d'abord faire l'objet de définitions plus précises dans le cadre d'un plan de quartier, lequel doit aussi bien obtenir l'approbation de la commune (conseil communal) que garantir les droits des tiers. La qualité pour faire opposition dans la procédure d'édiction d'un plan de quartier est réglementée de la même manière que dans la procédure d'édiction d'autres plans d'affectation. Comme, conformément à l'article 60, 1^{er} alinéa LC, l'article 35, alinéas 2 à 4 concernant la qualité pour faire opposition dans les

procédures d'octroi du permis de construire et de dérogation s'applique par analogie, les dispositions qu'il contient sont également valables pour le plan de quartier. En vertu de l'article 61 LC, les plans de quartier ne sont approuvés que pour autant qu'ils soient compatibles avec la loi et les plans supérieurs.

Les petites communes n'ont pas la compétence d'octroyer un permis de construire comprenant en même temps une dispense définitive d'édicter un plan de quartier, étant donné que ce type de permis ne fait pas partie de la liste contenue à l'article 9, 1^{er} alinéa, DPC. En règle générale, ce genre de compétence est du ressort du **préfet** pour autant que la commune ne soit pas elle-même autorité ordinaire d'octroi du permis de construire. (voir conseil destiné aux communes)

Dans la décision globale d'octroi du permis de construire doivent figurer les principaux éléments du projet en termes d'aménagement et de conception, qui lui ont fait remporter l'adhésion du jury du concours. Ce dernier doit donc impérativement être partie prenante à la rédaction de la décision.

2.2.5 Modifications du projet après le déroulement du concours

Une fois le concours clos, il existe une procédure qui permet de retravailler le projet gagnant. Le règlement n° 152 de la SIA autorise expressément l'architecte, à la demande du maître de l'ouvrage ou avec son accord, à modifier son projet de concours. Jusqu'où le projet peut-il être modifié sans qu'un nouveau concours ne doive être organisé ?

Deux types de cas sont à mentionner ici :

- La modification de projet au sens de l'article 43 DPC, laquelle présuppose que le projet reste le même dans ses **éléments fondamentaux**. La jurisprudence exige une « certaine identité » du projet, c'est-à-dire que pour l'essentiel, l'affectation, les caractéristiques et l'équipement du projet ainsi que l'aménagement extérieur doivent rester identiques. Même s'il faut procéder à l'audition complémentaire de tiers, en vertu de l'article 43, 2^e alinéa DPC, un nouveau concours n'est pas nécessaire pour ce genre de modification.
- La modification de projet qui correspond à la **modification mineure de plans d'affectation prévue à l'article 122 OC**. Ce type de modification relèverait, s'il y avait un plan de quartier, de la compétence du conseil communal. Il est donc logique qu'il en soit de même pour la modification mineure d'un projet gagnant.

Important :

Le projet définitif doit respecter toutes les conditions-cadres du programme du concours.

Pour toutes les modifications de ces deux types, il est nécessaire d'obtenir du conseil communal une nouvelle décision de dispense ; ce dernier doit se référer, pour rendre sa décision, au rapport du jury complété. La décision de dispense peut être attaquée en même temps que celle d'octroi du permis de construire concernant la modification du projet.

Tous les autres cas doivent être considérés comme des modifications fondamentales du projet gagnant et doivent de ce fait être approuvés par le jury du concours. Si le jury refuse ces modifications, il faut dès lors organiser un nouveau concours ou s'engager sur la voie du plan de quartier.

Conseil destiné aux communes :

La décision globale, au sens de l'article 122a, 6^e alinéa, OC, est réservée aux projets nécessitant coordination conformément à l'article premier LCoord. La procédure directrice est constituée par la procédure d'octroi du permis de construire conformément à l'article 5

LCoord. La décision globale de l'autorité directrice (autorité d'octroi du permis de construire) peut être attaquée par voie de recours auprès de la Direction cantonale des travaux publics, des transports et de l'énergie

2.3 Le projet global = 3^e voie

Conformément à l'article 93, 1^{er} alinéa, lettre c LC, il peut être renoncé, avec l'accord de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire, à édicter un plan de quartier, en présence d'un projet global conforme à l'objectif d'aménagement dans l'ensemble de la zone à planification obligatoire. Quelles conditions faut-il remplir pour obtenir l'accord de l'OACOT ?

En principe, le projet global doit être au minimum de la même qualité qu'un plan de quartier pour pouvoir prétendre à une dispense de la part de l'OACOT !

L'OACOT devrait si possible être consultée avant l'élaboration d'un projet global au moyen d'une demande préalable. La 3^e voie doit être considérée comme plus délicate et ne devrait pas devenir la norme. L'assurance de la qualité présuppose :

- ✘ l'organisation d'un **concours ou d'une procédure similaire**. Sont admises les procédures suivantes :
 - concours sur invitation (il convient à cet égard de veiller à ce que le cercle des architectes invités soit assez large sur le plan de leur provenance comme sur celui professionnel) ;
 - concours d'idées selon le règlement n° 152 de la SIA ;
 - conception parallèle ou en équipe du projet (avec au moins trois auteurs reconnus professionnellement) ;

ou

- ✘ la présentation d'un **projet qualifié**.

Le résultat doit être soumis à l'OACOT sous la forme d'un avant-projet, d'une demande générale ou ordinaire de permis de construire afin d'obtenir son feu vert. L'OACOT examine entre autres si le projet de l'investisseur remplit l'objectif d'aménagement et respecte les dispositions concernant la ZPO dans le règlement des constructions. En principe, le projet global devrait s'étendre à l'ensemble du périmètre de la ZPO ; un projet n'incluant qu'une partie seulement de la ZPO peut cependant être accepté s'il est prouvé qu'il s'insère de manière opportune dans la planification générale de la zone. La prise de position de l'OACOT dans cette phase équivaut à un **feu vert** (sans engagement) pour continuer. La demande de permis de construire peut alors être déposée.

Lors de la publication de la demande ordinaire ou générale de permis de construire, il convient d'indiquer l'intention d'obtenir une dispense de l'OACOT. Des tiers peuvent en effet s'y opposer. L'autorité d'octroi du permis de construire statue par décision globale.

L'accord (définitif) au sens de l'article 93, 1^{er} alinéa, lettre c LC n'est donné par l'OACOT que dans le cadre d'un rapport officiel pendant la procédure d'octroi du permis de construire. L'autorité d'octroi est chargée de l'exiger de l'OACOT. Des tiers ne peuvent s'y opposer que pendant la procédure d'octroi du permis de construire.

3 Comment planifier et garantir la construction d'installations d'équipement dans les ZPO sans plan de quartier ?

Il n'est pas rare qu'une zone à planification obligatoire doive également être dotée en installations d'équipement public (installations d'équipement général et/ou de détail pour les routes, les eaux usées, l'eau et l'électricité). Comment procéder si l'on veut suivre l'une des trois voies décrites ci-dessus plutôt que d'édicter un plan de quartier ?

Concernant ce qui suit, nous partons du principe que les coûts de ces installations d'équipement destinés à la ZPO ont fait l'objet d'une information au sens de l'article 60a, 2^e alinéa LC dans le cadre de l'aménagement local. L'autorité qui rend la décision doit ainsi être informée sur les frais d'acquisition de terrain et d'installations d'équipement et sur la participation financière prévue des propriétaires fonciers. Dans le cas des zones à bâtir déjà existantes au 1^{er} janvier 1995, nous partons également du principe que le corps électoral, dans le cadre de l'établissement du programme d'équipement, a été informé des coûts induits, conformément à l'article 60a, 2^e alinéa LC (dispositions transitoires, titre marginal 2, OC).

Comme en principe, conformément à l'article 108, 1^{er} alinéa LC, la commune élabore les projets et assure la construction des installations d'équipement, si leur mise en place n'a pas été convenue par les propriétaires fonciers, la commune compétente doit faire connaître ses **exigences concernant les installations d'équipement**. Elle peut le faire en les inscrivant dans la décision de dispense individuelle rendue par le conseil communal (1^{ère} voie), ou dans le programme du concours (2^e voie) ou encore en les communiquant à l'OACOT dans le cas d'un projet global (3^e voie). Les paramètres que la commune doit indiquer concernent entre autres :

- la construction des routes (largeur, exigences techniques, largeur des trottoirs sur un ou sur les deux côtés de la route, évacuation des eaux de surface, éclairage) ;
- les chemins pédestres et les voies cyclables (largeur, tracé) ;

- les canalisations (diamètre, dépotoir, points de raccordement, chambres de contrôle) ;
- l'approvisionnement en eau (diamètre, vannes, tracé)
- l'approvisionnement en électricité (exigences techniques, boîtes de distribution, etc.)

En temps normal, ni le concours de projets, ni le projet global ne traitera en premier lieu des installations d'équipement public. Ceux-ci doivent donc être planifiés au sein d'un avant-projet. Dans le cadre de la 2^e voie, cette planification peut aussi avoir lieu après la clôture du concours, mais avant cependant le dépôt de la demande de permis de construire. Une manière d'assurer la réalisation de ces installations d'équipement public est de conclure un **contrat d'infrastructure** au sens de l'article 109 LC ou un autre type de contrat sans référence à la loi sur les constructions. (voir le conseil destiné aux communes)

Une fois achevées, les installations d'équipement public deviennent de plein droit la propriété de la commune, qui doit en assurer l'entretien (art. 109, 2^e al., LC). Pour que le transfert de propriété soit possible, il faut que le propriétaire foncier concerné se déclare déjà auparavant prêt à céder le terrain nécessaire. Cela signifie que lorsqu'un concours vient remplacer un plan de quartier, les propriétaires fonciers du périmètre concerné doivent au préalable donner leur accord à un achat d'une partie de leur terrain par la commune.

Si les installations d'équipement public dans le périmètre d'une ZPO doivent être réalisées sur les **biens-fonds de tiers**, l'existence d'un droit de passage avec véhicule (servitude foncière) ne suffit pas. Un transfert de propriété est nécessaire pour ce genre d'installation. S'il faut recourir à une procédure d'expropriation, le concours ne peut pas alors déboucher sur une dispense d'édiction du plan de quartier. Seul le plan de quartier procure à la collectivité un droit d'expropriation.

Conseil destiné aux communes

Si le devis estimatif pour les installations d'équipement public de la ZPO donne un résultat proche du montant annoncé en vertu de l'article 60a LC, l'organe compétent en matière de plan de quartier décide, conformément à l'article 88, 3^e alinéa LC, de leur réalisation. Comme dans le cas présent, une dispense a été accordée concernant l'édiction du plan de quartier, la compétence revient donc également au **conseil communal**.

Le fait qu'il soit nécessaire de réaliser des installations d'équipement public n'empêche donc pas de renoncer à l'édiction d'un plan de quartier !

Lorsque des **installations d'équipement général** sont prévues, il convient cependant toujours d'élaborer un plan de quartier.

4 Comment garantir les droits des tiers en cas de renonciation à un plan de quartier ?

Par principe, les droits des tiers, c'est-à-dire les personnes concernées en dehors du périmètre de la ZPO ou celles qui ne participent pas au projet de construction, ne doivent pas être restreints du fait de la procédure suivie en remplacement du plan de quartier. Les tiers situés en dehors du périmètre de la ZPO ne peuvent cependant intervenir que très tard dans la procédure. Ceci comporte un **risque** pour le maître de l'ouvrage. Il n'est en effet pas possible de refuser aux tiers d'entrée de jeu la possibilité d'intenter une opposition justifiée.

Dans chacune des trois voies, les tiers qui veulent éventuellement faire opposition ou présenter une réserve de droit, ne peuvent faire valoir leurs intérêts ou leurs droits **qu'au moment de la procédure d'octroi du permis de construire.**

Les oppositions des tiers se rapportent souvent à l'absence de distances fixes par rapport à la limite extérieure du périmètre de la ZPO et par rapport à leur bien-fonds ou au manque de prescriptions concernant les caractéristiques des bâtiments. **Dans ce genre de situation, il ne faut justement pas recourir à des prescriptions complémentaires, car c'est en général délibérément que les prescriptions relatives à la ZPO ne sont pas plus précises.** Ce serait ainsi contraire aux procédures permettant de renoncer à un

plan de quartier que d'y introduire, d'une certaine manière par la bande, des distances à la limite et/ou aux bâtiments rigides d'une réglementation fondamentale ordinaire. Le règlement-norme sur les constructions du canton ne doit pas non plus être appliqué ici en complément ! Lorsqu'il n'existe pas de prescription, il ne faut pas chercher à en appliquer. Une éventuelle opposition ne peut avoir pour prétention que le respect des prescriptions relatives à la ZPO.

Le recours à la 2^e voie nécessite que dans la procédure d'octroi du permis de construire, le rapport du jury soit déposé publiquement avec la demande de permis et que le projet gagnant puisse être consulté. De cette manière uniquement les tiers peuvent vraiment exercer leurs droits.

Dans la décision globale, il convient d'étudier les oppositions relatives à ces questions et de prendre position à leur égard (au sens des art. 61, 1^{er} al., LC et 38, 2^e al. LC).

Le tiers ou l'opposant peut aussi attaquer le fait de renoncer au plan de quartier. A ce propos, sont admissibles les mêmes griefs que ceux sur la base desquels le conseil communal ou l'OACOT peuvent être amenés à ne pas approuver le fait qu'il soit renoncé au plan de quartier.

5 Quelle garantie offrent les résultats des trois voies ?

Un plan de quartier, en tant que planification spéciale de l'affectation d'une zone, est en principe valable « **éternellement** ». Il est applicable jusqu'à ce qu'il soit abrogé par une procédure formelle. Qu'en est-il des trois voies permettant de renoncer au plan de quartier ?

1^{ère} voie : la décision individuelle d'octroi du permis de construire offre une garantie pour l'avenir. Elle doit être archivée comme tous les documents relatifs aux constructions.

2^{ème} voie : Concernant les concours de projets, il convient de comparer la demande de permis de construire avec le résultat du concours et de constater s'ils coïncident. Si c'est le cas, en principe, le **résultat du concours** se voit également accorder une validité « éternelle ». Il doit donc être conservé avec le **rapport du jury** et être archivé comme un plan

d'affectation dans la commune. Il est en outre recommandé de le **distribuer** aussi aux autres autorités compétentes (TTE, OACOT, préfet, etc.).

Recommandation aux investisseurs :

Annulez le résultat d'un concours que vous n'avez pas réalisé après plus de cinq ans et dont la qualité est dépassée et, pour le remplacer, organisez un nouveau concours ou éditez un plan de quartier.

3^{ème} voie : La **décision globale** d'octroi d'un permis de construire avec le **rapport de l'OACOT** (accord concernant la dispense) relative à un projet global offre également une garantie de sécurité. Celle-ci est archivée dans la commune comme tous les documents concernant les constructions ; il est recommandé en outre de la **distribuer** aux autres autorités compétentes (TTE, OACOT, préfet, etc.).

Annexe

Services d'information :

Arrondissements d'aménagement du territoire de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire

– Arrondissement de l'Emmental - Haute-Argovie
Bahnhofstrasse 88, 3400 Berthoud
Téléphone 034 420 50 50

– Arrondissement de Berne-Mitteland
Nydegasse 11/13,
3011 Berne
Téléphone 031 633 77 70

– Arrondissement du Jura bernois - Seeland
Rue de l'Hôpital 20, 2501 Bienne
Téléphone 032 323 12 82

– Arrondissement de l'Oberland bernois
Seestrasse 2, 3600 Thoun
Téléphone 033 225 30 80

Nouvelle adresse dès le 2 novembre 1998

Allmendstrasse 18, 3602 Thoun
Téléphone 032 227 67 67

Renseignements concernant les concours :

– Société suisse des ingénieurs et des architectes SIA
Section bernoise
Marktgasse 55, 3011 Berne
Téléphone 031 311 61 53

Contenu d'un programme de concours :

1. Le nom de l'organisateur
2. Un résumé de l'objet du concours
3. L'indication du type de concours
4. La déclaration d'adhésion au règlement des concours d'architecture n° 152 de la SIA (voir art. 31.1)
5. Une déclaration de l'organisateur quant à la suite qu'il entend donner au concours (voir art. 53)
6. La disposition stipulant que le concurrent, en remettant un projet, reconnaît le présent règlement, le programme y compris les réponses aux questions ainsi que les décisions du jury sur toutes les questions d'appréciation
7. Les noms des membres du jury, des suppléants et des experts éventuels
8. Les prescriptions relatives aux conditions de participation
9. Pour les concours publics, les noms des éventuels concurrents invités
10. Pour les concours sur invitation, les noms des concurrents invités
11. Le montant total pour les prix et éventuelles mentions ainsi que le nombre de prix
12. Le calendrier du déroulement du concours
13. Les modalités pour les questions
14. La liste des documents remis aux concurrents
15. La liste des documents demandés et leur mode de présentation
16. La façon de désigner le projet (devise ou chiffre distinctif) et l'obligation d'indiquer les noms des auteurs et de leurs collaborateurs
17. La description, à titre indicatif, de l'objet du concours
18. L'énumération des conditions qui doivent être impérativement respectées (programme des locaux et des fonctions, lois, ordonnances et autres consignes obligatoires)
19. Une déclaration de l'organisateur pour le cas où des variantes seraient demandées ou acceptées
20. Les informations quant à la publication des projets
21. Les signatures de l'organisateur, des membres du jury et de la Commission des concours
22. La procédure à suivre en cas de litige