



Loi sur les constructions (Modification)

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

version pour la consultation

Table des matières

1.	Synthèse	1
2.	Causes de la révision	1
2.1	Adaptation au droit supérieur	1
2.2	Pratique et jurisprudence	2
2.3	Mandats politiques	2
2.3.1	Stratégie économique 2025	2
2.3.2	Interventions parlementaires	3
3.	Caractéristiques de la nouvelle réglementation.....	4
3.1	Adaptations rendues nécessaires par l'ONMC et autres adaptations rédactionnelles (art. 46 et 56 LC; divers articles dans le DPC)	4
3.1.1	Contexte	4
3.1.2	Adaptations nécessaires	4
3.1.3	Mise en œuvre	4
3.2	Autres adaptations mineures (divers articles dans la LC et le DPC).....	5
3.2.1	Contexte	5
3.2.2	Adaptations nécessaires	5
3.2.3	Mise en œuvre	5
3.3	Surfaces d'assolement (art. 5a, 5b et 72 LC)	6
3.3.1	Contexte	6
3.3.2	Adaptations nécessaires	7
3.3.3	Mise en œuvre	7
3.3.4	Droit comparé	8
3.4	Commission de protection des sites et du paysage (CPS) (art. 10 LC; art. 22a DPC).....	9
3.4.1	Contexte	9
3.4.2	Adaptations nécessaires	9
3.4.3	Mise en œuvre	9
3.5	Modifications dans le domaine de la protection du patrimoine (art. 10c LC).....	10
3.5.1	Contexte	10
3.5.2	Adaptations nécessaires	10
3.5.3	Mise en œuvre	11
3.6	Inventaire des paysages particulièrement beaux (art. 10d LC).....	11
3.6.1	Contexte	11
3.6.2	Adaptations nécessaires	11
3.6.3	Mise en œuvre	12
3.6.4	Droit comparé	12
3.7	Terrains de jeu et aires de loisirs (art. 15, 69, 93 LC).....	13
3.7.1	Contexte	13
3.7.2	Adaptations nécessaires	13
3.7.3	Mise en œuvre	15
3.7.4	Droit comparé	15
3.8	Centres d'achat (art. 19 et 20 LC).....	15
3.8.1	Contexte	15
3.8.2	Adaptations nécessaires	16
3.8.3	Mise en œuvre	16
3.9	Immeubles élevés, maisons-tours (art. 19 et 20 LC)	17
3.9.1	Contexte	17
3.9.2	Adaptations nécessaires	17
3.9.3	Mise en œuvre	18
3.10	Mitigation des séismes (art. 21a à 21c LC)	18
3.10.1	Contexte	18
3.10.2	Adaptations nécessaires	19
3.10.3	Mise en œuvre	19
3.10.4	Droit comparé	20

3.11	Construction sans obstacles (art. 22 et 23 LC)	21
3.11.1	Contexte	21
3.11.2	Adaptations nécessaires	22
3.11.3	Mise en œuvre	22
3.11.4	Droit comparé	24
3.12	Extraction de matériaux, décharges et transport (EDT) (art. 25 LC)	25
3.12.1	Contexte	25
3.12.2	Adaptations nécessaires	25
3.12.3	Mise en œuvre	26
3.12.4	Droit comparé	26
3.13	Procédure électronique d'octroi du permis de construire (eBAU) (art. 34, 34a et 144 LC)	26
3.13.1	Contexte	26
3.13.2	Adaptations nécessaires	26
3.13.3	Mise en œuvre	27
3.13.4	Droit comparé	27
3.14	Procédure de recours (art. 40, 40a, 61a et 102 LC)	27
3.14.1	Contexte	27
3.14.2	Adaptations nécessaires	27
3.14.3	Mise en œuvre	28
3.15	Montant minimal des amendes sanctionnant les mesures de construction illégales effectuées intentionnellement (art. 50)	28
3.15.1	Contexte	28
3.15.2	Adaptations nécessaires	29
3.15.3	Mise en œuvre	29
3.15.4	Droit comparé	29
3.16	Zone réservée (art. 63 LC)	29
3.16.1	Contexte	29
3.16.2	Adaptations nécessaires	30
3.16.3	Mise en œuvre	30
3.17	Pilotage du développement du parc de résidences secondaires (art. 71a et 73 LC)	30
3.17.1	Contexte	30
3.17.2	Adaptations nécessaires	32
3.17.3	Mise en œuvre	32
3.17.4	Droit comparé	33
3.18	Construction hors de la zone à bâtir (art. 80 ss LC)	34
3.18.1	Contexte	34
3.18.2	Adaptations nécessaires	35
3.18.3	Mise en œuvre	35
3.19	Plan de quartier pour les zones à planification obligatoire (art. 92 à 95 LC)	36
3.19.1	Contexte	36
3.19.2	Adaptations nécessaires	36
3.19.3	Mise en œuvre	37
3.20	Aménagement régional (art. 97a LC)	38
3.20.1	Contexte	38
3.20.2	Adaptations nécessaires	38
3.20.3	Mise en œuvre	39
3.21	Renforcer le rôle du canton dans l'aménagement du territoire (art. 102 LC)	39
3.21.1	Contexte	39
3.21.2	Adaptations nécessaires	39
3.21.3	Mise en œuvre	40
3.22	Favoriser et garantir la disponibilité de terrains à bâtir (art. 126a à 126d, art. 128 et 129 LC)	40
3.22.1	Contexte	40
3.22.2	Adaptation nécessaire	41
3.22.3	Mise en œuvre	41

3.22.4	Droit comparé	43
3.23	Compensation des avantages dus à l'aménagement (compensation de la plus-value) (art. 142 ss LC)	44
3.23.1	Contexte	44
3.23.2	Adaptations nécessaires	45
3.23.3	Mise en œuvre	46
3.23.4	Droit comparé	47
3.24	Obligation d'annoncer les installations solaires non soumises au permis de construire (mise en œuvre de l'art. 18a LAT) (art. 7a DPC)	49
3.24.1	Contexte	49
3.24.2	Adaptations nécessaires	49
3.24.3	Mise en œuvre	49
3.24.4	Droit comparé	50
4.	Forme de l'acte législatif	50
5.	Droit comparé	50
6.	Commentaire des articles	51
6.1	Loi sur les constructions (LC)	51
6.2	Adaptation indirecte d'autres actes législatifs	76
6.2.1	Loi du 28 mai 1911 sur l'introduction du Code civil suisse (LiCCS)	76
6.2.2	Loi du 21 mai 2000 sur les impôts (LI)	76
6.2.3	Loi du 16 juin 1997 sur la procédure des améliorations foncières et forestières (LPAF)	77
6.2.4	Loi cantonale du 5 mai 1997 sur les forêts (LCFo)	77
6.3	Modification du décret concernant la procédure d'octroi du permis de construire (DPC)	78
6.4	Décret concernant le règlement-norme sur les constructions (DRN)	80
6.5	Décret sur les contributions des propriétaires fonciers (DCPF)	80
7.	Lien avec le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et d'autres planifications importantes	81
8.	Répercussions financières	81
9.	Répercussions sur le personnel et l'organisation	82
10.	Répercussions sur les communes	82
11.	Répercussions sur l'économie	83
12.	Résultat de la procédure de consultation	83
13.	Proposition	83

Version pour la consultation

Rapport 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

1. Synthèse

La dernière révision importante de la législation bernoise sur les constructions a eu lieu en 2009 à l'occasion de la modification de la loi de coordination du 21 mars 1994 (loi de coordination, LCoord)¹ et de la loi du 9 juin 1985 sur les constructions (loi sur les constructions, LC²)³. Malgré les modifications ponctuelles effectuées depuis dans la LC⁴ et dans le décret du 22 mars 1995 concernant la procédure d'octroi du permis de construire (décret concernant la procédure d'octroi du permis de construire, DPC)⁵, des adaptations considérables s'imposent en raison de modifications du droit supérieur, d'interventions parlementaires, d'éléments de jurisprudence ainsi que de souhaits exprimés par les praticiens. Les adaptations nécessaires de la loi et du décret sont effectuées au moyen du présent projet. Elles concernent divers domaines et se présentent notamment sous la forme de nouvelles dispositions matérielles. La mise en œuvre de la modification de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (loi sur l'aménagement du territoire, LAT)⁶ – acceptée par le peuple et les cantons le 3 mars 2013 – qui apporte des précisions aux prescriptions fédérales sur l'utilisation mesurée du sol, constitue la pièce maîtresse du projet. La réglementation concernant les surfaces d'assolement (SDA), les nouvelles dispositions portant sur la compensation de la plus-value et celles visant à favoriser et à garantir la disponibilité de terrains à bâtir ainsi que l'assouplissement des dispositions concernant les bâtiments et installations de nature particulière et les terrains de jeux et les aires de loisirs, notamment, sont autant d'instruments propres à créer un milieu urbain plus compact. Un certain nombre d'adaptations ont été rendues nécessaires par l'adoption par le peuple et les cantons, le 11 mars 2012, de l'initiative populaire «Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires!» (initiative sur les résidences secondaires). Il n'a pas été possible de cerner dans la présente révision le besoin de nouvelles réglementations dans ce domaine en raison du flottement qui caractérise la réglementation fédérale à cet égard.

2. Causes de la révision

2.1 Adaptation au droit supérieur

Dans le domaine de la compensation de la plus-value, la modification de la LAT contient non seulement des dispositions plus précises et plus exigeantes concernant la compensation de la plus-value, mais aussi un mandat législatif à l'intention des cantons devant être mis en œuvre dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur de la modification. Si un canton ne respecte pas ce délai, aucune zone à bâtir ne pourra plus y être créée. Devant l'éventualité de se voir interdire de classer des terrains en zone à bâtir, le canton de Berne est contraint d'adapter sa législation, et ce d'autant plus que les prescriptions du droit bernois relatives à la compensation de la plus-value ne correspondent plus aux nouvelles exigences fédérales. En outre, la nouvelle version de la LAT exige de légiférer en ce qui concerne la disponibilité de terrains à bâtir: la législation cantonale doit, d'une part, définir des mesures propres à fluidifier le marché fon-

¹ RSB 724.1

² RSB 721.0

³ Rapport du 30 avril 2008 présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la modification de la loi de coordination et de la loi sur les constructions, Journal du Grand Conseil de 2008, annexe 30. Ces modifications son entrées en vigueur le 1^{er} septembre 2009 (ROB 09-64).

⁴ Modification du 24 mars 2010 (ROB 10-75); modification du 15 mai 2011 (ROB 11-91); modification du 16 juin 2011 (ROB 11-116)

⁵ RSB 725.1; modification du 26 janvier 2010 (ROB 10-84 II); modification du 17 mars 2010 (ROB 11-90)

⁶ SR 700

cier, et, d'autre part, créer des bases légales permettant d'imposer par voie de décision une obligation de construire assortie de sanctions (art. 15a LAT). Il est également nécessaire d'édicter de nouvelles réglementations ou de préciser les dispositions existantes dans le domaine (de la protection) des SDA (ch. 3.3). De petites modifications s'imposent également en raison de la nouvelle réglementation fédérale des installations solaires à l'article 18a LAT (ch. 3.24).

Dans le domaine des résidences secondaires, il convient d'édicter des précisions concernant les mesures en vue de maintenir une proportion équilibrée de résidences principales et de résidences secondaires (ch. 3.17). Les cantons et les communes sont déjà tenus, en vertu du droit fédéral en vigueur, de prendre des mesures adéquates dans le but de limiter le nombre de nouvelles résidences secondaires, de promouvoir l'hôtellerie et les résidences principales à des prix abordables ainsi que d'améliorer le taux d'occupation des résidences secondaires (art. 8, al. 2 et 3 LAT et dispositions transitoires du 17 décembre 2010, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2011). En outre, de nouvelles prescriptions – plus sévères – concernant la construction de résidences secondaires sont entrées en vigueur après l'adoption de l'initiative sur les résidences secondaires le 11 mars 2012. Une partie d'entre elles doit être concrétisée dans le droit cantonal (et communal).

D'autres modifications intervenues dans le droit supérieur depuis la dernière grande révision de la législation cantonale sur les constructions doivent être prises en compte dans le droit cantonal. Il s'agit par exemple de l'harmonisation de la terminologie dans le domaine de la construction (ch. 3.1), de la réglementation de la construction hors de la zone à bâtir (ch. **Error! Reference source not found.**) et des dispositions sur la construction sans obstacle (ch. **Error! Reference source not found.**).

2.2 Pratique et jurisprudence

La nécessité d'effectuer des modifications découle également de lacunes du droit en vigueur constatées dans la pratique et dans la jurisprudence, en particulier en ce qui concerne la réglementation des terrains de jeux et des aires de loisirs (ch. 3.7), de la mitigation des séismes (ch. **Error! Reference source not found.**), de la procédure de recours (ch. **Error! Reference source not found.**), des zones réservées (ch. **Error! Reference source not found.**), des centres d'achat (ch. 3.8), des constructions et installations de nature particulière – en particulier des maisons-tours – (ch. **Error! Reference source not found.**), des plans de quartier dans les zones à planification obligatoire (ZPO, ch. 3.19), de la planification régionale (ch. **Error! Reference source not found.**), de l'extraction de matériaux, des décharges et des transports (ch. 3.12), de la Commission de protection des sites et du paysage (CPS, ch. 3.4), de la protection du patrimoine (ch. 3.5), de la protection des paysages particulièrement beaux (ch. 3.6) et de la perception des amendes (ch. 3.15).

La possibilité de mener la procédure d'octroi du permis de construire par la voie électronique (eBau) répondrait à un réel besoin depuis longtemps. Même si la réalisation d'eBau est provisoirement suspendue en raison d'un durcissement des mesures d'économie, il convient de saisir l'occasion pour effectuer dans le cadre de la présente révision les changements législatifs nécessaires à ce que l'introduction de la procédure électronique d'octroi du permis de construire puisse être effectuée sans modifications majeures le moment venu (ch. 3.13).

2.3 Mandats politiques

2.3.1 Stratégie économique 2025

Le Conseil-exécutif a arrêté en septembre 2012 un premier train de mesures comprenant six mesures concrètes dans le but de mettre en œuvre la stratégie économique 2025, dont le Grand Conseil a débattu en novembre 2011. Cette stratégie prévoit notamment un renforcement du rôle du canton dans l'aménagement du territoire afin que les conditions nécessaires à une croissance démographique et à un développement des branches à forte valeur ajoutée puissent être créées. La condition d'une telle évolution est que le canton assume dans une plus large mesure son rôle de concepteur et qu'il soit l'initiateur des développements dans le

domaine de l'aménagement. Le renforcement du rôle du canton dans l'aménagement du territoire, qui fait partie des objectifs de la première étape de la révision de la LAT, sera mis en œuvre principalement au moyen du plan directeur cantonal. La présente révision se focalise délibérément sur les adaptations nécessaires du cadre législatif.

2.3.2 Interventions parlementaires

Les interventions parlementaires suivantes ont donné lieu à un certain nombre de réflexions et d'adaptations:

Motion Astier (M 106/2004) «Allègement procédural en cas de construction»: cette intervention adoptée en tant que postulat le 14 décembre 2004 exige une adaptation de la législation sur les constructions devant permettre aux propriétaires fonciers désireux de construire de supporter les frais d'équipement et de desserte par voie de convention sans qu'un crédit communal doive être libéré. Dans sa réponse, le Conseil-exécutif a conclu que la question générale du financement des équipements communaux devait être étudiée de manière plus approfondie. Il découle des travaux préparatoires de la présente révision qu'un examen approfondi du financement des équipements communaux demanderait un trop grand effort et dépasserait du cadre du présent projet. En outre, le cas se trouvant à l'origine de l'intervention a été résolu et, faute d'autres cas semblables, il n'y a pas urgence de réviser la loi sur ce point.

Motion von Allmen (M 139/2009) «Fonds d'aménagement des places de jeux»: l'intervention, adoptée en tant que postulat le 18 novembre 2009, exige une adaptation de la législation sur les constructions devant permettre aux communes d'assujettir la dérogation à l'obligation d'aménager des places de jeux pour les enfants au paiement d'une indemnité alimentant un fonds à affectation liée ainsi que de créer un tel fonds. Cf. chiffre 3.7.

Motion Berger (M 117/2010) «Construction hors de la zone à bâtir: réglementation insatisfaisante»: cette motion adoptée le 28 mars 2011 exige que la marge de manœuvre laissée par les directives sur la construction hors de la zone à bâtir soit exploitée intelligemment et que les directives y relatives soient examinées. Cf. chiffre **Error! Reference source not found.**

Motion Brönnimann (M 217/2011) «Densification du milieu bâti: incitations financières et simplifications administratives»: l'intervention, adoptée sous forme de postulat le 19 mars 2012, charge le Conseil-exécutif d'envisager la création d'incitations financières visant à favoriser la densification du milieu bâti et l'utilisation mesurée du sol, le renchérissement de la construction sur les terres agricoles, le renchérissement de la construction sur les sites écologiquement impropres ainsi que la simplification des formalités administratives concernant la densification du milieu bâti et l'utilisation mesurée du sol. Cf. chiffre 3.3.

Motion Gossen (M 035/2012) «Ménageons nos terres arables»: cette intervention adoptée sous forme de postulat le 4 juin 2012 exige la création de conditions légales permettant de faciliter et d'accélérer la reconversion des biens-fonds posant problème (sites contaminés, bâtiments anciens, etc.). Cf. chiffre 3.3.

Motion Stucki (M 081/2012) «Personnes handicapées: favoriser l'adaptation des logements»: l'intervention, adoptée sous forme de postulat le 20 novembre 2012, exige d'inscrire dans la loi l'obligation de construire des logements pouvant être adaptés en fonction des besoins des personnes handicapées. Cf. chiffre **Error! Reference source not found.**

Motion von Allmen (M 081/2013) «Introduction d'une taxe d'incitation sur les résidences secondaires»: cette motion adoptée le 12 juin 2013 exige une modification de la législation de sorte que les communes puissent prélever une taxe d'incitation annuelle sur les résidences secondaires et sur les résidences principales transformées en résidences secondaires. Cf. chiffre 3.17.

Motion Tanner (M 034/2013) «Demandes de permis de construire: amélioration de la pratique de la Commission de protection des sites et du paysage»: le point 1 de l'intervention adoptée sous forme de motion le 3 septembre 2013 demande que la CPS soit chargée de conseiller

les requérants, les auteurs de projets et les autorités d'octroi du permis de construire et de proposer des solutions pour la réalisation des projets. Cf. chiffre 3.4.

Motion Sommer (M 037/2013) «Association de la Commission de protection des sites et du paysage aux procédures d'octroi du permis de construire: modification des règles»: la motion, adoptée le 3 septembre 2013, exige que les bases légales soient modifiées de manière à ce que la CPS soit associée aux seules procédures concernant les projets de construction qui constituent un élément marquant du site et du paysage et qui sont situés dans des endroits sensibles ou bien visibles et que son intervention soit exclue pour les projets prévus dans des zones industrielles et artisanales entrées en force ou dans des zones d'agriculture intensive. Elle exige en outre que les tâches et les compétences de la commission soient moins vastes et qu'elles soient réglementées à un degré normatif supérieur. Cf. chiffre 3.4.

Motion Steiner-Brütsch (M 248/2013) «Simplification de la procédure d'octroi du permis de construire»: cette motion adoptée le 17 mars 2014 exige la réduction du nombre de formulaires et l'introduction de la possibilité de mener la procédure par la voie électronique. Cf. chiffre **3.13**.

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

Les caractéristiques de la présente révision partielle sont présentées ci-après selon l'ordre croissant des numéros des articles concernés.

3.1 Adaptations rendues nécessaires par l'ONMC et autres adaptations rédactionnelles (art. 46 et 56 LC; divers articles dans le DPC)

3.1.1 Contexte

Le 12 mars 2008, le Conseil-exécutif a décidé de l'adhésion du canton à l'accord intercantonal du 22 septembre 2005 harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC)⁷. Afin de mettre en œuvre l'harmonisation des notions et des méthodes de mesure dans la législation bernoise, il a édicté l'ordonnance du 25 mai 2011 sur les notions et les méthodes de mesure dans le domaine de la construction (ordonnance sur les notions et les méthodes de mesure dans le domaine de la construction, ONMC)⁸ et fixé sa mise en vigueur au 1^{er} août 2011.

3.1.2 Adaptations nécessaires

Les définitions et les réglementations concernant les méthodes de mesure des dimensions des bâtiments et des distances doivent être reprises dans les lois et les décrets et, en partie, précisées. Des termes tels que «terrain existant», «indice d'utilisation» ou «hauteur du bâtiment» doivent être adaptés à la terminologie harmonisée conformément à l'AIHC et à l'ONMC.

La présente révision fournit l'occasion d'effectuer un certain nombre d'adaptations de nature rédactionnelle et de corriger certaines erreurs dans la loi et le décret, par exemple par la rectification d'une erreur de traduction (art. 46, al. 3 LC) ou le remplacement d'un terme obsolète («PTT» à l'art. 56, al. 3 LC).

3.1.3 Mise en œuvre

Les adaptations relevant de l'harmonisation des notions et des méthodes de mesure concernent le DPC (art. 6, al. 1, lit. a, art. 11, al. 1, lit. l, art. 13, lit. f et h, art. 14 à 16, et art. 27, al. 1, lit. a ainsi qu'art. 49), le décret du 10 février 1970 concernant le règlement-norme sur les constructions (décret concernant le règlement-norme sur les constructions, DRN)⁹ (Titre IV., art. 12 à 14, titre VI., art. 18 et 19, al. 1) et le décret du 12 février 1985 sur les contributions

⁷ ACE 444/08 du 12 mars 2008; RSB 721.2

⁸ RSB 721.3

⁹ RSB 723.13

des propriétaires fonciers pour les installations d'équipement et pour les ouvrages et mesures d'intérêt public (décret sur les contributions des propriétaires fonciers pour les installations d'équipement et pour les ouvrages et mesures d'intérêt public, décret sur les contributions des propriétaires fonciers, DCPF)¹⁰ (art. 14, al. 1 et 2, art. 15, al. 1, art. 16, al. 1, 2 et 3, art. 17, al. 1, lit. a). Il s'agit d'adaptations purement terminologiques n'impliquant aucune modification d'ordre matériel.

La LC subit également des adaptations de nature rédactionnelle (art. 46, al. 3 [ne concerne que le français], art. 56, al. 3), tout comme le DPC (art. 9, al. 1, lit. h) et le DRN (art. 12, al. 5, art. 20, al. 4, art. 26, Titre X.).

Enfin, une référence fautive doit être corrigée à l'article 1, alinéa 2 de la loi du 16 juin 1997 sur la procédure des améliorations foncières et forestières (loi sur la procédure des améliorations foncières et forestières, LPAF)¹¹ par le biais d'une modification indirecte.

3.2 Autres adaptations mineures (divers articles dans la LC et le DPC)

3.2.1 Contexte

La présente révision partielle de la législation sur les constructions constitue l'occasion de corriger des erreurs, de clarifier certains points, ainsi que d'adapter la législation bernoise à la (nouvelle) législation fédérale ainsi qu'à la jurisprudence du Tribunal fédéral, la marge de manœuvre étant toutefois très réduite dans ce dernier cas.

3.2.2 Adaptations nécessaires

- L'article 29 LC règle les dispositions annexes et les mentions au registre foncier. L'adaptation est rendue nécessaire par les prescriptions fédérales y relatives (art. 962 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (Code civil suisse, CCS)¹² ainsi que par une requête formulée par les praticiens concernant la garantie de l'exécution et du contrôle.
- L'article 58, alinéa 2 LC régit l'information de la population au sujet de la procédure d'élaboration des plans et la participation de la population à cette dernière: il convient de préciser que la population peut participer à la procédure d'abrogation des plans.
- Article 88, alinéa 3 LC: correction d'une erreur législative¹³.
- Article 89, alinéa 3 LC: abrogation d'une disposition ne respectant pas les règles de la pratique.
- Les articles 90 et 91 LC régissent les alignements: des praticiens ont formulé le désir que le champ d'application soit élargi.
- L'article 95a, alinéa 2 LC régit le prélèvement de l'émolument en rapport avec les plans de quartier dans les ZPO. La formulation en vigueur (ambiguë) doit être clarifiée (cf. aussi art. 12 LCoord).
- Article 8 DPC: rectification d'une erreur législative en rapport avec la législation sur la prostitution.

3.2.3 Mise en œuvre

Les changements nécessaires esquissés seront effectués dans le cadre de la révision de la LC (art. 12, al. 4, art. 29, art. 58, al. 2, art. 88, al. 3, art. 89, al. 3, art. 90 et 91 et art. 96a à 96c [nouveaux] ainsi qu'art. 95a, al. 2).

Une erreur législative est rectifiée par une adaptation de l'article 8 DPC, qui énonce dorénavant clairement le fait que les préfets sont compétents pour octroyer les autorisations au sens

¹⁰ RSB 732.123.44

¹¹ RSB 913.1

¹² RS 210; teneur après la révisions partielle sur les droits réels immobiliers (RO 2011 4637 ss), en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2012.

¹³ ALDO ZAUGG/PETER LUDWIG, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 3^e éd., vol. II, Berne, 2010, art. 88 et 89, n. 12 b.

de la loi du 7 juin 2012 sur l'exercice de la prostitution (loi sur l'exercice de la prostitution, LEP)¹⁴.

La présente révision fournit l'occasion d'inscrire dans le DPC la compétence des préfets pour autoriser les projets de construction sur les lacs et les rivières qui ne sont soumis à la souveraineté d'aucune commune (qui était jusqu'à présent inscrite uniquement à l'art. 101 de l'ordonnance du 6 mars 1985 sur les constructions [ordonnance sur les constructions, OC])¹⁵.

3.3 Surfaces d'assolement (art. 5a, 5b et 72 LC)

3.3.1 Contexte

Les SDA font partie du territoire qui se prête à l'agriculture (art. 6, al. 2, lit. a LAT). Elles se composent de terres cultivables comprenant avant tout des terres ouvertes, des prairies artificielles intercalaires et des prairies naturelles arables. Le canton de Berne dispose d'une quantité suffisante de SDA pour pouvoir satisfaire aux exigences fédérale concernant la surface minimale d'assolement¹⁶. L'inventaire des SDA est en cours d'achèvement dans le cadre de la révision actuelle du plan directeur cantonal, qui règle la gestion de ces dernières de manière exclusive. La fiche de mesure A_06 fixe les conditions présidant à l'utilisation des SDA pour les affectations qui transforment le sol. Il convient notamment

- de ménager les SDA dans le cadre de toutes les activités ayant une incidence sur le territoire,
- d'examiner d'autres possibilités et de peser les intérêts en présence,
- de garantir une utilisation modérée du sol par la fixation de conditions concernant l'emplacement (desserte) et la densité d'utilisation et
- d'épuiser les possibilités de remplacement des SDA utilisées ainsi que les possibilités d'utilisation des matériaux d'excavation pour la valorisation des sols dégradés¹⁷.

Depuis le 1^{er} janvier 2014, l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) a la possibilité de faire examiner par une instance judiciaire indépendante la pesée des intérêts lorsque des SDA sont utilisées à d'autres fins en exerçant le droit de recours des autorités (art. 34, al. 3 LAT¹⁸). La protection des SDA a été renforcée par la première étape de la révision de la LAT, adoptée le 3 mars 2013 par le peuple et les cantons. Dorénavant, les SDA ne devraient pouvoir être classées en zone à bâtir que lorsqu'un objectif important du point de vue cantonal ne peut pas être réalisé de manière judicieuse sans l'utilisation de SDA et qu'il est garanti que les surfaces classées seront utilisées de manière optimale selon l'état actuel des connaissances. La deuxième étape de la révision de la LAT portera probablement également sur les SDA.

En mars 2012, le Grand Conseil a adopté la motion Brönnimann (M 217/2011) sous forme de postulat. Cette motion exige que la création d'incitations financières visant à favoriser la densification du milieu bâti et l'utilisation mesurée du sol, le renchérissement de la construction sur les terres agricoles et le renchérissement de la construction sur les sites écologiquement impropres ainsi que la simplification des formalités administratives concernant la densification du milieu bâti et l'utilisation mesurée du sol soient envisagées.

La motion Grossen (M 035/2012) «Ménageons nos terres arables», adoptée sous forme de postulat le 4 juin 2012, charge le Conseil-exécutif d'envisager la création de conditions légales qui permettraient de faciliter et accélérer la reconversion des biens-fonds posant problème (sites contaminés, bâtiments anciens, etc.).

¹⁴ RSB 935.90

¹⁵ RSB 721.1

¹⁶ Surface minimale selon le plan sectoriel SDA de la Confédération (1992): 84 000 ha, moins 1800 ha pour le Lauffonnais (BL).

¹⁷ Dans le cas de grandes installations, il convient d'examiner s'il est possible d'utiliser les matériaux d'excavation pour revaloriser des surfaces agricoles dégradées.

¹⁸ Disposition ajoutée lors de la modification du 22 mars 2013 de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (loi sur l'agriculture, LAgr; RS 910.1) effectuée dans le cadre du développement de la politique agricole 2014 – 2017, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014 (RO 2013 3863).

Les sols fertiles¹⁹ remplissent diverses fonctions dans la production de denrées alimentaires et le maintien de l'équilibre naturel. Leur préservation et leur protection sont par conséquent liées à la thématique des SDA. Des milliers d'années ont été nécessaires à la constitution des sols fertiles, qui ne peuvent être remplacés, même à l'aide des technologies actuelles. Il n'en demeure pas moins que du matériau d'excavation en grande quantité termine sa course dans des décharges, considéré comme un simple déchet.

3.3.2 Adaptations nécessaires

En vertu de l'article 72, alinéa 2 LC actuellement en vigueur, les zones à bâtir ne doivent pas être définies au détriment des surfaces nécessaires au titre des plans d'alimentation. Cette disposition donne lieu à des interprétations divergentes et provoque des incertitudes dans la pratique. Il est par conséquent souhaitable d'y apporter une précision en rapport avec la gestion des SDA. Il importe avant tout de disposer d'une réglementation qui soit cohérente avec les prescriptions fédérales.

La motion Brönnimann (M 217/2011), adoptée sous forme de postulat, exige la création d'incitations financières ainsi que la simplification des formalités administratives nécessaires à la densification du milieu bâti et à l'utilisation mesurée du sol. De telles incitations devraient être mises en œuvre dans toute la Suisse afin qu'elles ne nuisent pas à la concurrence. Les études publiées jusqu'à présent proposent des solutions théoriques intéressantes, qui ne peuvent malheureusement pas encore être mises en pratique. En outre, il convient d'attendre pour voir si la deuxième étape de la révision de la LAT contiendra des dispositions prévoyant des incitations financières.

La motion Grossen (M 035/2012) «Ménageons nos terres arables», adoptée sous forme de postulat, exige la création de conditions légales permettant de faciliter et d'accélérer la reconversion des biens-fonds posant problème (sites contaminés, bâtiments anciens, etc.). Des examens ont montré qu'aucune adaptation des textes de loi n'était nécessaire. Cette requête peut, en effet, être satisfaite sur la base de la réglementation actuelle et des mesures prévues par le plan directeur (fiche de mesure D_02 «Encourager le changement d'affectation de friches urbaines»).

Il est nécessaire d'inscrire dans la loi une obligation de valoriser les matériaux d'excavation en les utilisant pour revaloriser les sols. De tels matériaux sont aujourd'hui en grande partie amenés à la décharge et sont ainsi indisponibles pour la revalorisation des sols dégradés. Les dispositions en vigueur dans l'ordonnance du 10 décembre 1990 sur le traitement des déchets (ordonnance sur le traitement des déchets, OTD)²⁰ et dans l'ordonnance du 1^{er} juillet 1998 sur les atteintes portées au sol (ordonnance sur les atteintes portées au sol, OSol)²¹ ne sont pas suffisantes pour assurer la conservation de matériau d'excavation potentiellement fertile. L'obligation de valoriser qui y est prévue n'implique pas que les matériaux doivent être utilisés pour l'agriculture.

3.3.3 Mise en œuvre

En ce qui concerne la gestion des SDA, des dispositions flexibles et conformes au droit fédéral sont créées dans la LC (nouvel art. 5a); elles s'inspirent de l'article 30, alinéas 1^{bis} et 2 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (ordonnance sur l'aménagement du territoire, OAT²², teneur du 2 avril 2014), mais s'en écartent de deux manières: la disposition de la LC ne s'applique pas seulement aux classements (classement durable de zones non constructibles en zone à bâtir), mais aussi à toutes les affectations qui transforment le sol

¹⁹ En vertu de l'article 7, alinéa 4bis de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (loi sur la protection de l'environnement, LPE; RS 814.01), le sol est défini comme la couche de terre meuble de l'écorce terrestre où peuvent pousser les plantes.

²⁰ RS 814.600

²¹ RS 814.12

²² RS 700.1

– notamment aux projets de construction agricoles – puisque le maintien de la surface minimale d’assolement n’est pas compromise uniquement par les classements en zone à bâtir, mais également par d’autres projets et affectations prévus dans la zone agricole. En outre, il est précisé que, dans des cas justifiés, les SDA peuvent être destinées à des affectations qui transforment le sol, même si une telle utilisation ne sert pas d’importants objectifs cantonaux, à condition qu’elles soient compensées par le déclassement de surfaces de valeur égale ou par une revalorisation des sols. Le fait que la nouvelle réglementation s’applique également aux projets de construction dans la zone agricole n’est pas seulement justifié par des considérations d’égalité de traitement, mais également parce que de tels projets ont conduit à la disparition d’une grande quantité de SDA²³. La réalisation de projets agricoles ne devient pas impossible pour autant: du moment qu’il s’agit de l’adaptation de constructions existantes ou de projets peu gourmands en terrain, il devrait normalement être possible de définir des surfaces de compensation dans l’aire d’exploitation même. En outre, en cas d’utilisation provisoire du sol, par exemple lors de l’implantation de serres ou de tunnels, le ménagement des SDA peut être garanti par le biais d’une inscription dans le permis de construire prévoyant la remise en état du sol après que l’affectation a pris fin.

En ce qui concerne la protection et la préservation des sols fertiles, le nouvel article 5b LC prévoit que les sols fertiles doivent être préservés dans la mesure du possible ou que leur fertilité doit être rétablie par une revalorisation des sols. La condition de la revalorisation de sols dégradés est la disponibilité d’une quantité suffisante de matériau terreux. Il est donc précisé dans la LC que les matériaux terreux non pollués doivent servir à la revalorisation et à la remise en culture de sols fertiles dans la mesure où un tel procédé s’avère judicieux, réalisable du point de vue technique et supportable du point de vue économique. Une revalorisation du sol s’avère judicieuse lorsqu’un sol initialement fertile mais ultérieurement dégradé situé dans une zone agricole peut être régénéré de cette manière. En revanche, il ne serait pas judicieux de revaloriser le sol à un endroit qui recèle une grande valeur naturelle. La qualité et la quantité du matériau d’excavation disponible sur le site d’extraction déterminent si le projet est réalisable du point de vue technique et supportable du point de vue économique.

La présente révision fournit l’occasion d’adapter l’actuel article 72, qui est partiellement dépassé et obscur; un simple renvoi au droit fédéral applicable (LAT) fait l’objet du nouvel alinéa 1. Dans l’alinéa 2, la référence confuse aux plans d’alimentation est remplacée par une disposition prévoyant la préservation d’une surface suffisante de terres cultivables pour des activités agricoles.

3.3.4 Droit comparé

La comparaison a porté sur cinq cantons. Les cantons de *Fribourg* et de *Vaud* fondent les mesures qu’ils prennent sur les prescriptions fédérales ainsi que sur leur plan directeur. Les cantons de *Lucerne* et de *Soleure* ne disposent que de dispositions minimales concernant les SDA, se bornant à prévoir que ces dernières doivent être protégées et maintenues aussi intactes que possible. Ces deux cantons examinent actuellement s’il serait pertinent d’élaborer des dispositions plus détaillées, notamment en prévoyant une obligation de compensation. Dans le canton de *Zurich*, la loi du 7 septembre 1975 sur l’aménagement et les constructions (Planungs- und Baugesetz [PBG])²⁴ est en cours de modification. Jusqu’ici, la protection des SDA n’était inscrite que dans l’ordonnance sur l’aménagement du territoire (Raumplanungsverordnung) et le plan directeur.

Les cantons de *Zurich* et de *Lucerne* connaissent un régime de compensation. Celui de *Zurich* songe à inscrire une obligation de compensation dans sa loi sur l’aménagement et les constructions.

²³ Selon la statistique de la superficie, les bâtiments destinés à l’agriculture et leurs abords ont été à l’origine de la disparition d’environ 10 pour cent des SDA entre 1981 et 2005.

²⁴ RS ZH 700.1

Aucun des cantons examinés ne semble pour l'instant avoir institué d'obligation légale de valoriser les matériaux terreux. Les mesures de protection des sols se fondent directement sur les dispositions fédérales. Dans les cinq cantons, les matériaux d'excavation peuvent être utilisés pour remettre des terres en culture. Une telle démarche nécessite normalement une autorisation, délivrée à certaines conditions. Ces dernières sont très semblables d'un canton à l'autre.

3.4 Commission de protection des sites et du paysage (CPS) (art. 10 LC; art. 22a DPC)

3.4.1 Contexte

Le Grand Conseil a adopté les points suivants des motions Tanner (M 034/2013) et Sommer (M 037/2013) lors de la session de septembre 2013. La législation sur les constructions doit être adaptée de manière à ce que:

- la CPS puisse conseiller les requérants et les auteurs de projet et proposer des solutions pour la réalisation des projets;
- la CPS soit associée aux seules procédures concernant les projets de construction qui constituent un élément marquant du site et du paysage et qui sont situés dans des endroits sensibles ou bien visibles;
- l'intervention de la CPS pour les projets prévus dans des zones industrielles et artisanales entrées en force ou dans des zones d'agriculture intensive soit implicitement exclue.

3.4.2 Adaptations nécessaires

La motion Sommer exige que «les tâches et les compétences de la commission soient moins vastes et qu'elles soient réglementées à un degré normatif supérieur». Une inscription dans la LC s'impose par conséquent. Les dispositions réglant la compétence de la CPS dans le cadre de la procédure d'octroi du permis de construire requises pour concrétiser cette demande doivent être inscrites dans le DPC.

La motion Tanner exige en outre que la CPS conseille les requérants et les auteurs de projet et propose des solutions pour la réalisation des projets. Elle ne précise pas dans quel texte législatif sa demande doit être inscrite.

3.4.3 Mise en œuvre

De manière analogue à la manière dont est agencée la réglementation sur les monuments historiques, à la suite de laquelle se trouvent les dispositions matérielles réglant la compétence concernant la protection du patrimoine (art. 10a à 10c LC), une nouvelle disposition concernant la CPS (nouvel art. 10) est insérée après la réglementation sur la protection des sites et du paysage (art. 9 et actuel art. 10 LC). Afin que la numérotation des articles suivants ne doive pas être modifiée, ce qui serait peu souhaitable du point de vue de la systématique, l'actuel article 10 LC porte dorénavant le numéro 9a, de manière à ce que la nouvelle disposition réglant la composition et les tâches de la CPS puisse être insérée à la place de l'article 10.

La motion Sommer exige que la CPS focalise ses activités sur les seules procédures concernant les projets de construction qui constituent un élément marquant du site et du paysage et qui sont situés dans des endroits sensibles ou bien visibles. Le Conseil-exécutif se rallie à cette demande. Afin d'éviter que l'autorité d'octroi du permis de construire ne laisse la commission trancher dans les cas délicats – ce qui s'est produit par le passé – des règles claires doivent être formulées pour régler les compétences. La motion Sommer part du principe que la répartition des compétences entre la CPS et l'autorité d'octroi du permis de construire s'effectue en fonction de l'objet à évaluer. Il s'est toutefois avéré impossible de formuler à cet égard des critères clairs, acceptables et susceptibles de rassembler une majorité. Au lieu d'être déterminée par l'objet concerné, la répartition des compétences s'effectuera en fonction

des zones et est inscrite dans le décret (nouvel art. 22a DPC). La définition demandée des compétences de la CPS peut être accomplie de cette manière également.

Jusqu'à présent, les compétences de la CPS étaient réglées par voie d'ordonnance (art. 2 de l'ordonnance du 27 octobre 2010 concernant la Commission de protection des sites et du paysage [ordonnance concernant la Commission de protection des sites et du paysage, OCPS]²⁵). Dorénavant – conformément aux demandes de la motion Sommer – ses compétences sont réglées exclusivement dans le nouvel article 22a DPC. (L'art. 2 OCPS peut donc être abrogé dans le cadre des adaptations d'autres actes législatifs.)

Le Conseil-exécutif a proposé dans sa réponse à l'intervention Tanner de donner suite à la demande de l'auteur de la motion en encourageant le recours à la demande préalable. La mise en œuvre de cette proposition, qui a rencontré un écho favorable au sein du Grand Conseil, ne nécessite pas d'adaptation de la LC. Celle de l'OCPS suffit²⁶. La demande préalable permet de demander des renseignements pour savoir si un projet est susceptible d'obtenir un permis. Les renseignements donnés ne sont pas contraignants pour les autorités dans la suite de la procédure²⁷. La perception d'émoluments devra également être réglée par voie d'ordonnance (modification de l'ordonnance du 22 février 1995 fixant les émoluments de l'administration cantonale [ordonnance fixant les émoluments de l'administration cantonale, ordonnance sur les émoluments, OEmo])²⁸.

3.5 Modifications dans le domaine de la protection du patrimoine (art. 10c LC)

3.5.1 Contexte

Les monuments historiques dignes de conservation qui se trouvent dans le périmètre de protection d'un site ou qui font partie d'un ensemble bâti inventorié dans le recensement architectural sont considérés comme des «objets C». Lorsqu'un plan ou une procédure d'octroi du permis de construire concerne un tel objet, le Service cantonal des monuments historiques doit impérativement être consulté. La motion Freiburghaus (M 104/2007), adoptée par le Grand Conseil le 12 septembre 2007, exige notamment qu'un nombre plus restreint d'ensembles soient délimités afin que le nombre d'objets C soit réduit. La révision partielle de la législation sur les constructions fournit l'occasion de procéder aux adaptations nécessaires à la mise en œuvre de la motion Freiburghaus.

3.5.2 Adaptations nécessaires

Le Service cantonal des monuments historiques examine la délimitation d'ensembles dans le cadre de la révision périodique du recensement architectural. La mise en œuvre de la motion Freiburghaus (M 104/2007) veut que le nombre et la surface des ensembles soient réduits dans le canton de Berne²⁹. La réduction du nombre et de la surface des ensembles ne suffit pas à satisfaire aux exigences de la motion, car des objets C sont également créés lors de la délimitation de zones de protection des sites. Ces deux mécanismes convergent toutefois, car des zones de protection des sites (aménagement local) sont en règle générale délimitées par les communes à l'intérieur des ensembles bâtis (recensement architectural). L'abolition d'un ensemble bâti ou la réduction de sa surface dans le cadre de la révision du recensement architectural n'aura pour effet une diminution du nombre d'objets C que si le périmètre de pro-

²⁵ RSB 426.221

²⁶ Il conviendra de préciser explicitement dans l'OCPS que la CPS est tenue de traiter uniquement les demandes préalables antérieures au dépôt de la demande de permis. Dès qu'une demande de permis est déposée, la CPS se doit d'observer la plus grande retenue en raison du risque de partialité. En outre, il sera précisé que les renseignements fournis ne sont pas contraignants. La CPS ne doit pas seulement prendre position sur la probabilité qu'un permis de construire soit accordé, mais aussi montrer comment un projet peut être modifié en vue de l'obtention d'un permis, ce qui signifie que les requérants doivent spécifier clairement sur quels points ils souhaitent être informés. Les demandes préalables ne respectant pas les exigences peuvent être refusées.

²⁷ ALDO ZAUGG/PETER LUDWIG, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4^e éd., vol. I, Berne, 2013, remarques préliminaires sur les articles 32 à 44, n. 5.

²⁸ RSB 154.21

²⁹ Journal du Grand Conseil de 2007, p. 1055 s., intervention de M. Bernhard Pulver, conseiller d'Etat.

tection du site correspondant est adapté lors d'une révision ultérieure des plans d'aménagement local. Ce lien entre ensembles bâtis et périmètres de protection des sites est un héritage du passé: lors de l'institution du recensement, la compétence du Service cantonal des monuments historiques a dû être réglée également pour les communes n'ayant pas (encore) établi de recensement. La décision d'attribuer aux périmètres de protection des sites – qui existaient déjà – la propriété de générer des objets C constituait une solution élégante et pratique, qui s'avère aujourd'hui obsolète, car toutes les communes disposent à présent d'un recensement architectural. La délimitation d'ensembles bâtis dans le recensement architectural suffit pour permettre l'intervention du Service cantonal des monuments historiques. Le lien entre les ensembles bâtis et les périmètres de protection des sites peut donc être abrogé.

3.5.3 Mise en œuvre

Les adaptations nécessaires esquissées sont mises en œuvre par la suppression de la relation entre périmètre de protection d'un site et objet C à l'article 10c LC.

3.6 Inventaire des paysages particulièrement beaux (art. 10d LC)

3.6.1 Contexte

Le droit fédéral charge les cantons d'élaborer des études de base dans lesquelles ils désignent les parties du territoire qui se «distinguent par leur beauté» en vue d'établir leurs plans directeurs³⁰. Le droit fédéral ne précise pas sous quelle forme celles-ci doivent être désignées. La LC met en œuvre le mandat fédéral en prescrivant l'établissement d'inventaires portant notamment sur les paysages particulièrement beaux – en tant qu'objets relevant de la protection particulière des paysages (art. 10d, al. 1, lit. c en relation avec l'art. 9a, al. 1, lit. b LC). L'élaboration, la publication et l'effet des inventaires sont réglés aux articles 13 ss OC. L'inventaire des paysages particulièrement beaux, établi par l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) en sa qualité de service cantonal spécialisé, n'est pas directement contraignant pour les propriétaires fonciers, mais sert de fondement à l'élaboration des plans d'affectation. Enfin, le plan directeur cantonal prévoit dans la fiche de mesures E_08 que le canton dresse, en collaboration avec les régions, un inventaire cantonal des paysages dignes de protection.

En vertu de l'ACE 0455 du 21 mars 2012, l'OACOT a jeté les bases d'un inventaire cantonal des paysages dignes de protection en collaboration avec les régions, les conférences régionales et les services spécialisés cantonaux concernés. Le projet d'inventaire a toutefois suscité la controverse au cours de la procédure de participation publique et de la procédure de consultation.

Le 6 juin 2013, Ueli Jost, député au Grand Conseil, a déposé une motion (M 149/2013) déclarée urgente chargeant le Conseil-exécutif de suspendre immédiatement les travaux et de soumettre au Grand Conseil un projet de révision de la loi sur les constructions permettant de renoncer à l'élaboration de cet inventaire³¹. Le 2 septembre 2013, le Grand Conseil a adopté les deux points de l'intervention sous forme de motion (contre la proposition du Conseil-exécutif)³².

3.6.2 Adaptations nécessaires

Avec l'adoption de la motion Jost (M 149/2013), le Grand Conseil a chargé le Conseil-exécutif d'adapter la législation bernoise sur les constructions de manière à ce que l'établissement d'un inventaire des paysages particulièrement beaux soit abandonné. Il convient d'exécuter ce mandat et, simultanément, de faire en sorte qu'il reste possible d'inventorier les objets rele-

³⁰ Article 6, alinéa 2, lettre b LAT (teneur de la révision de la LAT du 15 juin 2012)

³¹ Libellé de la motion: «Le Conseil-exécutif est chargé,

1. de suspendre immédiatement les travaux [d'élaboration d'un inventaire cantonal des paysages dignes de protection],

2. de soumettre au Grand Conseil un projet de révision de la loi sur les constructions permettant de renoncer à l'élaboration de cet inventaire.»

³² Journal du Grand Conseil de 2013, p. 894 ss

vant de la protection particulière du paysage au sens de l'article 10 LC et que le mandat fixé par la confédération à l'article 6 LAT puisse être exécuté d'une autre manière.

3.6.3 Mise en œuvre

Les paysages particulièrement beaux doivent être retirés de la liste des objets à inventorier relevant de la protection particulière du paysage (art. 10d LC). L'abandon d'un inventaire spécifique des paysages particulièrement beaux répond aux exigences de la motion Jost (M 149/2013) mais ne s'effectue pas au détriment de l'inventaire des autres objets relevant de la protection particulière du paysage (p. ex. voies historiques d'importance régionale ou locale en tant qu'objets revêtant une grande valeur historique au sens de l'art. 10 [nouvel art. 9a], al. 1, lit. a).

Le canton renonce à dresser un inventaire cantonal des paysages dignes de protection, ce qui exige une modification de la fiche de mesure E_08 dans le cadre de l'adaptation du plan directeur en cours.

L'abandon de l'inventaire cantonal des paysages particulièrement beaux oblige le canton à accomplir le mandat fédéral (art. 6, al. 2, lit. b LAT) d'une autre manière. Il serait envisageable et justifié de désigner dorénavant les paysages particulièrement beaux dans le plan directeur cantonal; de telles dispositions constitueraient une simple base et seraient appelées à être précisées au niveau régional, où elles revêtiraient un caractère contraignant pour les autorités, puis seraient prises en compte par les communes dans le plan d'aménagement local et les plans d'affectation, et, enfin, mises en œuvre (de manière contraignante pour les propriétaires fonciers) par celles-ci après une soigneuse pesée des intérêts. Dans le cadre de la mise en œuvre au niveau de l'aménagement local et dans les plans d'affectation, les paysages particulièrement beaux peuvent demeurer dans la zone agricole, à condition que les objectifs de protection du paysage soient garantis.

3.6.4 Droit comparé

Pour autant qu'il soit possible d'en juger, les cantons présentant des similitudes avec le canton de Berne accomplissent le mandat fédéral en premier lieu dans le cadre de leur plan directeur cantonal ou des plans directeurs régionaux. Le canton de *Soleure* attribue dans son plan directeur de 2000, dans la section Paysage et loisirs (Landschaft und Erholung [LE]), au point LE 2.1, le statut de secteur prioritaire pour la nature et le paysage à la zone de protection du Jura (Juraschutzzone) et à d'autres zones particulièrement belles ou présentant des caractères particuliers. Le canton d'*Argovie* a désigné des paysages d'importance cantonale (Landschaften von kantonaler Bedeutung [LkB]) dans la partie L 2.3 de son plan directeur, qui assujettit les communes à l'obligation de protéger les paysages d'importance cantonale dans leurs plans d'affectation et d'en fixer les effets juridiques ainsi que les limites exactes. Les communes délimitent des zones de protection du paysage, des zones agricoles assorties de dispositions appropriées ou d'autres zones répondant à l'objectif de protection. Les modalités de l'exploitation agricole ou forestière ne sont pas influencées par la création de paysages d'importance cantonale. Le canton des *Grisons* a intégré dans son plan directeur et réglé de manière précise les zones de protection du paysage désignées par les syndicats régionaux dans les plans d'aménagement régionaux (partie 3.6: Protection du paysage [Landschaftsschutz]). Ces zones sont prises en compte lors des révisions des plans d'aménagement local, de la signature de conventions ou de changements d'affectation liés à un projet. En vertu du plan directeur du canton de *Lucerne* (L1-1: Paysages dignes de protection revêtant une importance nationale ou régionale [Schutzwürdige Landschaften von nationaler oder regionaler Bedeutung]), le canton et les communes examinent les mesures nécessaires à la préservation des paysages dignes de protection revêtant une importance nationale ou régionale et les coordonnent. Le canton de *Zurich* a attribué à 24 zones le statut de zones de protection du paysage revêtant une importance particulière pour le canton au chapitre 3 (ch. 3.6 et 3.7) de son plan directeur. Il s'agit de secteurs qui doivent être préservés pour leurs caractéristiques esthétiques ou géoculturelles ainsi que pour leurs qualités géologiques ou géomorphologiques. Ils sont normalement régis par des ordonnances de protection et doivent être désignés dans les plans directeurs régionaux. En outre, 25 régions de mise en valeur du paysage devant répondre à de (plus) larges objectifs ainsi que des zones étendues correspondantes ont

été désignées dans le plan directeur. Les affectations agricoles et forestières existantes ayant la priorité dans les zones de mise en valeur du paysage, elles peuvent être développées en fonction des besoins. Les périmètres dont le caractère doit être préservé ou développé en raison de leur particularité paysagère, de leur diversité biologique ou écologique ou de leur valeur du point de vue cantonal en termes de loisirs obtiennent le statut de zone de mise en valeur du paysage.

3.7 Terrains de jeu et aires de loisirs (art. 15, 69, 93 LC)

3.7.1 Contexte

Le 18 novembre 2009, le Grand Conseil a adopté, sous la forme moins contraignante du postulat, la motion von Allmen (M 139/2009) «Fonds d'aménagement des places de jeu». Cette motion charge le Conseil-exécutif d'examiner si la législation sur les constructions peut être modifiée de manière à permettre aux communes d'assujettir l'octroi d'une dérogation à l'obligation d'aménager des places de jeux pour enfants au versement d'une indemnité destinée à alimenter un fonds à affectation liée. Le Conseil-exécutif avait prévu de formuler une proposition concrète pour la mise en œuvre de cette demande dans le cadre de la prochaine révision de la LC³³.

L'actuel article 15 LC exige que, lors de la construction de maisons locatives, des aires de loisirs soient aménagées à l'extérieur pour les habitants, notamment des places de jeux pour enfants, et que, lors de la construction d'ensembles d'habitation, une surface de jeu suffisamment grande soit prévue. Les articles 42 ss OC contiennent les dispositions d'exécution nécessaires, notamment la définition (légale) de «maison locative» et d'«appartement familial» ainsi que la fixation d'exigences qualitatives et de surfaces minimales.

L'obligation légale actuelle d'aménager des surfaces de jeu suffisamment grandes se trouve partiellement en porte-à-faux avec les objectifs des aménagistes, qui préconisent la densification des zones bâties (mot clé: «urbanisation interne»). La densification, bien qu'elle exerce une pression sur les surfaces de jeu existantes, surtout dans les zones urbaines et les centres villageois, qui se prêtent particulièrement bien à la densification en raison de leurs infrastructures, mais où la place manque souvent pour aménager des grands terrains de jeu, exige justement l'aménagement soigneux de surfaces dégagées, telles que des terrains de jeu³⁴.

Les besoins des enfants en ce qui concerne leur environnement domestique sont connus et peu contestés par les professionnels³⁵. L'environnement des nouveaux ensembles d'habitation n'est toutefois pas toujours adapté aux enfants, car d'autres valeurs (ordre, propreté, fonctionnalité, etc.) ont souvent la priorité. L'augmentation de la mobilité (motorisée) a conféré à de nombreux espaces et places publiques la vocation exclusive de voies de circulation. Simultanément, les trajets entre le domicile et l'école ou les lieux de détente sont devenus plus longs et plus dangereux. Cette évolution ne concerne pas uniquement les zones urbaines, mais également les zones rurales.

3.7.2 Adaptations nécessaires

Dans le cadre des études effectuées suite à l'adoption de la motion von Allmen (M 139/2009), le besoin de l'institution d'une indemnité compensant l'octroi d'une dérogation à la construc-

³³ Rapport de gestion de 2010, volume 4, p. 71

³⁴ Cf. Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT), Grössere Spielflächen / Raumplanerische Lösungsansätze für eine hinreichende Versorgung bestehender Siedlungsteile (Sanierungsgebiete) mit Spielflächen, Bern 25. März 2011. Ce document présente quelques éléments susceptibles de servir de point de départ à une modification de la législation: redéfinition de l'appartement familial (p. ex. dès 4 pièces ou dès 100 m²), distinction moins nette entre aires de loisirs, places de jeux pour enfants et grands terrains de jeux, versement d'une indemnité pour la réduction de la surface requise au sens de l'article 45, alinéa 3 OC et pour l'octroi d'une dérogation au sens de l'article 26 LC, exigences minimales applicables à la surface, à l'accessibilité et à la garantie d'espaces de jeu existant déjà ou prévus dans le voisinage.

³⁵ Les éléments suivants sont déterminants pour évaluer si l'environnement de l'habitat des enfants est adapté à ces derniers: l'environnement doit être caractérisé par son accessibilité, sa sécurité et sa capacité à mettre les enfants à l'aise; il est stimulant et favorise la créativité; des espaces naturels ainsi que des lieux de rencontre en font partie intégrante (OACOT, Förderung kinderfreundlicher Wohnumgebungen, rapport de base du 15 novembre 2012, annexe 3).

tion d'une place de jeux a été déterminé au moyen d'une enquête menée auprès des communes et des associations communales. Les grandes communes disposant de la compétence d'octroyer le permis de construire et représentant une grande partie de la population se sont majoritairement prononcées en faveur d'une telle indemnité. A la suite de ces démarches, le Conseil-exécutif a prévu de formuler une proposition concrète pour la mise en œuvre de la demande, comme il l'a été mentionné plus haut.

La législation bernoise sur les constructions actuellement en vigueur n'accorde aux communes dans les domaines réglés de manière exhaustive par le droit cantonal aucune autonomie, et, partant aucune compétence propre pour percevoir une indemnité. En ce qui concerne les surfaces de jeu et les aires de loisirs dont il est ici question, le droit cantonal prévoit de manière détaillée dans quels cas et dans quelle mesure de telles installations doivent être aménagées lors de la construction de maisons locatives (art. 16 ss LC; art. 42 ss OC). Faute d'une autorisation inscrite dans le droit cantonal, les communes ne sont pas autorisées à renoncer à l'aménagement d'aires de loisirs et de surfaces de jeu et à percevoir une indemnité³⁶.

L'institution d'une indemnité dans ce domaine présuppose l'inscription d'une habilitation explicite dans le droit cantonal ainsi que l'édiction d'un règlement communal fondé sur une telle base légale. Afin de garantir qu'un nombre suffisant de surfaces de jeu de qualité soit aménagé malgré l'instauration d'une indemnité, le produit de l'indemnité doit être versé dans un fonds à affectation liée destiné à la construction et à l'entretien de places de jeux publiques. Selon le droit en vigueur, le maître d'ouvrage doit aménager des aires de loisirs à l'extérieur lors de la construction de maisons locatives (art. 15 LC). En vertu de la définition donnée à l'article 43, alinéa 3 OC, un bâtiment comprenant plusieurs appartements, mais pas plus de deux appartements familiaux, ne constitue pas une maison locative. Il en découle que la réglementation actuelle, selon laquelle la construction de bâtiments comprenant uniquement des appartements d'une ou deux pièces (p. ex. foyers d'étudiants ou foyers pour personnes âgées) ne donne pas lieu à l'aménagement d'aires de loisirs à l'extérieur, est insatisfaisante du point de vue de l'aménagement et constitue une inégalité de traitement injustifiée. Ce problème est aggravé par la nouvelle définition de l'appartement familial, qui doit comprendre au moins quatre pièces ou présenter une surface minimale. Il convient donc de prévoir que la construction de toutes les maisons d'habitation comprenant plus de deux appartements – indépendamment de la taille de ces derniers – doit être accompagnée de l'aménagement d'aires de loisirs.

La réglementation des aires de loisirs, des places de jeux pour enfants et des terrains de jeu doit être assouplie, afin que le principe fondamental de la densification reste compatible avec le désir légitime de disposer de surfaces de jeu destinées aux enfants et aux adolescents. La réglementation en vigueur applicable aux grandes surfaces de jeu nous vient d'une époque où les ensembles d'habitation étaient avant tout érigés sur des terrains vierges («dans les pâquerettes»). Au vu du défi actuel lancé par la nécessité de densifier le milieu bâti, cette réglementation est trop rigide.

Enfin, il est nécessaire de simplifier le calcul de la surface des aires de loisirs et des surfaces de jeu. Selon le droit en vigueur, la surface des places de jeux pour enfants est calculée en pourcent de la surface utile principale et de la surface de construction des appartements familiaux; celle des aires de loisirs, en revanche, est calculée en pourcent de la surface utile principale et de la surface de construction de tous les appartements, mais elle doit être de 20 m² au moins pour chaque maison locative. Ces calculs sont longs et compliqués. Il découle du recours aux pourcentages que de petits appartements familiaux donnent lieu à l'aménagement de petites places de jeux et aires de loisirs, alors que les habitants de plus grands appartements disposent de plus grandes places de jeu et aires de loisirs, alors que, de nos jours, il ne va pas de soi que les familles qui vivent dans de grands appartements ont plus d'enfants que celles qui occupent de petits logements.

³⁶ Cf. TONI AMONN/RES NYFFENEGGER, Gutachten betreffend kommunale Lenkungsabgabe für den Zweitwohnungsbau im Kanton Bern, présenté à l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire le 20 mai 2011, p. 10 s.

3.7.3 Mise en œuvre

Conformément aux demandes exprimées dans l'intervention von Allmen (M 139/2009), les bases légales sont créées dans la LC pour qu'une indemnité dont le produit est lié à une affectation déterminée puisse être perçue par les communes lorsqu'elles octroient une dérogation à l'obligation de créer des aires de loisirs, des places de jeux et de grands terrains de jeu. L'énumération de l'article 69, alinéa 4 LC est complétée en conséquence.

En outre, une modification de l'article 15 LC garantit que la construction de toutes les maisons d'habitation de plus de deux appartements – quelle que soit la taille de ces derniers – donne lieu à la construction d'aires de loisirs.

Il doit être possible de renoncer complètement ou partiellement à l'aménagement d'aires de loisirs, de places de jeux ou de grands terrains de jeu dans les zones déjà densément construites lorsque ces dernières font l'objet de mesures de densification ou qu'un projet de rénovation y est prévu à condition qu'une planification des espaces non construits édictée par la commune dans le cadre de la procédure relative aux plans d'affectation garantit l'aménagement de telles installations aux alentours. Cette réglementation est inscrite à l'article 15, alinéa 5 LC. Le terme «suffisants» s'applique tant à la quantité (nombre d'installations, proximité et périodes de disponibilité) qu'à la qualité, qui devront faire l'objet de précisions dans l'ordonnance.

Les communes doivent dorénavant être tenues d'affecter des surfaces suffisantes à l'aménagement d'aires de loisirs, de places de jeux pour enfants et de grands terrains de jeu dans leurs plans de quartier. L'article 88 LC est adapté en conséquence.

Les communes sont incitées à planifier et à aménager des surfaces adéquates du point de vue quantitatif et qualitatif par la possibilité qui leur est offerte de renoncer à édicter un plan de quartier si elles respectent les prescriptions concernant les places de jeux pour enfants et les aires de loisirs. L'article 93, alinéa 1 LC est modifié en conséquence.

3.7.4 Droit comparé

Une comparaison entre les réglementations des cantons de Zurich, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Argovie, Lucerne, Soleure, Fribourg et Vaud montre que ceux-ci prévoient tous une obligation d'aménager des places de jeux et des aires de loisirs lors de la construction de maisons locatives. A y regarder de plus près, les dispositions en la matière diffèrent à plus d'un titre, notamment en ce qui concerne la définition de la maison locative. Dans les cantons d'Argovie et de Fribourg, les maisons locatives comportent plus de quatre appartements. Dans le canton de Bâle-Ville, elles comportent cinq appartements et, dans les cantons de Lucerne et de Soleure, six. Le canton de Bâle-Ville exige qu'il s'agisse d'appartements familiaux. Les autres cantons évoquent des appartements ou des unités d'habitation sans qu'il soit donné de précision.

Les surfaces minimales applicables aux places de jeux et aux aires de loisirs diffèrent également. Les cantons de Lucerne et de Soleure exigent que les surfaces correspondent à 15 pour cent de la surface de plancher imputable, mais qu'elles soient de 100 m² au minimum. Le canton de Fribourg fixe la surface minimale à 20 pour cent de la surface totale des appartements.

Seul le canton de Lucerne a prévu une taxe de remplacement. Le maître d'ouvrage est tenu de s'acquitter d'une telle taxe lorsque les circonstances rendent l'aménagement d'une place de jeux impossible. Le produit de la taxe doit être utilisé pour la construction et l'entretien de places de jeux publiques et d'autres installations de détente.

3.8 Centres d'achat (art. 19 et 20 LC)

3.8.1 Contexte

Les centres d'achat sont des unités de vente du commerce de détail qui comportent un ou plusieurs magasins et qui offrent un large assortiment de marchandises appartenant à plusieurs branches commerciales (art. 24, al. 1 OC). Dans son jugement du 13 juillet 2006 en la cause Lyssach, le Tribunal administratif est parvenu à la conclusion que les dispositions sur les centres d'achat s'appliquaient aux structures susceptibles de satisfaire une part importante

des besoins des consommateurs. La disposition de l'article 25 OC doit également être comprise dans ce sens: une grande partie de la population doit avoir accès à des locaux de vente dotés d'un large assortiment de produits et situés à une distance raisonnable (indépendamment du choix du type de transport). Un centre d'achat est caractérisé, selon le droit bernois, par un assortiment de produits large, proposé soit par une seule enseigne soit par un site regroupant plusieurs magasins dont l'assortiment comprend des produits de différentes familles. Le concept de centre d'achat ne dépend pas de la taille (surface de vente) du magasin ou du site. La taille de la surface de vente détermine uniquement l'existence d'une obligation de planification.

3.8.2 Adaptations nécessaires

L'interprétation des dispositions en vigueur concernant les centres d'achat suscite des problèmes récurrents dans le cadre de la procédure d'édiction des plans et celle de l'octroi du permis de construire. La définition des pourcentages applicables aux produits satisfaisant des besoins quotidiens utilisés pour l'exécution présente d'importants problèmes de délimitation³⁷. La délimitation entre besoins quotidiens et besoins périodiques n'a jamais pu être tracée clairement. Il s'avère par conséquent presque impossible de vérifier que la part maximale de la surface de vente consacrée aux produits satisfaisant des besoins quotidiens est observée. Le fait que les sites des centres d'achat sont fréquemment mal desservis par les transports publics et que ces derniers sont souvent planifiés après-coup et à titre d'appoint, ce qui entraîne une utilisation faible, constitue un autre problème. Il s'agit donc de préciser les notions et de simplifier considérablement les réglementations existantes concernant les centres d'achat.

3.8.3 Mise en œuvre

Le concept – équivoque – de «centre d'achat» utilisé jusqu'à présent est remplacé par celui de «local destiné au commerce de détail». Ce concept se fonde sur la classification NOGA³⁸, claire et largement utilisée en statistique, qui fait la distinction entre «commerce de gros» et «commerce de détail». Cette distinction est pertinente, car elle permet de prendre en compte et de mettre sur un pied d'égalité tous les commerçants proposant les mêmes produits. En outre, les commerces de gros, qui s'adressent à un cercle particulier de clients (détenteurs d'une licence) sont ainsi clairement classés à part, ainsi que les entreprises de service telles que les salons de coiffure, les cabinets médicaux, les offices postaux, etc., qui doivent continuer à être exclus des détaillants, malgré le fait qu'ils commercialisent certains produits. Conformément à l'objectif de simplification et d'égalité de traitement, l'obligation de planification est dorénavant déterminée par la surface de plancher et non plus par la surface de vente. Par surface de plancher (SP) on entend la somme des surfaces correspondant aux espaces accessibles fermés de toute part. La SP comprend aussi la surface de construction. N'est pas considérée comme SP la surface des espaces vides situés en dessous du dernier sous-sol accessible. La SP se subdivise en surface nette (SN) et surface de construction (SC) (Définitions citées d'après la norme SIA 416; cf. aussi art. 28 ONMC). L'objectif de cette nouvelle réglementation (ou du nouveau seuil donnant lieu à une obligation de planification) est de lutter contre le contournement des dispositions en vigueur (qui se fondent sur une surface de vente minimale de 500 m²) constaté dans la pratique, sans augmenter le seuil fixé jusqu'à présent. L'expérience ayant montré que la surface de vente représente environ les deux tiers de la surface de plancher (valeur moyenne: 0,65), la valeur du nouveau seuil (surface de plancher de 750 m²) est concrètement équivalente aux dimensions fixées jusqu'à présent (surface de vente de 500 m²).

Un projet de réglementation proposant de faire dépendre l'obligation de planification du lieu d'implantation (raccordement au réseau de transports publics, proximité des quartiers d'habitation et des places de travail) a été examiné et rejeté. L'idée de renoncer pour ainsi dire à imposer une obligation de planification lorsqu'un centre d'achat est créé sur un site bien

³⁷ Cf. «Guide sur les centres d'achat – termes désignant des lieux de vente et exigences posées à l'aménagement du territoire», édité par l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire, Berne, 2013.

³⁸ Nomenclature générale des activités économiques (NOGA), Office fédéral de la statistique (OFS), 2008.

desservi, tout en soumettant les auteurs de projets prévus en des endroits mal desservis à l'obligation de présenter une preuve que l'implantation est imposée par la destination a été écartée parce que ses effets sur le pilotage auraient été pratiquement nuls. Finalement, la disposition (prévue à l'art. 20, al. 3 LC) permettant de renoncer à l'édiction d'un plan de quartier lorsque, dans les quartiers commerçants, les mesures de police des constructions sont respectées, disparaît. En vertu de l'article 19, alinéa 1 LC, la réglementation adéquate doit être inscrite dans l'ordonnance.

3.9 Immeubles élevés, maisons-tours (art. 19 et 20 LC)

3.9.1 Contexte

La réglementation en vigueur dans la LC prévoit que les projets de construction qui s'écartent notablement de la réglementation fondamentale de la commune en matière de construction – c'est-à-dire les bâtiments et installations de nature particulière – ne peuvent être autorisés qu'en vertu d'un plan de quartier (art. 19 LC). Sont réputés de nature particulière les maisons-tours, les immeubles élevés, les centres d'achat et les places de dépôt et de stationnement. Les maisons-tours, les immeubles élevés et les centres d'achat sont définis à l'article 20 LC (dont le contenu s'écarte partiellement d'autres définitions³⁹) et font l'objet de dispositions plus détaillées aux articles 19 ss OC.

Si les dispositions en vigueur applicables aux bâtiments et installations de nature particulière (à l'exception des articles régissant les centres d'achat) posent peu de problèmes aux autorités d'octroi du permis de construire, il en va tout autrement dans le domaine de la planification. La pratique est en effet émaillée d'incertitudes concernant la manière dont il convient de traiter les maisons en terrasse et les maisons-tours ainsi que – plus rarement – les immeubles élevés et les autres bâtiments de nature particulière.

3.9.2 Adaptations nécessaires

Les prescriptions en vigueur dans la législation bernoise sur les maisons-tours ont été largement reprises de l'ancienne loi du 7 juin 1970 sur les constructions (art. 38 ss LC1970) et reflètent l'attitude sceptique typique des années septante à l'égard de telles constructions. Les exigences applicables aux maisons-tours sont par conséquent strictes. De «justes motifs» sont requis, devant découler de la destination des bâtiments ou du fait que ces derniers font partie d'un ensemble important utilisant le sol avec une modération particulière. En outre, il est obligatoire de respecter les prescriptions sur l'ombrage, qui prévoient des valeurs absolues; ainsi, il arrive souvent que le site et la forme des maisons-tours ne soient pas déterminés selon des critères urbanistiques, mais en fonction du déplacement des ombres. Les dispositions actuelles – restrictives – doivent être assouplies pour que la construction de maisons-tours ne soit pas uniquement possible dans des cas exceptionnels exigeant la preuve de l'existence de justes motifs. En outre, les actuelles dispositions rigides régissant l'ombrage doivent également être revues. Il convient toutefois de prévoir un grand périmètre lors de la planification des maisons-tours, qui ont un impact sur une zone étendue.

Contrairement aux maisons-tours, les immeubles élevés ne sont pas définis de manière absolue dans la LC, qui les décrit comme des bâtiments dont la hauteur maximale dépasse la hauteur autorisée dans la zone où la hauteur maximale est immédiatement supérieure, ou dont la hauteur est supérieure à la hauteur maximale autorisée dans la zone dont le taux d'occupation du sol prévu dans la réglementation fondamentale est plus élevé (art. 20, al. 2 LC). Le statut d'immeuble élevé dépend donc des prescriptions communales en matière de construction. L'objectif des dispositions sur les immeubles élevés est de limiter la compétence d'accorder des dépassements de la hauteur maximale par voie de dérogation au sens de

³⁹ Dans la norme de protection incendie de l'association des établissements cantonaux d'assurance, les maisons-tours sont définies différemment: ce sont «des bâtiments classés comme bâtiments élevés au sens de la législation en matière de construction ou dont le niveau supérieur se situe à plus de 22 m au-dessus du terrain avoisinant qu'utiliseraient les sapeurs-pompiers ou de plus de 25 m jusqu'à la hauteur de la gouttière.»

l'article 26 LC⁴⁰. Des dépassements de la hauteur maximale ne peuvent toutefois être accordés que dans des cas extrêmement rares en vertu de l'article 26 LC et de la pratique développée à cet égard, car les circonstances particulières exigées par l'article 26 LC ne se produisent normalement pas pour le dépassement de la taille d'un bâtiment. Les dispositions du droit en vigueur sont donc suffisantes pour que la construction de bâtiments dérangeants soit évitée. L'obligation de planification applicable aux immeubles élevés est superflue.

Le droit d'un propriétaire foncier ou d'une propriétaire foncière à ce que le plan de quartier nécessaire à son projet soit soumis au corps électoral, prévu à l'article 19, alinéa 3 LC, est incompatible avec la souveraineté de la commune en matière de planification. En outre, la procédure applicable n'est pas réglée de manière suffisamment précise dans le droit en vigueur⁴¹. Enfin, l'initiative en matière d'aménagement du territoire est un instrument éprouvé et démocratique dont les propriétaires fonciers souhaitant solliciter l'élaboration d'un plan de quartier peuvent faire usage.

Les dispositions de l'OC concernant les autres types de bâtiments et installations de nature particulière définis par le Conseil-exécutif (maisons en terrasse, tentes gonflables, places de dépôt et de stationnement industriels hors des zones industrielles, places résidentielles et bâtiments qui nécessitent une ou plusieurs dérogations importantes) devront être adaptées et partiellement abrogées dans le cadre de l'adaptation de l'ordonnance.

3.9.3 Mise en œuvre

Les dispositions applicables aux bâtiments et installations de nature particulière (art. 19 et 20 LC) sont précisées et allégées. Le fait que la planification de maisons-tours doit respecter les mêmes exigences qu'un projet prévu dans une zone spéciale devient explicite. La catégorie des immeubles élevés et celle des places de dépôt et de stationnement industriels sont supprimées. La définition légale de la maison-tour est simplifiée (art. 20, al. 1 LC), en ce que seule la hauteur totale est dorénavant déterminante (en vertu de l'art. 14 ONMC). Enfin, le droit d'un propriétaire foncier ou d'une propriétaire foncière à ce qu'un plan soit soumis au corps électoral ou au parlement est aboli. Les autres adaptations nécessaires seront réalisées dans le cadre de la modification de l'OC.

Un projet proposant l'édition obligatoire d'un plan d'affectation spécial lors de la construction de maisons-tours a été examiné puis rejeté, étant donné que de telles constructions doivent (à raison) respecter des exigences strictes et qu'il est donc peu probable qu'une prescription inscrite dans la réglementation fondamentale en matière de construction soit susceptible de contribuer à la satisfaction de telles exigences. L'édition d'une telle prescription a été abandonnée, mais un ajout à l'article 20, alinéa 4, lettre a LC prévoit que le contenu de la réglementation fondamentale doit répondre à certaines exigences.

3.10 Mitigation des séismes (art. 21a à 21c LC)

3.10.1 Contexte

En Suisse, une majorité des bâtiments a été construite sans que leur capacité de résistance aux séismes ait été éprouvée. Il faut donc partir du principe que des projets de construction sont réalisés aujourd'hui encore sans que des mesures de sécurité visant à mitiger les effets d'éventuels séismes ne soient prises, bien que le risque qu'un séisme violent se produise en

⁴⁰ A. ZAUGG/P. LUDWIG, Kommentar zum BauG, n. 9 concernant les articles 19 et 20. Selon l'article 26 LC, des dérogations à certaines prescriptions peuvent être accordées pour autant que des circonstances particulières le justifient et qu'il ne soit pas porté atteinte à un intérêt public ni aux intérêts importants des voisins. La possibilité d'accorder une dérogation a pour but d'éviter l'inadéquation des dispositions et les injustices pouvant parfois résulter d'une application stricte des prescriptions en matière de construction. Il n'est toutefois pas admissible de modifier les normes. Les circonstances particulières donnant lieu à une dérogation doivent avoir d'autant plus de poids que la dérogation demandée est considérable et que la norme à laquelle il est dérogé est importante (JAB 2005 p. 156). Des intérêts purement financiers ne sont pas considérés comme des circonstances particulières (JAB 2003 p. 534).

⁴¹ Il n'est par exemple pas certain que l'article 95 LC soit applicable. Cf. également A. ZAUGG/P. LUDWIG, op. cit., n. 4b concernant les articles 19-20 LC.

Suisse est réel et que les dommages causés pourraient être importants. La législation sur les constructions en vigueur (art. 21 LC et art. 57 OC) ne contient aucune disposition explicite concernant la mitigation des séismes ni de renvoi aux normes SIA applicables.

3.10.2 Adaptations nécessaires

Sur la base d'une prise de position du 29 juillet 2008 du groupe de travail cantonal sur les dangers naturels (GT Danat)⁴², le Conseil-exécutif avait chargé la JCE, en octobre 2008 (ACE 1745/2008), d'inscrire dans la LC notamment les dispositions ci-dessous concernant la mitigation des séismes lors de la révision suivante de la loi sur les constructions:

- Les normes SIA sur les structures porteuses doivent être déclarées comme étant les règles de référence applicables aux techniques de construction.
- Les nouvelles constructions concernées doivent être planifiées et construites selon les dispositions prévues par les normes SIA.
- Les projets de transformation concernés – à condition qu'ils soient soumis au régime du permis de construire – doivent être examinés à la lumière du cahier technique 2018 et, le cas échéant, effectués de manière conforme au génie parasismique.
- Il s'agit d'identifier les constructions prévues dont la capacité de résistance aux séismes doit être prouvée ainsi que celles pouvant se passer d'une telle démarche.
- Les requérants doivent apporter la preuve que les dispositions sur les séismes des normes SIA sont respectées.

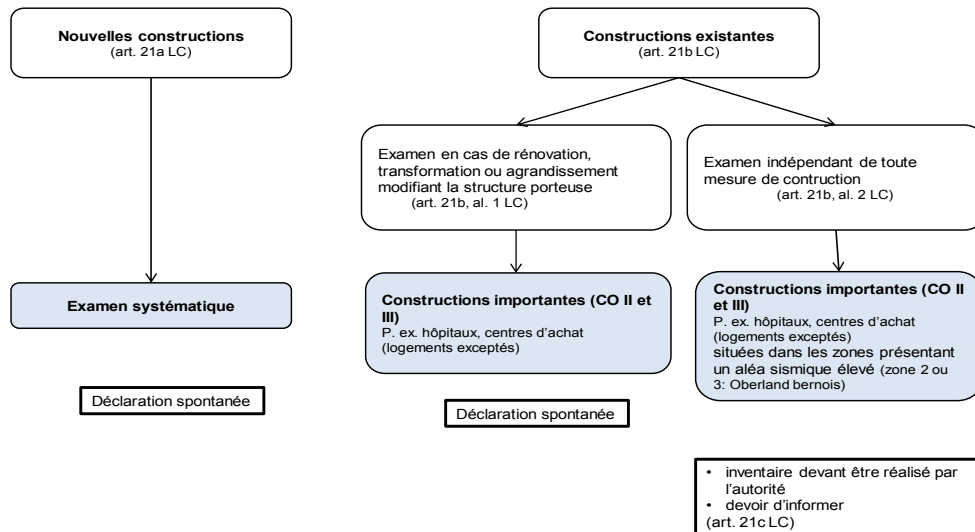
3.10.3 Mise en œuvre

La LC énonce comme principe que les nouveaux bâtiments doivent être construits de manière à résister aux séismes. La capacité de résistance aux séismes des bâtiments et installations existants doit, sous certaines conditions, faire l'objet d'un examen; les bâtiments et installations concernés doivent être transformés de manière conforme au génie parasismique si de tels travaux sont raisonnablement exigibles. Un examen est requis lorsque les bâtiments devant subir des rénovations ou de grandes transformations sont importants et qu'ils sont susceptibles de subir des dommages considérables en cas de séisme (classes d'ouvrage [CO] II et III selon la norme SIA 261). Si des bâtiments ou installations importants situés dans une zone sismique présentant un risque élevé, soit dans les zones 2, 3a ou 3b (dans le canton de Berne, seul l'Oberland est situé dans une telle zone)⁴³ sont concernés, la capacité de résistance aux séismes doit être examinée de toutes manières – indépendamment de toutes mesures de construction – et des mesures doivent être prises si nécessaire. La nouvelle disposition s'applique non seulement aux bâtiments, mais également à d'autres constructions et installations (p. ex. infrastructures routières, telles que les routes ou les ponts), dans la mesure où celles-ci ne font pas l'objet d'une réglementation exclusive par le droit fédéral (comme c'est le cas pour les installations ferroviaires). La solution envisagée s'inspire de la réglementation des cantons de Fribourg, de Bâle-Campagne et du Jura.

⁴² Le GT Danat a été institué en 2001 par le Conseil-exécutif. Il est compétent pour la coordination et les informations liées aux risques de crues, inondations, coulées de boue, glissements de terrains, éboulements et tremblements de terre et se compose de représentants de l'Office cantonal des forêts (OFOR), de l'Office des ponts et chaussées (OPC), de l'Office des eaux et des déchets (OED), de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT), de l'Office de la sécurité civile, du sport et des affaires militaires (OSSM), de l'Université de Berne (UNIBE) et de l'Assurance immobilière (AIB).

⁴³ La plus grande partie du canton de Berne se trouve dans la zone où l'aléa sismique est le plus faible (Z1). Les bâtiments et installations situés dans cette zone ne doivent pas être renforcés.

Examen de la capacité de résistance aux séismes



Les nouvelles dispositions sont insérées dans la LC après l'article 21 et portent les numéros 21a à 21c.

3.10.4 Droit comparé

Seuls quelques cantons ont inscrit dans leur législation l'obligation d'appliquer les normes SIA relatives aux séismes lors de la construction ou de la transformation de bâtiments. Ainsi, les cantons de Fribourg, de Bâle-Ville, d'Argovie et du Jura exigent que toutes les nouvelles constructions soient construites conformément au génie parasismique. Le canton du Valais demande qu'une preuve soit apportée lors de la construction et de la transformation de halles de travail industrielles ou commerciales, ou de bâtiments d'une hauteur égale ou supérieure à deux niveaux sur rez.

Les réglementations des cantons diffèrent en ce qui concerne les constructions et installations existantes: le canton de *Fribourg* exige une évaluation de la sécurité parasismique en cas de transformations notables d'une construction ou d'une installation destinée à accueillir de grands rassemblements de personnes, ayant une fonction d'infrastructure importante ou présentant un risque d'atteinte à l'environnement (correspond aux CO II et III).

Le canton de *Bâle-Ville* exige qu'un examen soit effectué en cas de transformation de bâtiments ou installations dont la structure porteuse est modifiée. En outre, les bâtiments ayant une importance vitale (bâtiment abritant des installations dont le fonctionnement doit se poursuivre sans problème en cas de séisme) doivent également faire l'objet d'un examen⁴⁴.

Dans le canton du *Valais*, une preuve que la construction ou la transformation de halles de travail industrielles ou commerciales, ou de bâtiments d'une hauteur égale ou supérieure à deux niveaux sur rez sont effectuées de manière conforme aux normes parasismiques doit être apportée. Les rapports sont ensuite contrôlés par un ingénieur civil spécialisé sur mandat de l'autorité de construction.

Le canton d'*Argovie* prévoit seulement une déclaration de conformité aux normes parasismiques des transformations modifiant la structure porteuse.

Enfin, le canton du *Jura* exige une vérification en cas de «transformations importantes». En outre, les constructions existantes abritant des personnes ou les ouvrages stratégiques existants doivent faire l'objet d'une vérification indépendamment de toute modification.

⁴⁴ Source: <http://www.bvd.bs.ch/erdbebenertuechtigung.htm>

3.11 Construction sans obstacles (art. 22 et 23 LC)

3.11.1 Contexte

Procap (anciennement «Association construire sans obstacles» [CSOB]) demandait dans le cadre de la consultation sur la dernière grande révision partielle de la LC que la conformité de cette dernière à la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées, loi fédérale sur l'égalité pour les handicapés, LHand)⁴⁵ soit vérifiée et que la loi cantonale soit modifiée par l'ajout de dispositions partiellement plus poussées que celles de la LHand. Il a alors été décidé que cette demande serait examinée lors de la révision totale de la LC. Le 20 novembre 2012, le Grand Conseil a adopté le postulat Stucki (P 081-2012), qui exige que la possibilité d'inscrire dans la loi l'obligation de construire des logements pouvant être adaptés aux besoins des personnes handicapées («de préférence à partir de trois appartements par immeubles») soit examinée.

Grâce à l'édiction de la LHand, le droit fédéral⁴⁶ comprend depuis 2002 des principes de base et des dispositions d'ordre général visant à éliminer les obstacles architecturaux pour les personnes handicapées. Il oblige les cantons à prendre des mesures dans le but de prévenir, de réduire ou d'éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées. Il est donc du ressort du canton de mettre en œuvre et de concrétiser dans le droit cantonal les dispositions d'ordre général de la LHand⁴⁷. Les cantons peuvent en outre édicter des dispositions plus poussées en faveur des personnes handicapées, notamment en ce qui concerne l'aménagement intérieur des logements⁴⁸. Le droit fédéral exige avant tout que l'accessibilité des bâtiments ouverts au public soit garantie aux personnes handicapées, ce qui comprend l'utilisabilité (ATF 134 II 249 c. 3.3)⁴⁹. Les droits qui se fondent sur la LHand doivent en principe être invoqués dans le cadre de la procédure d'octroi du permis de construire. Il s'agit à cet égard de respecter le principe de proportionnalité et d'effectuer une soigneuse pesée des intérêts. Les mesures dont le coût dépasse 5 pour cent de la valeur d'assurance du bâtiment (avant la rénovation) ou 20 pour cent des frais de transformation (sans tenir compte des mesures prises en faveur des personnes handicapées) sont contraires au principe de proportionnalité. D'éventuels intérêts prépondérants relevant de la protection de l'environnement, de la nature ou du patrimoine, notamment ceux de la protection des monuments historiques ou de la sécurité du trafic ou de l'exploitation, peuvent s'opposer au droit à l'élimination des obstacles. Plusieurs cantons ont édicté sur la base de l'article 4 LHand des normes cantonales allant au-delà des dispositions de la loi fédérale prescrivant également l'adaptation des logements.

La norme SIA SN 500:2009 «Constructions sans obstacles» contient des prescriptions sur la construction sans obstacles et règle également l'adaptation des logements. Cette norme n'est contraignante que dans la mesure où elle a été déclarée applicable par le droit cantonal, ce qui n'est pas encore le cas dans le canton de Berne. La norme SIA SN 500:2009 contient pour chacune des catégories «constructions ouvertes au public», «constructions comprenant des logements» et «constructions comprenant des places de travail» des prescriptions différentes. Est réputée adaptable une construction qui se prête à une adaptation future à des besoins individuels, sans engendrer de travaux de transformation importants.

⁴⁵ RS 151.3

⁴⁶ Abstraction faite de la réglementation concernant les transports publics, la formation et la formation continue, la fourniture de prestations par les privés, les entreprises concessionnaires ou les collectivités publiques.

⁴⁷ ALDO ZAUGG/PETER LUDWIG, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4^e édition, Vol. I, Berne 2013, art. 22/23, n. 4c; ATF 132 I 82 c. 2.3.2 et 2.3.3, in Pra 2006 n° 127.

⁴⁸ Selon la LHand, il y a inégalité lorsque l'accès à une construction, une installation ou un logement est difficile ou impossible. L'aménagement intérieur du logement doit être réglé par le droit cantonal. Le même principe s'applique à la construction et à la rénovation des bâtiments abritant plus de 50 places de travail (FF 2001 p. 1668 et 1669).

⁴⁹ Les bâtiments ouverts au public sont des constructions et installations accessibles au public, qui sont ouvertes à un cercle indéterminé de personnes, telles que les places publiques, les aires de circulation publiques, les chemins pour piétons, les parcs, les cafés et autres lieux de restauration, les cinémas, les stades, ou les musées, ou dans lesquelles des prestations sont fournies (p. ex. écoles, cabinets médicaux, études d'avocats, etc.). Source: Office fédéral de la justice, Commentaire relatif à l'OHand, novembre 2003, p. 2.

Le Centre suisse pour la construction adaptée aux handicapés présente dans sa brochure «Logements sans barrières et adaptables» l'accès en chaise roulante comme une exigence de base et décrit les exigences s'appliquant à l'absence de marches, à l'inclinaison des papiers, à la largeur des passages, aux espaces de manœuvre pour les fauteuils roulants, à l'accessibilité, etc. L'adaptation d'un logement pour un visiteur en fauteuil roulant (accessibilité du logement et d'une toilette) constitue une exigence minimale.

La LC en vigueur contient aux articles 22 et 23 des dispositions sur la construction adaptée aux personnes handicapées, qui sont concrétisées aux articles 85 à 88 OC.

3.11.2 Adaptations nécessaires

Les dispositions en vigueur de la LC et de l'OC ont été édictées en 1985 et sont donc notablement plus anciennes que celles de la LHand. La législation bernoise actuelle n'est donc pas conforme en tout point à la législation fédérale, notamment en raison du fait qu'elle ne concerne que la construction des bâtiments d'habitation et des bâtiments et installations industriels et artisanaux d'une certaine importance, alors que la LHand est applicable dans le cas de rénovations également. Dans la pratique, le droit fédéral est directement appliqué en cas de rénovation, ce qu'affirme également la jurisprudence, et un accès pour personnes handicapées est exigé.

En ce qui concerne les logements, les dispositions de la LC (art. 22, al. 3 et 4) répondent aux conditions posées par la LHand, notamment parce que cette dernière exige uniquement que les logements soient accessibles. Le droit bernois règle toutefois les conditions différemment de la LHand et n'atteint pas toujours à la conformité avec le droit fédéral. La LC est plus exigeante en ce qu'elle s'applique aux maisons locatives comprenant trois appartements familiaux (soit trois appartements comprenant trois chambres au moins), alors que la LHand s'applique à partir de huit logements (pouvant comprendre chacun une ou deux pièces seulement).

En ce qui concerne les bâtiments et installations industriels et artisanaux d'une certaine importance, les notions utilisées dans la LC et dans la LHand ne se recouvrent pas et l'applicabilité des dispositions qui s'y rapportent diffère, la LHand ne s'appliquant qu'aux bâtiments de plus de 50 places de travail.

Selon le droit en vigueur, les entreprises de service de petite taille ne sont pas tenues de prévoir un accès pour les personnes handicapées tant qu'elles ne font pas partie de la catégorie des bâtiments et installations industriels et artisanaux d'une certaine importance (art. 22 LC) ni de celle des bâtiments très fréquentés par le public (art. 23 LC). Cet état de fait est contraire au droit fédéral. Dans la pratique, toutefois, ce dernier est appliqué directement⁵⁰. Selon la LHand, chaque entreprise de service doit disposer d'un accès conforme aux besoins des personnes handicapées, et ces dernières doivent pouvoir bénéficier des prestations proposées dans l'espace public.

3.11.3 Mise en œuvre

Il importe avant tout d'adapter le champ d'application (constructions et rénovations) du droit cantonal, sa terminologie ainsi que les critères dont il prévoit l'utilisation pour l'examen de la proportionnalité à ceux du droit fédéral afin que la jurisprudence découlant de la LHand puisse servir de fondement dans le canton de Berne. La facilité d'utilisation des éléments relevant de l'aménagement intérieur, qui est du ressort du canton, est réglée par la même occasion⁵¹. La norme SIA 500:2009 «Constructions sans obstacles» sera déclarée applicable aux exigences techniques dans l'OC (renvoi statique), ce qui permet de renoncer aux réglementations de détail ponctuelles actuellement en vigueur.

Etant donné que la notion de «transformations importantes» apparaissant dans le droit bernois en vigueur et celle de «rénovation», utilisée dans la LHand, ne sont pas équivalentes (cf.

⁵⁰ En vertu d'un arrêt du Tribunal administratif bernois, un bâtiment dans lequel se trouvent une école de tango, un salon de coiffure et une garderie est considéré comme un grand immeuble commercial et constitue donc un bâtiment très fréquenté par le public au sens de l'article 23 LC; par conséquent, chaque entreprise ouverte au public qui s'y trouve doit être adaptée aux besoins des personnes handicapées, même si elle n'est pas très fréquentée par le public (ATA 100.2012.231 du 4 septembre 2013, c. 4.3 à 4.5, publ. in JAB 2014, p. 65 ss).

⁵¹ Cf. FF 2001 p. 1668, 1669

note de bas de page n° 51), la législation bernoise est adaptée à la législation fédérale (conformément à l'art. 7 LHand). Lors d'une rénovation au sens de l'article 7 LHand, les adaptations nécessaires à la satisfaction des besoins des personnes handicapées ne doivent pas être entreprises dans l'ensemble du bâtiment, mais seulement dans les parties du bâtiment ou de l'installation concernées par la rénovation. La suppression de tous les obstacles ne peut donc être exigée (cf. ATF 134 II 249 c. 4)⁵². La nécessité d'obtenir ou non un permis de construire n'est pas un facteur important, étant donné que la plupart des obstacles sont créés par l'aménagement intérieur, dont la rénovation n'est pas toujours soumise au permis de construire.

Les critères présidant à l'examen de la proportionnalité se fondent sur la LHand. La construction sans obstacles est exigible lorsqu'il n'en résulte pas de frais disproportionnés et que des intérêts prépondérants (tels que la protection des sites et des monuments) ne s'y opposent pas. L'exigence du caractère économiquement supportable des adaptations est réglée de manière plus détaillée dans l'ordonnance. En cas de rénovation de bâtiments ou d'installations, le respect des principes de la construction sans obstacle ne peut être exigé que si la dépense qui en résulterait ne dépasse pas cinq pour cent de la valeur d'assurance du bâtiment avant la rénovation ou de la valeur à neuf de l'installation, ou 20 pour cent des frais de rénovation, ce qui correspond à la réglementation fédérale.

En ce qui concerne les *maisons locatives*, la réglementation actuelle – dont certaines exigences vont au-delà de celles du droit fédéral – est adaptée à ce dernier de la manière suivante: cinq appartements – au lieu de trois – donnent dorénavant lieu à une obligation de respecter les principes de la construction sans obstacle.

D'autres prescriptions – formulées dans le postulat Stucki – concernant l'adaptation des logements sont ajoutées. Afin qu'un appartement puisse être adapté si nécessaire aux besoins des personnes handicapées et que les obstacles puissent être supprimés, les conditions architecturales, notamment en ce qui concerne la largeur des portes, les espaces de manœuvre et l'absence de marches, doivent être réunies.

Les exigences de la norme SIA 500:2009 sont déclarées contraignantes pour les bâtiments de plus de 50 places de travail en ce qui concerne l'*accès aux places de travail* et la possibilité de se servir des aménagements. Les conditions de l'adaptabilité des places de travail aux besoins des personnes handicapées sont ainsi créées. En outre, la terminologie est adaptée à celle du droit fédéral: l'expression «bâtiment de plus de 50 places de travail» remplace dorénavant «bâtiments et installations industriels et artisanaux d'une certaine importance». Le seuil de 50 places de travail est déjà prévu dans la LHand.

Les dispositions de la LHand s'appliquant à l'accessibilité et à l'utilisation des aménagements des *constructions et installations accessibles au public* – qui incluent les entreprises fournissant des prestations personnelles – sont reprises.

Les dispositions actuelles de la LC (et de l'OC) concernant les places de stationnement destinées aux personnes handicapées sont supprimées. La nouvelle disposition de principe de l'article 22 LC et le renvoi à la norme SIA 500:2009 dans l'OC garantissent l'applicabilité des exigences concernant les places de stationnement adaptées aux personnes handicapées qui s'y trouvent⁵³.

⁵² En vertu de cet arrêt, des travaux d'isolation effectués sur un toit ou une façade, par exemple, ne donnent pas lieu à une obligation d'adapter l'intérieur du bâtiment, faute de lien entre les deux éléments. Le rafraîchissement d'une façade ne déclenche pas non plus la modification de l'accès aux pièces ou le remaniement des espaces. Tant que les transformations ne touchent pas la substance bâtie de manière considérable, il n'existe aucune obligation de procéder à une adaptation. La rénovation du revêtement du plancher peut par contre exiger une adaptation dans le cas où l'ancien revêtement n'était pas suffisamment antidérapant et représentait par conséquent un obstacle pour les personnes à mobilité réduite.

⁵³ En vertu de la norme SIA 500:2009, l'une au moins des places de stationnement réservées aux habitants d'un immeuble doit être adaptée aux fauteuils roulants. Au-delà de 25 places, une place supplémentaire par groupe de 25 est à prévoir. En outre, au moins l'une des places de stationnement destinées aux visiteurs doit être adaptée aux fauteuils roulants. De plus, les constructions accessibles au public doivent comprendre au moins une place de stationnement adaptée aux fauteuils roulants. L'annexe A.2.2 contient des valeurs indicatives échelonnées pour les parkings de plus de 50 places. Concernant les bâtiments contenant des places de travail, il doit être prouvé

Vue d'ensemble:

Dispositions de la LHand	Réglementation en vigueur (LC/OC)	Nouvelle réglementation (LC/OC)
Constructions et installations accessibles au public	Bâtiments très fréquentés par le public	Reprise de la LHand
Bâtiments de plus de 50 places de travail	Bâtiments et installations industriels et artisanaux d'une certaine importance	Reprise de la LHand
Habitations de plus de huit logements	Maison locative, c'est-à-dire bâtiment comprenant plus de deux appartements familiaux	Bâtiment comprenant plus de quatre appartements
Construction et rénovation	Seule la construction de bâtiments destinés au logement est concernée.	Reprise de la LHand
-	Obligation d'installer un ascenseur dans les bâtiments de plus de trois étages	-
-	-	Les bâtiments comprenant plus de quatre appartements doivent être adaptables.
-	-	Accès garanti aux places de travail et aux installations sanitaires dans les bâtiments de plus de 50 places de travail

3.11.4 Droit comparé

Dans le canton de *Zurich*, les besoins des personnes handicapées et des personnes âgées doivent être pris en compte dans les lotissements destinés à l'habitation et les immeubles commerciaux (art. 239, al. 4 de la loi sur l'aménagement et les constructions [Planungs- und Baugesetz]). La norme SIA 500:2009 ainsi que la brochure «Logements sans barrières et adaptables» (version de 1992, § 34 «Besondere Bauverordnung I») du Centre suisse pour la construction adaptée aux handicapés sont applicables à l'aménagement intérieur adapté aux besoins des personnes handicapées des habitations de plus de huit logements et des bâtiments de plus de 50 places de travail.

Dans le canton de *Bâle-Ville*, les bâtiments comprenant des logements ou des places de travail adaptées aux besoins des personnes handicapées doivent être accessibles à ces dernières, dans la mesure où la dépense n'est pas disproportionnée en vertu des dispositions fédérales applicables. Ils doivent être construits de manière à pouvoir être adaptés aux besoins des personnes handicapées sans transformations supplémentaires, à condition qu'une adaptation soit possible sans occasionner d'inconvénients. Les maisons individuelles ne sont pas concernées (art. 62, al. 2 de la loi du 17 novembre 1999 sur les constructions et l'aménagement [Bau- und Planungsgesetz, BPG])⁵⁴.

Dans le canton de *Lucerne*, les besoins des personnes handicapées doivent être pris en compte de manière adéquate lors de la construction, de l'agrandissement ou de la transformation totale de maisons locatives, de lotissements (tout bâtiment comprenant 6 logements ou plus) ou de bâtiments et installations industriels et artisanaux d'une certaine importance (art. 157, al. 3 de la loi du 7 mars 1989 sur l'aménagement et les constructions [Planungs- und Baugesetz, PBG])⁵⁵ en relation avec l'art. 50, al. 2 de l'ordonnance du 29 octobre 2013 sur l'aménagement et les constructions [Planungs- und Bauverordnung, PBV]⁵⁶. Il s'agit de tenir compte des besoins des personnes souffrant d'un handicap moteur, de la vue ou de l'ouïe,

qu'il est possible de mettre à disposition des places de stationnement adaptées aux fauteuils roulants si nécessaire.

⁵⁴ RS BS 730.100

⁵⁵ RS LU 735

⁵⁶ RS LU 736

notamment, et il doit être garanti que les habitants, les employés et les visiteurs peuvent accéder aux bâtiments et aux installations et se servir de leurs aménagements. Les exigences posées à la construction se fondent sur la norme SIA SN 521 500 (art. 52 PBV). Lorsqu'un bâtiment est construit de manière adaptée aux personnes handicapées, la surface de plancher imputable peut être réduite (art. 11 PBV).

L'article 53 de la loi du 19 janvier 1993 sur l'aménagement du territoire et les constructions (Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen [Baugesetz, BauG])⁵⁷ du canton d'Argovie prévoit que la construction et la rénovation des bâtiments et installations ouverts au public, des bâtiments et installations de plus de 50 places de travail ainsi que des maisons locatives doivent être effectuées de manière à ce que les personnes handicapées y aient accès et puissent se servir de leurs aménagements. Cette obligation tombe lorsqu'il y a disproportion entre l'avantage qui serait procuré aux personnes handicapées et, notamment, la dépense qui en résulterait, l'atteinte qui serait portée à l'environnement, à la nature ou au patrimoine, ou encore à la sécurité du trafic ou de l'exploitation. Les constructions et installations accessibles au public, les bâtiments de plus de 50 places de travail et les maisons locatives doivent être construits de manière à répondre aux besoins des personnes handicapées selon la version de 2009 de la norme SIA 500:2009 (art. 37 de l'ordonnance sur les constructions [Bauverordnung, BauV]). Lors de la rénovation de bâtiments ou d'installations, la suppression des obstacles peut être exigée uniquement si les coûts ne dépassent pas 5 pour cent de la valeur d'assurance du bâtiment avant la rénovation ou 20 pour cent des frais de rénovation (art. 38 BauV).

3.12 Extraction de matériaux, décharges et transport (EDT) (art. 25 LC)

3.12.1 Contexte

L'ordonnance en vigueur prévoit que les sites d'extraction – également appelées «fosses» – doivent être remis dans un état qui s'accorde avec l'environnement naturel, si possible au fur et à mesure (art. 33 OC). Une analyse des matériaux d'excavation effectuée par l'Office des eaux et des déchets (OED) a montré que, si un grand nombre de fosses adéquates est disponible dans le canton de Berne pour y déposer des matériaux d'extraction et des matériaux inertes, les exploitants de ces fosses font souvent valoir des besoins propres, ce qui empêche d'autres entreprises désireuses d'éliminer des matériaux de les utiliser. En raison du manque cruel de décharges, les entités concernées doivent parcourir de grandes distances pour se défaire des matériaux indésirables.

3.12.2 Adaptations nécessaires

En vertu du droit en vigueur, il n'est pas possible de donner accès aux fosses existantes à des tiers contre la volonté de l'exploitant ou de l'exploitante. Il n'en va pas de même dans le domaine des décharges destinées aux déchets. La loi du 18 juin 2003 sur les déchets (loi sur les déchets, LD)⁵⁸ oblige les exploitants de décharges à garantir l'égalité de traitement de tous les utilisateurs potentiels de la région (art. 9 LD). En outre, la loi sur les déchets prévoit une obligation de prendre en charge les déchets urbains non valorisables (art. 8 LD). Les exploitants de décharges destinées aux déchets peuvent ainsi être contraints de prendre en charge des matériaux externes, alors que les exploitants disposant de fosses peuvent se réserver l'usage du volume de stockage complet pour éliminer leurs propres matériaux pendant la phase de remise en culture. Il n'est souvent pas possible de compter sur la disponibilité de fosses existantes de manière conforme au plan sectoriel EDT. En outre, il est à craindre que les entreprises souhaitant éliminer leurs déchets soient exclues du marché et que les prix enflent artificiellement en raison de l'inaccessibilité de certaines fosses.

⁵⁷ RS AG 713.100

⁵⁸ RSB 822.1

3.12.3 Mise en œuvre

L'article 25 LC crée une base légale obligeant les exploitants de sites d'extraction à mettre leurs fosses à disposition d'autres entreprises devant éliminer leurs matériaux («fournisseurs de matériaux de comblement») de la région. Les articles 30 à 35 OC devront être modifiés dans le cadre de la révision de l'ordonnance.

3.12.4 Droit comparé

Dans le canton de *Fribourg*, l'exploitant ou l'exploitante est tenu de garantir l'accès à son exploitation à toute entreprise pour le dépôt des matériaux d'excavation et déblais non pollués de celle-ci (art. 163 de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions [loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, LATeC])⁵⁹.

Dans le canton d'*Argovie*, la liberté et l'égalité d'accès aux lieux de décharge de matériaux d'excavation sont garanties dans le cadre de la planification et par l'octroi d'un permis. Les décharges de matériaux d'excavation doivent être exploitées de telle manière que toutes les entreprises régionales pratiquant des excavations puissent y accéder librement et s'en servir à des conditions raisonnables et aux conditions normales du marché.

3.13 Procédure électronique d'octroi du permis de construire (eBAU) (art. 34, 34a et 144 LC)

3.13.1 Contexte

Environ 28 000 demandes de permis de construire sont déposées chaque année dans le canton de Berne et traitées par diverses autorités. La procédure est lente et gourmande en ressources; en outre, elle tend à se prolonger en raison des changements de supports fréquents et du volume des dossiers, qui doivent être transmis de service en service. La possibilité de mener la procédure par la voie électronique répondrait à un besoin formulé depuis longtemps par les requérants comme par les autorités. La mise en œuvre de ce projet a été déclarée prioritaire par la Confédération et les cantons dans le cadre de la stratégie de Suisse de cyberadministration⁶⁰. Plusieurs cantons (p. ex. NE, VD, TI, SH, UR, NW, OW, SZ) proposent déjà une procédure électronique d'octroi du permis de construire. Dans le canton de Berne, les travaux d'introduction de la procédure électronique, entrepris dans le cadre du projet eBAU, ont dû être suspendus pour une durée indéterminée début 2012 en raison d'un durcissement des mesures d'économie. La présente révision de la LC fournit l'occasion de créer les bases légales nécessaires à ce que l'introduction de la procédure électronique d'octroi du permis de construire puisse être effectuée sans modifications majeures de la législation lorsque l'état des finances le permettra.

Le 17 mars 2014, le Grand Conseil a adopté la motion Steiner-Brütsch (M 248/2013), qui exige que la procédure d'octroi du permis de construire soit simplifiée par le biais d'une réduction du nombre de formulaires et de l'introduction de la procédure électronique.

3.13.2 Adaptations nécessaires

Malgré la suspension des travaux en raison des difficultés financières du canton, les bases légales nécessaires sont créées maintenant en vue de l'adoption future de la procédure électronique – que ce soit dans le cadre du projet eBAU ou d'une autre solution (p. ex. plateforme électronique cantonale consacrée aux demandes de permis de construire) – demandée par la motion Steiner-Brütsch (M 248/2013).

⁵⁹ RS FR 710.1

⁶⁰ Cyberadministration suisse – Catalogue des projets prioritaires (état: juin 2013), édité par la Direction opérationnelle de la cyberadministration suisse, l'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC), Berne 2013 (www.egovernment.ch), prestation A1.06.

3.13.3 Mise en œuvre

Les adaptations nécessaires se limitent à l'octroi au Conseil-exécutif de la compétence de régler la procédure électronique d'octroi du permis de construire par voie d'ordonnance. La création des bases légales nécessaires répond à la demande formulée au chiffre 2 de la motion Steiner-Brütsch (M 248/2013). En outre, les prescriptions requises par la législation sur la protection des données⁶¹ concernant le traitement de données personnelles particulièrement dignes de protection, l'accès aux dossiers électroniques de demande de permis de construire ainsi que la publication en ligne sont édictées dans la loi. Les dispositions nécessaires viennent compléter les articles 34 et 144 LC et forment le contenu du nouvel article 34a LC.

3.13.4 Droit comparé

Les cantons de *Neuchâtel*, de *Vaud*, du *Tessin*, de *Schaffhouse*, d'*Uri*, de *Nidwald*, d'*Obwald* et de *Schwyz* disposent déjà de la procédure électronique d'octroi du permis de construire. Dans le canton de *Soleure*, l'organe exécutif peut prévoir les conditions applicables à la procédure d'octroi du permis de construire par voie d'ordonnance et édicter des dispositions concernant son élaboration (art. 14^{bis} de l'ordonnance cantonale du 3 juillet 1978 sur les constructions [Kantonale Bauverordnung])⁶². L'organe exécutif n'a visiblement encore jamais exercé cette compétence.

Selon la stratégie de cyberadministration du canton de *Lucerne*, la procédure électronique d'octroi du permis de construire y sera introduite le 1^{er} juillet 2014. Une plateforme électronique, qui permet de gérer électroniquement tous les aspects de la procédure, depuis le dépôt de la demande jusqu'à la livraison du bâtiment, sera mise en service à cette date.

Dans le canton de *Zurich*, le canton et les communes prévoient de mettre en œuvre conjointement divers projets relevant de la cyberadministration. L'introduction de la procédure d'octroi du permis de construire sans changement de support entre le requérant ou la requérante et l'entité octroyant le permis en fait partie.

3.14 Procédure de recours (art. 40, 40a, 61a et 102 LC)

3.14.1 Contexte

Le droit en vigueur exige que les requérants justifient d'un intérêt digne de protection à l'appui de chacun de leurs griefs (art. 35c, al. 1 LC).

Dans le cadre de la procédure de recours en matière de construction et de la procédure de recours en matière d'élaboration des plans, les opposants n'avaient qualité pour recourir que dans le cadre des griefs qu'ils avaient invoqués dans leur opposition (art. 40, al. 2, art. 40a, al. 1, art. 61a, al. 2, art. 102, al. 2 LC). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les requérants ont également qualité pour recourir contre d'autres griefs que ceux qui ont été invoqués dans l'opposition lorsqu'une violation du droit administratif fédéral est invoqué pour la première fois devant l'instance de recours.

La réglementation actuellement en vigueur octroie à l'organe exécutif suprême d'une organisation privée la compétence pour décider d'une opposition dans le cadre de la procédure d'élaboration des plans (art. 60, al. 2 en relation avec l'art. 35a, al. 3 LC). Il n'est pas indiqué clairement si cette compétence s'étend à la formation d'un recours.

3.14.2 Adaptations nécessaires

Les dispositions sur la qualité pour former opposition ou recourir doivent être adaptées car elles ne sont plus conformes au droit fédéral. C'est le cas notamment de la règle qui prévoit que les opposants doivent justifier d'un intérêt digne de protection à l'appui de chacun de leurs griefs (art. 35c, al. 1 LC). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, en revanche, quiconque a qualité pour former opposition peut faire valoir tout grief dans le cadre d'une procédure. La présente réglementation sur la qualité pour former opposition est contraire au droit

⁶¹ Loi du 19 février 1986 sur la protection des données (loi sur la protection des données, LCPD; RSB 152.04)

⁶² RS SO 711.61

fédéral; que les griefs portent sur la législation fédérale, cantonale ou communale ne fait donc aucune différence⁶³.

Les limitations de la qualité pour recourir prévues dans le cadre de la procédure de recours en matière de construction (art. 40, al. 2 et art. 40a, al. 1 LC) et de la procédure de recours en matière d'élaboration des plans (art. 61a, al. 2 et art. 102, al. 2 LC) ne sont pas toujours conformes au droit fédéral. En vertu de la jurisprudence du Tribunal fédéral, cette limitation ne s'applique pas lorsqu'une violation du droit administratif fédéral est invoquée pour la première fois dans le cadre de la procédure de recours. La règle prévoyant que les recourants n'ont qualité pour recourir que s'ils font valoir les griefs invoqués dans l'opposition vaut a priori uniquement pour le droit cantonal ou communal. Selon la pratique des institutions énonçant la jurisprudence cantonale, il est cependant suffisant que la thématique à laquelle un grief se rapporte ait été évoquée dans l'opposition. La motivation juridique peut être reportée à la procédure devant l'instance supérieure⁶⁴. Cet assouplissement ne change rien au fait que, dans le cadre de la procédure de recours en matière de construction et en matière d'élaboration des plans, une définition de l'objet du litige fondée sur les motifs soulevés dans l'opposition conduit à l'affaiblissement de l'opposition en tant que simple outil d'aide à la prise de décision et forme institutionnalisée du droit d'être entendu⁶⁵ et lui confère des caractéristiques qui l'apparentent à une voie de droit à part entière. En conséquence, des opposants potentiels se voient contraints de faire appel aux services d'un avocat déjà lors du dépôt public afin de se prémunir contre un préjudice éventuel dans le cadre d'une procédure de recours ultérieure. Enfin, il existe un doute sur la compétence de l'organe exécutif supérieur d'une organisation privée à former recours dans le cadre d'une procédure d'octroi du permis de construire (concernant la procédure de recours en matière d'élaboration des plans, cf. art. 60, al. 2 en relation avec l'art. 35a, al. 3 LC).

3.14.3 Mise en œuvre

Afin de rendre la législation conforme au droit fédéral et de simplifier la procédure, la disposition prévoyant que le recours doit porter sur les mêmes griefs que l'opposition est supprimée. En vertu de la jurisprudence fédérale, quiconque a fondamentalement qualité pour former opposition doit pouvoir recourir en invoquant n'importe quel grief.

Cette suppression a pour conséquence que les opposants déboutés peuvent faire valoir dans le cadre de la procédure de recours en matière de constructions ou d'élaboration des plans des griefs autres que ceux qu'ils avaient invoqués dans le cadre de la procédure d'opposition. Enfin, l'article 40a, alinéa 1 LC prévoit dorénavant explicitement que l'organe exécutif supérieur d'une organisation privée est compétent pour former recours dans le cadre de la procédure d'octroi du permis de construire.

3.15 Montant minimal des amendes sanctionnant les mesures de construction illégales effectuées intentionnellement (art. 50)

3.15.1 Contexte

Les dispositions sanctionnant les infractions à la législation sur les constructions sont contenues dans l'article 50 LC, qui prévoit que celui qui en tant que responsable, notamment en qualité de maître de l'ouvrage, architecte, ingénieur, conducteur de travaux ou entrepreneur, exécute ou fait exécuter un projet de construction sans permis de construire ou en violation des conditions, charges ou prescriptions ou qui ne se conforme pas aux instructions exécutoires qui lui ont été données dans une décision de police des constructions ou encore qui n'utilise pas les formules officielles de déclaration spontanée en matière de police des cons-

⁶³ ATF 137 II 30 c. 2.3; JAB 2011 p. 498 c. 4.5.1

⁶⁴ ATF 126 II 26 c. 2b; ATF 1A.114/2001 du 14 mars 2002, c. 4.3.2. Cf. aussi A. ZAUGG/P. LUDWIG, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, vol. I, Berne 2007, n. 9a à l'art. 40, et vol. II, Berne 2010, n. 5 à l'art. 61a. – Les arrêts cités ont été rendus alors que l'ancienne loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJ; BS 3 531) était encore en vigueur; cette jurisprudence a toutefois été confirmée par le Tribunal administratif du canton de Berne après l'entrée en vigueur de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (loi sur le Tribunal fédéral, LTF; RS 173.110); (cf. ATA 100.2010.90 du 1^{er} novembre 2010, c. 2.5; JAB 2011 152 c. 4.3).

⁶⁵ MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, art. 53 n.1; JAB 1998 159, c. b dd.

tructions ou les remplit de manière erronée est puni d'une amende allant de 1000 à 40 000 francs. Dans les cas graves, notamment lorsqu'un projet de construction est réalisé malgré le refus exécutoire du permis de construire, que les prescriptions ont été violées par cupidité ou qu'il y a récidive, l'amende peut être portée à 100 000 francs au plus. En outre, les gains illicites sont confisqués conformément aux articles 70 et 71 du Code pénal suisse⁶⁶. Dans les cas de peu de gravité, l'amende est comprise entre 50 et 1000 francs.

Les amendes prévues à l'article 50 LC et prononcées par les autorités de poursuite pénale ne sont pas suffisamment dissuasives. L'importance accordée à l'aspect préventif est trop faible. L'autorité d'octroi du permis de construire se trouve par conséquent dépouillée de son autorité. Il s'agit d'éviter que l'exécution de mesures de construction illégales en vienne à être considérée comme une peccadille.

3.15.2 Adaptations nécessaires

La LC en vigueur prévoit une amende d'un montant minimal de 1000 francs pour les violations de la législation sur les constructions (art. 50, al. 1 et 2 LC). Ce montant peut être réduit à 50 francs dans les cas de peu de gravité (art. 50, al. 4 LC). Des montants si négligeables sont indiqués pour sanctionner des infractions de peu de gravité commises par négligence, mais sont inadéquats s'il y a intention. Le montant minimal d'une amende sanctionnant une infraction intentionnelle ou une infraction grave doit être adapté. La possibilité d'infliger une amende dont le montant est inférieur à 1000 francs doit donc être supprimée pour les cas où il y a intention. Une amende d'un montant minimal de 5000 doit dorénavant sanctionner les contraventions graves commises intentionnellement.

Les montants maximaux de 40 000 francs (faits constitutifs d'infraction) ou de 100 000 francs (cas graves) ne changent pas.

3.15.3 Mise en œuvre

Les amendes minimales sanctionnant les infractions commises intentionnellement et les infractions graves sont adaptées. Le montant de l'amende sanctionnant la réalisation intentionnelle d'un projet de construction illégal est de 1000 francs. Dans les cas graves, notamment lorsqu'un projet de construction est réalisé malgré le refus exécutoire du permis de construire, que les prescriptions ont été violées par cupidité ou qu'il y a récidive, l'amende est de 5000 francs au moins. Les infractions commises par négligence doivent continuer à pouvoir être sanctionnées par des amendes plus basses (inférieures à 1000 francs).

3.15.4 Droit comparé

Outre le canton de Berne, les cantons de *Genève* (100 fr.), de *Vaud* (200 fr.), des *Grisons* (200 fr.), d'*Appenzell Rhodes extérieures* (500 fr.) et du *Valais* (1000 fr.) prévoient des amendes minimales sanctionnant les constructions illégales. Dans le canton du Valais, une amende de 10 000 francs au minimum est prononcée à l'encontre de celui qui poursuit les travaux ou continue d'utiliser la construction ou l'installation lorsqu'un ordre d'arrêt ou une interdiction d'utiliser la construction ou l'installation lui a été signifié. En outre, à l'échéance du délai accordé, en cas d'inexécution d'une décision ordonnant la remise en état des lieux, des amendes plus élevées sont prononcées par l'autorité compétente, qui fixe un nouveau délai, et ce aussi longtemps que l'état illicite subsiste (art. 54, al. 3 et 4 de la loi du 8 février 1996 sur les constructions [loi sur les constructions, LC])⁶⁷.

3.16 Zone réservée (art. 63 LC)

3.16.1 Contexte

Les articles 62, 62a et 63 LC, qui contiennent des dispositions concernant la zone réservée, sont partiellement incomplets et doivent être précisés, en particulier en ce qui concerne la compétence, dont la réglementation est vague, la qualité pour former opposition, dont la ré-

⁶⁶ Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP; RS 311.0)

⁶⁷ RS VS 705.1

glementation est incomplète et les pourparlers de conciliation, qui ne font l'objet d'aucune réglementation.

3.16.2 Adaptations nécessaires

L'article 63 LC doit être complété car il ne précise pas qui détient la compétence pour statuer sur les oppositions non vidées formées contre des zones réservées communales, régionales et cantonales. En outre, le renvoi mentionné à l'article 63, alinéa 2 LC est incomplet, car, s'il porte sur la qualité pour former opposition, il ne mentionne pas les articles réglant la procédure d'opposition. Enfin, il manque une disposition prévoyant clairement que des pourparlers de conciliation doivent être menés dans le cadre de la création d'une zone réservée.

3.16.3 Mise en œuvre

Les précisions nécessaires sont apportées par le complément ajouté à l'article 63 LC. Le renvoi aux articles applicables à la procédure d'opposition est complété à l'alinéa 2 (art. 35 al. 2 et 3 et 35a à 35d), où des pourparlers de conciliation sont explicitement prévus. L'alinéa 3 fixe les compétences en ce qui concerne les oppositions non vidées formées contre des zones réservées communales, régionales et cantonales.

3.17 Pilotage du développement du parc de résidences secondaires (art. 71a et 73 LC)

3.17.1 Contexte

L'article 73, alinéa 1 LC prévoit que, dans l'intérêt d'une offre suffisante de logements pour les indigènes, les communes peuvent désigner des zones d'habitation dans lesquelles il sera prescrit qu'une partie au moins des appartements seront des appartements destinés à servir d'habitation durable et non de logement de vacances, ou dans lesquelles une réglementation analogue sera prescrite.

Lors de la révision de la LAT du 17 décembre 2010, la Confédération a chargé les cantons de désigner dans leur plan directeur les territoires où des mesures particulières doivent être prises en vue de maintenir une proportion convenable de résidences principales et de résidences secondaires. La limitation du nombre de nouvelles résidences secondaires, la promotion de l'hôtellerie et des résidences principales à des prix abordables ainsi que l'encouragement d'une meilleure occupation des résidences secondaires font partie des mesures envisagées (art. 8, al. 2 et 3 LAT). En vertu des dispositions transitoires édictées lors de cette révision, les cantons concernés doivent avoir adapté leur plan directeur aux exigences des nouvelles dispositions dans un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la modification (soit au 1^{er} juillet 2014). En outre, ils veillent à ce que les communes concernées prennent les mesures nécessaires dans le même délai (notamment par la fixation de contingents annuels ou d'un taux de résidences principales, par la délimitation de zones d'affectation spéciale ou par le prélèvement de taxes d'incitation). A l'expiration du délai, aucune nouvelle résidence secondaire n'est autorisée tant que les cantons et les communes n'ont pas pris les dispositions nécessaires. En juin 2011, le Conseil-exécutif a indiqué dans la fiche de mesure D_06 les 13 communes bernoises⁶⁸ devant faire l'objet de mesures au sens des prescriptions fédérales sur les résidences secondaires⁶⁹. La Confédération a approuvé les adaptations du plan direc-

⁶⁸ Gessenay, Gsteig, Lauenen, Lenk i.S., Zweisimmen, Adelboden, Kandersteg, Grindelwald, Lauterbrunnen, Hasliberg, Beatenberg, Iseltwald, Oberried.

⁶⁹ En vertu de la fiche de mesure D_06, les 13 communes sont tenues de prendre des mesures d'aménagement supplémentaires afin de permettre un développement équilibré des résidences principales et des résidences secondaires. Elles les prennent dans le cadre de l'aménagement local afin de limiter le nombre de nouvelles résidences secondaires et d'améliorer le taux d'occupation de telles résidences, ainsi que de promouvoir l'hôtellerie et les résidences principales à des prix abordables (délai: 2014). En outre, huit communes sont appelées à observer l'évolution de la situation en matière de résidences secondaires (Aeschi, Brienz, Diemtigen, Habkern, Krattigen, Niederried b.l., Sigriswil, St. Stephan), et les communes qui font valoir, en vertu de la fiche de mesure A_01, un besoin en zones à bâtir destinées à des résidences secondaires ou qui prennent des mesures de pilotage sont chargées de procéder au recensement des résidences secondaires et de suivre l'évolution dans ce domaine (monitoring).

teur le 6 décembre 2012 en y apportant quelques changements. La Confédération avait déclaré dans le cadre des adaptations apportées au plan directeur en 2010 que l'article 8, alinéas 2 et 3 LAT et ses dispositions transitoires continuaient de s'appliquer malgré l'initiative sur les résidences secondaires adoptée dans l'intervalle et que les résidences secondaires étaient toutes (même celles qui étaient exploitées) concernées par la menace de gel. Elle est ensuite revenue sur sa position en annonçant que l'interdiction prévue dans les dispositions transitoires ne devrait finalement pas, en règle générale, toucher les résidences secondaires déclarées admissibles dans l'ordonnance du 22 août 2012 sur les résidences secondaires (ordonnance sur les résidences secondaires)⁷⁰.

Le 11 mars 2012, l'initiative populaire «Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires!» (initiative sur les résidences secondaires) a été adoptée par le peuple et les cantons. En vertu des nouvelles dispositions constitutionnelles (art. 75b de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 de la Confédération suisse [Constitution fédérale de la Confédération suisse, Constitution, Cst.]⁷¹, les résidences secondaires constituent au maximum 20 pour cent du parc des logements dans chaque commune. La loi oblige les communes à publier chaque année leur plan de quotas de résidences principales et l'état détaillé de son exécution. Le 22 août 2012, le Conseil fédéral a édicté une ordonnance sur les résidences secondaires, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013, à titre de réglementation transitoire dans l'attente de l'entrée en vigueur d'une loi fédérale sur les résidences secondaires. Le 22 mai 2013, le Tribunal fédéral a arrêté dans un certain nombre de jugements⁷² que l'article 75b, alinéa 1 Cst. est applicable depuis son adoption par le peuple et les cantons. Si cette disposition doit être développée dans une loi fédérale, elle est malgré tout applicable directement en ce qu'elle exige un gel des constructions de résidences secondaires dans les communes dont la proportion de résidences secondaires est égale ou supérieure à 20 pour cent. Le 19 février 2014, le Conseil fédéral a adopté un projet de loi fédérale sur les résidences secondaires à l'intention des Chambres fédérales (loi fédérale sur les résidences secondaires [loi sur les résidences secondaires, pLRS]). Ce projet prévoit que les cantons définissent, dans leur plan directeur, les mesures qui sont nécessaires pour favoriser une meilleure occupation des résidences secondaires ainsi que pour promouvoir l'hôtellerie et des résidences principales à un prix avantageux et leur laisse la possibilité d'édicter des dispositions qui limitent davantage la construction et l'utilisation de logements. Les cantons et les communes veillent en outre à ce que les communes qui comptent une proportion de résidences secondaires de 20 pour cent au plus ne dépassent pas cette limite (art. 3 pLRS). Les cantons et les communes prennent les mesures nécessaires pour empêcher les abus et les évolutions indésirables qui pourraient résulter d'une utilisation sans limites de logements créés selon l'ancien droit en tant que résidences secondaires. A cette fin, les cantons peuvent limiter la réaffectation en résidence secondaire d'un logement utilisé jusqu'ici comme résidence principale et la soumettre à autorisation de construire (art. 13 pLRS). Enfin, chaque canton désigne une autorité chargée de surveiller l'exécution de la nouvelle loi (art. 16 pLRS).

La motion von Allmen (M 081/2013), déposée le 18 mars et adoptée le 12 juin 2013, exige la création d'une base légale permettant d'introduire une taxe d'incitation annuelle sur les résidences secondaires. La législation doit être modifiée de manière à permettre aux communes tenues, en vertu de l'article 8 LAT, de prendre des mesures en vue d'encadrer la construction de résidences secondaires, de prélever une taxe d'incitation annuelle sur les résidences secondaires et sur les résidences principales transformées en résidences secondaires⁷³. Le Conseil-exécutif a indiqué dans sa réponse du 8 mai 2013 que des taxes d'incitation, uniques ou périodiques, pouvaient en principe être utilisées pour atteindre les buts fixés à l'article 8 LAT, mais que de telles taxes devaient être liées à d'autres mesures éventuellement nécessaires relevant de l'aménagement du territoire, être adaptées à la situation concrète, présen-

⁷⁰ RS 702

⁷¹ RS 101

⁷² Arrêts 1C_646/2012, 1C_614/2012 et 1C_649_2012 du 22 mai 2013.

⁷³ Pour consulter la motion: <http://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaefte.gid-0430225e02a44d2db3222b3f5fc07e94.html>.

ter un intérêt public prépondérant et être proportionnées. Il n'a longtemps pas été clair si une telle taxe était une taxe *sui generis* ou un impôt. L'issue d'une procédure devant le Tribunal fédéral concernant la commune grisonne de Silvaplana a maintenant tranché la question. Si les taxes d'incitation périodiques sont considérées comme des impôts, une modification de la législation cantonale est nécessaire pour octroyer aux communes la compétence pour les introduire, car la loi du 21 mai 2000 sur les impôts (loi sur les impôts, LI)⁷⁴ contient une liste exhaustive des impôts communaux. S'il s'agit au contraire d'une taxe *sui generis*, les communes sont autorisées à les introduire selon la législation en vigueur.

En mars 2014, le Tribunal fédéral a défini comme un impôt la taxe d'incitation périodique instituée par la commune de Silvaplana sur les résidences secondaires et établi qu'un tel impôt était un instrument adapté à l'objectif poursuivi (réduction de la demande de résidences secondaires, meilleure occupation des résidences secondaires existantes). Le Tribunal fédéral a également précisé que l'existence de la taxe immobilière perçue par les communes ne constitue pas un argument contre l'introduction d'un impôt sur les résidences secondaires, car il s'agit de deux redevances de nature différente, étant donné que la taxe immobilière porte sur un autre objet, que son produit sert d'autres buts et qu'elle n'est pas destinée à limiter le nombre de «lits froids». Selon le Tribunal fédéral, l'impôt sur les résidences secondaires ne constitue pas une atteinte à la garantie de la propriété (jugements 2C_1076/2012 et 2C_1088/2012 du 27 mars 2014, publiés le 7 mai 2014).

3.17.2 Adaptations nécessaires

Outre l'adaptation exigée par la divergence de la version en français par rapport à la version en allemand de l'article 73, alinéa 1 LC en vigueur (absence de la dernière phrase dans la version française), les points suivants doivent faire l'objet d'une réglementation:

- Concernant l'intégration de l'article 73, alinéa 1 LC dans la systématique et son champ d'application à raison du lieu: il doit être clairement établi que les mesures prises en vue de maintenir une proportion équilibrée de résidences principales et de résidences secondaires peuvent également être prévues à l'extérieur des zones à bâtir.
- Concernant la liste de mesures: l'énumération des mesures (similaires à celles prévues dans les dispositions transitoires concernant l'art. 8 LAT) doit être plus complète que celle de l'article 73, alinéa 1 LC actuellement en vigueur, mais doit continuer à ne pas être exhaustive. Les taxes d'incitation périodiques doivent notamment être mentionnées (mandat découlant de la motion von Allmen).
- Désignation de l'autorité chargée de l'exécution (cf. art. 16 pLRS).
- Une base légale formelle doit être inscrite dans la LI octroyant aux communes la compétence de percevoir un impôt communal sur les résidences secondaires.

Les devoirs découlant directement du droit fédéral (législation sur les résidences secondaires) ne sont pas réitérés dans la LC.

3.17.3 Mise en œuvre

Les dispositions sur les résidences secondaires sont réunies à l'article 71a LC (titre marginal: pilotage du développement du parc de résidences secondaires). L'actuel alinéa 1 de l'article 73 LC peut donc être abrogé. Le nouvel article 71a LC contient une liste de mesures non exhaustive plus fournie que la réglementation actuelle. La taxe d'incitation unique ou périodique, notamment, est présentée comme une mesure se prêtant au pilotage du développement des résidences secondaires. La modification indirecte de la LI crée une base légale cantonale permettant aux communes de percevoir si nécessaire une taxe incitative (impôt) sur les résidences secondaires, comme le Conseil-exécutif en avait mentionné la possibilité dans sa réponse à la motion von Allmen (M 081/2013). Du fait de son objectif bien défini, l'impôt sur les

⁷⁴ RS 661.11

résidences secondaires n'entre pas en conflit avec la réglementation en vigueur, qui prévoit que la valeur locative des résidences secondaires est plus élevée (art. 25, al. 4 LI)⁷⁵. Enfin, il est établi que la préfecture est l'autorité cantonale compétente pour l'exécution de la législation sur les résidences secondaires. Il faut s'attendre à ce que la future législation fédérale sur les résidences secondaires charge les cantons de désigner une telle autorité.

3.17.4 Droit comparé

Depuis de nombreuses années, le canton du *Valais* met en œuvre divers instruments visant à maîtriser la construction des résidences secondaires. Ces instruments se répartissent en trois catégories: adaptation de la zone à bâtir, maîtrise de la construction de résidences secondaires et promotion de la construction hôtelière et de «résidences de tourisme». La maîtrise de la construction de résidences secondaires est mise en œuvre par l'application du contingentement, de quotas de résidences principales ou secondaires, de surfaces minimales habitables et d'un système de bonus et de malus. Les mesures fiscales et l'encouragement à la location de résidences secondaires relèvent des mesures indirectes visant le même objectif. La base légale à cet égard est le plan directeur cantonal. La législation semble ne contenir aucune disposition concernant le pilotage du développement des résidences secondaires.

Le canton des *Grisons* octroie aux communes la compétence de définir un quota de résidences principales ou d'édicter une réglementation équivalente dans le but de garantir une offre suffisante de résidences abordables à la population résidente et de maintenir un rapport adéquat entre les logements occupés en permanence et les logements de vacances (art. 27, al. 4 de la loi du 6 décembre 2004 sur l'aménagement du territoire du canton des Grisons [Raumplanungsgesetz für den Kanton Graubünden, KRG])⁷⁶. Le plan directeur cantonal énumère une liste de mesures visant à piloter le développement des résidences secondaires, réparties en cinq domaines:

- Mesures stratégiques: réaffectation ou classement en zone à bâtir; politique active en ce qui concerne les sols et les terrains à bâtir, soutien à la création de logements abordables destinés à la population résidente.
- Promotion de la construction de résidences principales: réglementations concernant les quotas pour certains types de logements; zones réservées à la population résidente.
- Promotion des établissements d'hôtellerie et encouragement de l'exploitation des résidences secondaires: zones réservées aux résidences secondaires exploitées; solutions particulières pour les établissements hôteliers et exploitations similaires; droits de préemption pour les hôtels et les établissements d'hébergement; incitations à l'exploitation de résidences secondaires.
- Pilotage du développement des résidences secondaires: contingentement (simple, différencié, combiné à une taxe d'incitation ou à une vente aux enchères); plafonnement; zones dans lesquelles la construction de résidences secondaires non exploitées est interdite.
- Taxes: taxe d'incitation; impôt sur les résidences secondaires⁷⁷.

Une réglementation similaire a cours dans le canton d'*Uri* (cf. art. 89 de la loi du 13 juin 2010 sur l'aménagement du territoire et les constructions [Planungs- und Baugesetz])⁷⁸.

⁷⁵ Cette disposition date de la révision partielle de la LI du 23 mars 2010 (en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2011). Elle prévoit que, dans le but d'encourager l'accès à la propriété, la valeur locative des immeubles affectés à l'usage personnel sont fixées sur la base de la valeur locative bernoise avantageuse, alors que celles des résidences secondaires (immeubles qui ne servent pas de résidence principale) est équivalente à la valeur locative (plus élevée) retenue pour l'impôt fédéral direct.

⁷⁶ RS GR 801.100

⁷⁷ Dans le cadre de la modification de sa réglementation en matière de construction, la commune grisonne de Silvaplana a décidé le 17 février 2010 l'introduction d'un impôt annuel sur les résidences secondaires d'un taux de 2 pour mille de la valeur fiscale. Les recours formés ont été rejetés par le Tribunal fédéral.

⁷⁸ RS UR 40.1111

Dans le but de garantir une offre suffisante de logements pour la population résidente, les communes du canton de *St-Gall* peuvent édicter, dans le règlement de construction, le plan de zones, le plan de quartier ou le plan d'aménagement, des prescriptions prévoyant qu'une proportion minimale de résidences principales soient construites ou maintenues dans les centres, les zones d'habitations et les zones d'habitation et d'artisanat ou dans une partie de celles-ci (art. 28^{novies} de la loi du 6 juin 1972 sur l'aménagement du territoire et le droit public des constructions [Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht, Baugesetz, BauG])⁷⁹.

En vertu de l'article 36, alinéa 2, ch. 18 de la loi sur l'aménagement et les constructions du canton de *Lucerne*, les communes édictent si nécessaire des prescriptions pour la limitation de la construction de résidences secondaires. Le canton de *Nidwald* connaît une disposition similaire (cf. art. 50, al. 2, ch. 21 de la loi du 24 avril 1988 sur l'aménagement du territoire et le droit public des constructions [Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht, Baugesetz, BauG])⁸⁰.

3.18 Construction hors de la zone à bâtir (art. 80 ss LC)

3.18.1 Contexte

La dernière adaptation au droit fédéral des dispositions de la LC concernant la construction hors de la zone à bâtir, soit les articles 80 ss, a été effectuée pour la dernière fois en 2001. En 2004, l'article 84 LC (compétence et procédure) a été modifié en raison d'un arrêt du Tribunal fédéral⁸¹.

L'article 16b LAT prévoit que les autorisations pour la construction hors de la zone à bâtir peuvent être assorties d'une condition exigeant la démolition des bâtiments et installations concernés (charge d'enlèvement). Une telle condition est indispensable lors de l'autorisation d'une installation destinée à la production d'énergie à partir de la biomasse (art. 16a, al. 1^{bis} LAT). Le droit cantonal peut prévoir que d'autres autorisations pour des bâtiments agricoles soient assorties d'une condition résolutoire prévoyant l'enlèvement du bâtiment.

En vertu de l'article 25, alinéa 2 LAT, l'autorité cantonale compétente décide pour tous les projets de construction situés hors de la zone à bâtir si ceux-ci sont conformes à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée. Le législateur visait une application uniforme du droit sur tout le territoire cantonal en ce qui concerne l'autorisation de tels projets. L'OACOT, qui est l'autorité cantonale compétente, n'a pas de compétences en ce qui concerne la police des constructions. Si elle constate des violations de la législation sur les constructions hors de la zone à bâtir, elle peut communiquer celles-ci à l'autorité de police des constructions ou, éventuellement, les signaler à la préfecture compétente, qui a qualité d'autorité de surveillance; elle peut également porter plainte. La réglementation des compétences et les procédures concernant l'exécution des mesures de police des constructions en dehors de la zone à bâtir ont fait leurs preuves, mais doivent malgré tout faire l'objet de modifications mineures.

La motion Berger (M 117/2010) du 2 août 2010 exige que la marge de manœuvre laissée par les directives de l'OACOT sur la construction hors de la zone à bâtir soit exploitée de manière à ce que les bâtiments existants puissent être transformés en logements corrects; elle demande également à ce que l'on s'assure que ces directives ne sont pas plus restrictives que la législation fédérale. Il est possible que le Conseil-exécutif doive intervenir auprès de l'Office fédéral du développement territorial (ARE). Le Grand conseil a adopté la motion le 28 mars 2011, tout en renonçant à la classer – contre la proposition du Conseil-exécutif.

⁷⁹ RS SG 731.1

⁸⁰ RS NW 611.1

⁸¹ ATF 128 I 254

3.18.2 Adaptations nécessaires

L'adaptation de la législation fédérale sur l'aménagement du territoire entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2012 mettait en œuvre une initiative du canton de St-Gall concernant la construction hors de la zone à bâtir⁸². Depuis, le fait qu'un bâtiment ait été ou non utilisé à des fins agricoles en 1972 n'a plus aucune importance. Toutes les constructions érigées sous l'ancien droit⁸³ sont donc traitées de la même manière, ce qui appelle une adaptation des articles 82 et 83 LC.

Il manque actuellement dans le droit cantonal une réglementation générale de l'inscription d'une condition résolutoire dans un permis de construire ou une dérogation concernant la construction hors de la zone à bâtir. Si l'alinéa 4 de l'article 29 LC règle le revers d'enlèvement, son application se limite aux dérogations et ne concerne pas la construction hors de la zone à bâtir en général, même si l'article 81, alinéa 4 y renvoie exclusivement en rapport avec les autorisations au sens de l'article 24 LAT (construction dont l'emplacement est imposé par sa destination). La LC doit être modifiée de manière à ce que l'autorisation des constructions et installations situées hors de la zone à bâtir puisse, d'une manière générale, être limitée ou assortie d'une condition résolutoire.

En raison de la réglementation actuelle des compétences dans la procédure d'octroi du permis de construire et dans la procédure de police des constructions, il peut arriver que l'OACOT, en sa qualité d'autorité cantonale compétente au sens de l'article 25, alinéa 2 LAT, n'octroie pas un permis demandé a posteriori pour une construction située hors de la zone à bâtir et que l'autorité d'octroi du permis de construire compétente refuse par conséquent le permis tout en renonçant à ordonner ou à faire exécuter des mesures de rétablissement de l'état légal. En conséquence, il peut arriver que des constructions subsistent hors de la zone à bâtir alors que l'autorité cantonale compétente au sens du droit fédéral ne l'a pas autorisée. Cet état de choses est contraire au droit fédéral contraignant.

Dans sa réponse à la motion Berger (M 117/2010), le Conseil-exécutif a notamment relevé qu'il exploite pleinement la marge de manœuvre ménagée par le droit supérieur sur l'aménagement du territoire en matière de construction hors de la zone à bâtir en faveur des personnes désireuses de construire. Les directives de l'OACOT évoquées par l'auteur de la motion contribuent à l'application unitaire du droit mais ne constitue pas un instrument rigide et immuable. Elles ont été adaptées au droit fédéral pour la dernière fois début 2013. Aucune légifération au niveau cantonal n'est donc nécessaire jusqu'à ce que de nouvelles dispositions fédérales soient adoptées dans le cadre de la deuxième étape de la révision de la LAT.

3.18.3 Mise en œuvre

Les prescriptions en vigueur concernant la construction hors de la zone à bâtir aux articles 80 ss LC ont été fondées sur une notion du droit fédéral (dépassée depuis), qui autorisait certaines exceptions au titre d'«exceptions de droit cantonal» (art. 24d LAT, teneur du 20 mars 1998). Le droit fédéral en vigueur n'autorise plus aujourd'hui de telles exceptions de droit cantonal. Ce dernier peut toutefois prévoir des restrictions à certaines dispositions fédérales (art. 27a LAT). Le droit fédéral s'applique tant qu'aucune restriction n'a été prévue par le droit cantonal. Il en découle que toutes les prescriptions matérielles concernant la construction hors de la zone à bâtir dans la LC – à l'exception des dispositions portant sur les zones d'agriculture intensive (art. 80a à 80c LC) – sont obsolètes et peuvent être abrogées.

⁸² Initiative cantonale 08.314 «Constructions hors des zones à bâtir» (documentation consultable sur www.parlament.ch); modification de la LAT du 23 décembre 2011 (RO 2012 5535) et modification de l'OAT du 10 octobre 2012 (RO 2012 5537).

⁸³ Il s'agit de bâtiments qui ont été érigés ou transformés légalement avant l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible au sens du droit fédéral. Le 1^{er} juillet 1972, la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution (loi sur la protection des eaux) entrain en vigueur. Elle a ancré pour la première fois dans le droit fédéral le principe de la séparation entre territoires constructibles (terrains situés dans le périmètre du plan directeur des égouts) et territoires non constructibles (terrains situés en dehors du périmètre du plan directeur des égouts). Dès son entrée en vigueur, les terrains situés en dehors du périmètre du plan directeur des égouts ont été considérés comme non constructibles au sens du droit fédéral (cf. Office fédéral du développement territorial [ARE], Révision partielle de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, rapport explicatif, octobre 2012).

Toujours en ce qui concerne la construction hors de la zone à bâtir, une disposition est en outre ajoutée dans la LC permettant d'assortir un permis de construire ou une dérogation pour des constructions et installations situées hors de la zone à bâtir ou dans une zone spéciale située hors de la zone à bâtir (p. ex. zone équestre) d'un délai ou d'une charge d'enlèvement («revers d'enlèvement»). Une réglementation explicite est nécessaire, car il n'est pas certain que des décisions imposant de telles mesures puissent être rendues en application directe du droit fédéral⁸⁴. La nouvelle disposition poursuit les objectifs mentionnés à l'article 75 Cst. ainsi que ceux de la législation sur l'aménagement du territoire qui se fonde sur ce dernier et contribue à combattre le mitage du territoire et à prévenir les changements d'affectation peu judicieux du point de vue de l'aménagement. Il va sans dire qu'un délai ou une charge d'enlèvement ne peuvent être inscrits dans un permis de construire ou une dérogation que si le principe de proportionnalité est respecté. Une limitation temporelle ou une charge d'enlèvement sont donc admissibles avant tout pour les constructions facilement amovibles. Enfin, dans l'optique d'une optimisation de l'exécution de la procédure de police des constructions en matière de construction hors de la zone à bâtir, en particulier pour ce qui est de la procédure de rétablissement de l'état antérieur, une nouvelle disposition prévoit que les décisions d'octroi du permis de construire et les décisions de rétablissement de l'état antérieur rendues en dehors d'une procédure d'octroi du permis de construire doivent être soumises à l'OACOT. Cette réglementation se fonde sur le principe – éprouvé – de l'exercice de la surveillance du domaine de la police des constructions par les préfetures et permet à l'OACOT d'avoir une influence accrue sur le prononcé et l'exécution de mesures de rétablissement de l'état antérieur par le truchement de la préfecture compétente ainsi que d'assumer pleinement la responsabilité en matière de construction hors de la zone à bâtir qui lui est confiée par le droit fédéral.

La mise en œuvre de la motion Berger (M 117/2010) n'exige pour l'instant aucune intervention du législateur.

3.19 Plan de quartier pour les zones à planification obligatoire (art. 92 à 95 LC)

3.19.1 Contexte

Les dispositions en vigueur concernant les plans de quartier pour les ZPO aux articles 92 ss LC ont été adoptées ou adaptées lors de la révision partielle de la LC du 22 mars 1994 et sont souvent sujettes à controverse dans la pratique. La formulation de la disposition prévoyant que les propriétaires fonciers désireux de construire peuvent présenter un plan de quartier à la place du conseil communal (art. 94, al. 4 LC) est quelque peu imprécise et laisse plusieurs points de procédure en suspens. Il convient en outre de tirer des leçons des expériences faites depuis l'introduction de cet instrument de planification.

3.19.2 Adaptations nécessaires

La question de savoir si le règlement de construction de la commune (RCC) s'applique subsidiairement par rapport à un plan de quartier fondé sur une ZPO et si les dispositions pertinentes du RCC s'appliquent aux objets non réglés dans les prescriptions de la ZPO reste ouverte. Si une telle solution convaincrait par sa simplicité, elle remettrait sérieusement en question le bien-fondé de la ZPO ainsi que l'obligation d'édicter un plan d'affectation spécial (plan de quartier)⁸⁵. Le sens et l'objectif de la ZPO suggèrent qu'il ne doit pas être attribué de valeur supplétive au RCC. Le contenu de l'article 92 LC, qui énumère de manière exhaustive les éléments qui doivent être fixés dans la réglementation fondamentale pour chaque ZPO, va dans le même sens. Afin d'éliminer ces ambiguïtés, il s'impose de préciser la LC⁸⁶.

⁸⁴ ALEXANDER RUCH, in: Aemisegger et al. (dir.), Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Zurich 2010, art. 16b, ch. 6.

⁸⁵ Le fait que la ZPO relève de l'aménagement local et doit permettre d'adapter les constructions à certaines parties du territoire communal, et ce en dérogation à la réglementation fondamentale, s'oppose à une application subsidiaire du RCC (Arrêt du Tribunal fédéral du 6 juillet 1977, publ. in JAB 1978 p. 80 ss c. 3 c).

⁸⁶ Le rapport de Peter Perren, d'ecoptima ag, élaboré sur mandat de l'OACOT, «Zone mit Planungspflicht», Berne 2007 (ch. 6.2).

En vertu de l'article 92, alinéa 2 LC, la réglementation fondamentale peut prévoir que des directives soient édictées pour le plan de quartier. Il n'est toutefois pas précisé quels doivent être le contenu et la forme de ces directives, ni qui les édicte et comment elles s'articulent avec les prescriptions sur le plan de quartier. Il n'a pas non plus été décidé dans quelle mesure ces directives doivent être contraignantes pour les propriétaires fonciers. Les travaux préparatoires et la littérature publiée sur l'article 92 LC restent muets sur ce point. En outre, l'utilité de «directives» n'est pas flagrante: les éléments déterminés dans la réglementation fondamentale concernant la ZPO (buts de l'aménagement, nature de l'affectation, degré de cette dernière servant de valeur de planification ainsi que principes régissant la conception architecturale des bâtiments, des installations et des espaces extérieurs) garantissent que le plan de quartier et les constructions réalisées sur la base de ce dernier s'intègrent bien dans une ZPO. Rien n'indique que des «directives» pourraient améliorer le dispositif existant. L'on ne constate en outre aucun besoin de «directives» dans la pratique, ce qui permet de renoncer à en prévoir.

En vertu des dispositions en vigueur concernant les buts de l'aménagement d'une ZPO, les communes n'ont pas le droit de prescrire l'organisation d'une procédure codifiée (concours). Il semble judicieux et justifié – dans le but de garantir une planification de haute qualité – de permettre la prescription d'une procédure codifiée pour les parties de la zone à bâtir dans lesquelles les constructions doivent être particulièrement bien intégrées au paysage ou au site et qui, pour cette raison, ont le statut de ZPO.

L'actuel article 94 LC permet aux propriétaires fonciers de présenter eux-mêmes un plan de quartier lorsque l'autorité chargée de l'aménagement n'agit pas dans les délais. Cette disposition date de la révision partielle de la LC en 1994⁸⁷. Si elle convainc par sa formulation simple, elle laisse en suspens plusieurs questions de procédure. Les travaux préparatoires⁸⁸ permettent de déduire que la souveraineté en matière d'aménagement doit continuer à être détenue par la commune quelle que soit l'étape de la procédure (examen préalable, dépôt, approbation), mais il semble indiqué d'apporter une précision dans la loi.

3.19.3 Mise en œuvre

Afin d'éliminer les incertitudes quant à l'application subsidiaire du RCC, l'article 92 précise que le plan de quartier devant être édicté sur la base d'une ZPO doit s'en tenir exclusivement aux prescriptions particulières à la ZPO et peut, si nécessaire, contenir des dispositions dérogeant à la réglementation fondamentale (p.ex. en ce qui concerne les distances à la limite et aux autres bâtiments, la forme du toit, etc.). Les territoires définis comme ZPO sont des parties de la zone à bâtir dans lesquelles les constructions doivent être particulièrement bien intégrées au paysage ou au site. L'urbanisation adéquate d'une telle zone exige une grande marge de manœuvre en matière de planification, qui permette notamment de s'éloigner des dispositions générales de la réglementation fondamentale. Le conseil communal doit donc pouvoir fixer des prescriptions sur les éléments ne concernant pas la ZPO (buts de l'aménagement, nature de l'affectation, degré de cette dernière servant de valeur de planification ainsi que principes régissant la conception architecturale des bâtiments, des installations et des espaces extérieurs) dans le plan de quartier en dérogation à la réglementation fondamentale.

Les «directives» prévues aux articles 92 et 93 LC ne se sont pas imposées dans la pratique et peuvent donc être supprimées. La réglementation fondamentale en matière de construction ainsi que les prescriptions de l'alinéa 1 (buts de l'aménagement, nature de l'affectation, degré de cette dernière servant de valeur de planification ainsi que principes régissant la conception architecturale des bâtiments, des installations et des espaces extérieurs) garantissent que le plan de quartier et les constructions réalisées sur la base de ce dernier s'intègrent bien dans une ZPO. Si d'autres règles sont opportunes pour la construction ou s'avèrent nécessaires en

⁸⁷ ROB 94–76, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1995 (ACE no 2619 du 24 août 1994).

⁸⁸ Journal du Grand conseil du 1^{er} janvier 1994, p. 343, intervention Schaer-Born: «Je vous prie également de refuser la demande de Monsieur Jenni (Berne). Monsieur Jenni (Berne) craint pour la souveraineté des communes en matière de planification. Celle-ci demeure pourtant garantie, car les propriétaires fonciers ne peuvent agir que si la commune laisse un délai s'écouler. L'approbation reste du ressort de cette dernière.» (traduit librement)

raison de la complexité de la ZPO, les dispositions nécessaires peuvent être édictées dans le cadre de la planification directrice communale.

Dans le but de garantir une planification de haute qualité pour l'urbanisation des ZPO, les besoins des autorités de planification doivent être pris en compte et les bases légales permettant à ces dernières d'ordonner l'organisation d'un concours ou d'une procédure analogue obéissant à des règles reconnues doivent être créées. Les autorités chargées de l'aménagement doivent s'en tenir aux genres de concours prévus par les normes SIA⁸⁹.

Les dispositions en vigueur concernant la présentation d'un projet de plan de quartier par les propriétaires fonciers sont lacunaires (art. 94 et 95 LC). L'article 94 est complété de manière à ce qu'il apparaisse clairement que la procédure se fonde sur les articles 58 ss LC. Cet ajout montre implicitement qu'il n'est pas nécessaire de mener une procédure de participation lors de l'édition d'un plan de quartier au sens des articles 92 ss LC; la pratique actuelle est ainsi codifiée. Il est clairement inscrit à l'article 94 LC que la commune conserve la souveraineté en matière de planification même lorsque les propriétaires fonciers déposent un projet de plan de quartier. Par conséquent, la commune peut si nécessaire apporter des modifications à un plan de quartier proposé par des propriétaires fonciers. Enfin, la réglementation équivoque de l'article 95, alinéa 3 est abrogée.

3.20 Aménagement régional (art. 97a LC)

3.20.1 Contexte

L'article 97a a été ajouté lors de la modification indirecte de la LC effectuée en 2007 dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale (SACR)⁹⁰. Cet article prévoit principalement que les conférences régionales sont compétentes pour l'harmonisation de l'urbanisation et des transports ainsi que pour l'élaboration du plan directeur régional en se substituant aux régions d'aménagement existantes. Si la planification directrice régionale ne concerne qu'une partie du périmètre d'une conférence régionale, cette dernière peut déléguer cette tâche à une sous-conférence dans son règlement d'organisation en vertu de l'article 97a, alinéa 2.

Pour autant qu'il soit possible d'en juger, les trois conférences régionales existant actuellement⁹¹ ont renoncé à constituer des sous-conférences en raison des complications organisationnelles qui en auraient résulté.

3.20.2 Adaptations nécessaires

La réglementation de l'article 97a, alinéa 2 LC, prévoyant que la délégation de la compétence pour l'édition de plans directeurs partiels régionaux nécessite la constitution d'une sous – conférence, s'est avérée compliquée et représente une charge disproportionnée, ne serait-ce que parce qu'une telle sous-conférence risquerait de ne se réunir qu'une seule fois (pour décider du plan directeur partiel régional) pour être ensuite dissoute. La possibilité de constituer des sous-conférences doit donc être supprimée. Les représentants des communes situées dans le périmètre concerné décident des plans directeurs partiels régionaux dans le cadre de l'assemblée régionale. La distribution de cartes de vote portant un signe distinctif aux représentants concernés constitue un moyen simple de garantir que personne d'autre ne participe au vote.

⁸⁹ Les genres de concours reconnus sont les concours de projet, la procédure sélective, le concours portant sur les études et la réalisation, le concours portant sur les études, le concours d'investisseurs, le concours d'idées, les études de projets en parallèle, et le mandat d'étude. Cette liste se fonde sur les règlements SIA 142 et 143 et les directives les complétant.

⁹⁰ Modification de la Constitution cantonale et de la loi sur les communes avec modification indirecte d'autres actes législatifs; adoptée lors de la votation populaire cantonale du 17 juin 2007, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2008 (cf. [Message pour les votations du 17 juin 2007](#)).

⁹¹ Conférence régionale de l'Oberland oriental (depuis le 1^{er} juillet 2008), Conférence régionale de Berne – Mittelland (depuis le 1^{er} janvier 2010), Conférence régionale de l'Emmental (depuis le 1^{er} janvier 2013).

3.20.3 Mise en œuvre

L'article 97a, alinéa 2 LC est modifié de manière à ce que la constitution d'une sous-conférence ne soit plus une condition à la délégation de la compétence pour les plans directeurs partiels régionaux. Il prévoit clairement que toute décision portant sur un plan directeur partiel régional incombe aux représentants des communes concernées.

3.21 Renforcer le rôle du canton dans l'aménagement du territoire (art. 102 LC)

3.21.1 Contexte

En juin 2011, le Conseil-exécutif a approuvé la stratégie économique 2025 (ACE 1063 du 22 juin 2011). En tant qu'outil de direction stratégique, cette stratégie doit permettre à l'Etat de remplir l'une de ses tâches permanentes – à savoir la création d'un cadre favorable à une croissance économique respectueuse du développement durable. L'un des objectifs stratégiques veut que le canton de Berne ait amélioré sa situation économique, environnementale et sociétale (trois dimensions du développement durable) d'ici 2025. Sur le plan économique, sa population devra être plus prospère que la moyenne suisse et il devra avoir progressé dans le classement des cantons les plus performants. Le Grand Conseil a pris connaissance de la stratégie économique 2025 en novembre 2011 et a émis plusieurs déclarations de planification à ce sujet⁹².

A l'automne 2012, le Conseil-exécutif a adopté un premier train de mesures composé de six mesures concrètes réparties en trois axes d'intervention afin de mettre en œuvre la stratégie économique. Le canton de Berne entend créer les conditions nécessaires à l'optimisation de son évolution démographique et à l'augmentation de la création de valeur de manière ciblée au moyen de la mesure «renforcer le rôle du canton de Berne en matière d'aménagement du territoire», qui fait partie de l'axe d'intervention «opter pour les bonnes incitations». Le développement de l'urbanisme doit, pour ce faire, se concentrer davantage sur des sites centraux et bien desservis. L'axe «opter pour les bonnes incitations» exige un renforcement du rôle du canton dans l'aménagement du territoire. Le canton doit dans une plus large mesure assumer son rôle de concepteur et être l'initiateur des nouveaux développements.

Le renforcement du rôle du canton dans l'aménagement du territoire est un objectif qui s'impose en outre en raison des nouvelles exigences fédérales relatives à la mise en œuvre de la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (première étape de la révision de la LAT). Cet objectif découle aussi des stratégies et des conceptions relatives à l'harmonisation de l'urbanisation et des transports, en particulier des projets d'agglomération «transports et urbanisation» et des conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU) ainsi que du rapport de synthèse 2012 concernant les CRTU (approuvé le 13 juin 2012 par le Conseil-exécutif).

3.21.2 Adaptations nécessaires

Une adaptation des bases légales est nécessaire afin que le canton puisse pleinement assumer et renforcer son rôle dans le domaine de l'aménagement. Les nouvelles bases légales doivent permettre de promouvoir de manière ciblée les projets qui revêtent une importance cantonale et présentent une importance stratégique de manière à ce que le développement spatial et économique puisse être piloté activement.

Outre les possibilités d'action dans le domaine de l'aménagement du territoire cantonal en faveur d'un développement du canton en tant que cadre de vie et espace économique conforme aux principes du développement durable, le canton doit également disposer de moyens lui permettant d'exercer une plus grande influence sur l'aménagement du territoire dans des cas précis au niveau de la conception et du pilotage. Le plan de quartier cantonal se profile comme l'instrument idéal à cet égard. Son champ d'application (défini à l'art. 102 LC) est par conséquent élargi, notamment dans le but d'accélérer les procédures concernant les projets revêtant une importance du point de vue cantonal et de garantir la réalisation de pro-

⁹² Journal du Grand Conseil de 2011, p. 1087 ss

jets d'urbanisation et de nouvelles aires de séjour et de transit destinées aux gens du voyage. Ce dernier objectif découle d'un arrêt du Tribunal fédéral de 2003 (ATF 1A.205/2002), dans lequel celui-ci a expressément reconnu le droit des gens du voyage à des aires de séjour et de transit adéquates et arrêté que les plans d'aménagement devaient tenir compte des besoins spécifiques des gens du voyage en coordonnant la définition des emplacements destinés aux aires de manière interrégionale si possible. Le canton s'efforce depuis plusieurs années de garantir ce droit dans l'aménagement du territoire⁹³.

3.21.3 Mise en œuvre

La JCE peut, afin de sauvegarder des intérêts cantonaux ou, s'ils sont menacés, des intérêts régionaux, édicter des plans de quartier cantonaux en vertu de l'article 102 LC, qui énumère de manière non exhaustive («en particulier») les objets sur lesquels un tel plan peut porter. La présente révision fournit l'occasion de compléter cette liste et d'établir que le canton peut se charger du pilotage dans ces domaines, qui revêtent une grande importance du point de vue cantonal. Le fait que le plan de quartier peut prévoir la réalisation d'ensembles d'habitation (revêtant une importance stratégique), découle déjà du droit en vigueur: en effet, en vertu de l'article 102, alinéa 1, lettre f LC, un plan de quartier peut porter sur la réalisation de pôles de développement (PDE) qui sont désignés dans le plan directeur cantonal. Les PDE «logement» désignés dans le plan directeur cantonal sont également concernés⁹⁴ et il n'y a donc pas lieu de modifier la législation à cet égard. Les projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement ne sont mentionnés explicitement dans aucune base légale. En vertu de l'article 8, alinéa 2 LAT (teneur du 15 juin 2012, première étape de la révision), ils doivent avoir été prévus dans le plan directeur cantonal. Ils doivent faire l'objet d'une pesée exhaustive des intérêts par le canton, car ils n'ont souvent pas uniquement des incidences importantes sur le territoire et l'environnement, mais revêtent également une importance stratégique pour le canton. Il est dorénavant explicite que les projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement doivent faire l'objet d'un plan de quartier.

La présente révision permet d'énoncer clairement à l'article 102, alinéa 1, lettre e LC que les zones affectées à des besoins publics (ZBP), notamment aux aires de séjour et de transit destinées aux gens du voyage, peuvent faire l'objet d'un plan de quartier cantonal. Il s'ensuit que le canton doit si nécessaire pouvoir délimiter une ZBP au moyen d'un plan de quartier cantonal en vue de la réalisation de telles aires.

3.22 Favoriser et garantir la disponibilité de terrains à bâtir (art. 126a à 126d, art. 128 et 129 LC)

3.22.1 Contexte

Dans le cadre de la première étape de la révision de la LAT (modification de la LAT du 15 juin 2012)⁹⁵, le législateur fédéral a édicté des prescriptions visant à garantir la disponibilité des terrains à bâtir et à combattre la thésaurisation. La garantie juridique de la disponibilité des terrains à bâtir constitue une condition parmi d'autres au classement de nouveaux terrains en zone à bâtir (art. 15, al. 4, lit. d LAT). Le droit fédéral oblige en outre les cantons à prendre, en collaboration avec les communes, les mesures nécessaires contre la thésaurisation des ter-

⁹³ Le 29 juin 2011, le Conseil-exécutif a adopté les lignes directrices «Aires de séjour et de transit destinées aux gens du voyage dans le canton de Berne» (ACE 1127/2011) et a simultanément intégré la fiche de mesure D_08 «Créer des aires de séjour et de transit destinées aux gens du voyage» dans le plan directeur cantonal (en vigueur depuis le 15 août 2011). L'on consultera également la réponse du Conseil-exécutif du 6 juillet 2011 à la motion Zäch (M 030/2011).

⁹⁴ Cf. objectif C21 du plan directeur cantonal: «Le canton détermine et gère (au moyen d'un controlling) des pôles de développement cantonaux, c'est-à-dire des sites d'intérêt cantonal se prêtant à l'implantation ou au renforcement d'activités économiques. Des pôles de développement économique (PDE) peuvent être désignés dans les domaines de l'emploi (industrie/artisanat, services), des achats (grands centres commerciaux), des loisirs (grandes installations de loisirs) ainsi que du logement...».

⁹⁵ FF 2012 5531

rains à bâtir et à imposer un délai à la construction ainsi que des sanctions inscrits dans la loi (art. 15a LAT).

Le *remaniement parcellaire de terrains à bâtir* (art. 119 ss LC, art. 1 ss du décret du 12 février 1985 concernant le remaniement parcellaire de terrains à bâtir, les rectifications de limites et les libérations ou transferts de servitudes [décret concernant le remaniement parcellaire de terrains à bâtir, les rectifications de limites et les libérations ou transferts de servitudes, décret sur le remaniement parcellaire de terrains à bâtir, DRTB)⁹⁶ et l'*imposition sur la base de la valeur vénale* des terrains non bâtis (art. 58 LI⁹⁷) sont deux mesures prévues par le droit cantonal allant dans le sens de l'article 15a, alinéa 1 LAT. Le remaniement parcellaire de terrains à bâtir n'a presque jamais été appliqué jusqu'à présent en raison d'une procédure compliquée et susceptible de générer des recours; en outre, cet instrument ne se prête que de manière limitée à la fluidification du marché foncier⁹⁸. La compensation d'avantages dus à l'aménagement (*compensation de la plus-value*) peut être utilisée pour lutter contre la thésaurisation de terrains à bâtir moyennant une adaptation à cette fin. La nouvelle conception du système de compensation de la plus-value ne sert donc pas seulement à compenser les avantages dus à l'aménagement, mais également à fluidifier le marché foncier (cf. ch. 3.23).

3.22.2 Adaptation nécessaire

L'article 15a, alinéa 1 LAT contraint les cantons à prendre des mesures en faveur de la mobilisation des terrains à bâtir et contre leur thésaurisation. La loi elle-même évoque notamment le procédé du remembrement de terrains. Le message, en revanche, évoque d'autres instruments: la conclusion de contrat en droit administratif, la mise en zone conditionnée, la taxe d'incitation, les mesures fiscales ou l'expropriation⁹⁹. Les cantons et les communes doivent prendre des mesures idoines, une obligation découlant déjà directement de l'article 15, alinéa 4, lettre d LAT pour les classements en zone à bâtir. Le choix de la mesure est du ressort du canton ou de la commune.

L'article 15a, alinéa 2 LAT charge les cantons d'un mandat législatif. Si l'intérêt public le justifie (p. ex. si l'emplacement d'un terrain coïncide avec un pôle de développement et se prête particulièrement bien à des mesures d'urbanisation du point de vue de l'aménagement), l'autorité compétente peut fixer un délai pour la réalisation d'une construction¹⁰⁰ et, en cas d'inexécution, ordonner les mesures prévues par le droit cantonal. Les travaux préparatoires donnent des exemples de telles mesures. Les instruments permettant aux collectivités publiques de s'appropriier unilatéralement un bien sont radicales: droit d'acquisition, expropriation, obligation de cession pouvant être appliquée par voie de droit. Pour des raisons de conformité à la Constitution et de respect du principe de proportionnalité, il convient de prévoir des sanctions plus douces dans le droit cantonal, des mesures fiscales étant suffisantes dans certains cas.

3.22.3 Mise en œuvre

Une nouvelle section «3a. Favoriser et garantir la disponibilité de terrains à bâtir» est insérée dans le chapitre «III. Mesures et financement». Un article général (nouvel art. 126a LC) réitère l'obligation de prendre des mesures visant à la mobilisation des terrains à bâtir, énoncée par

⁹⁶ RSB 728.1

⁹⁷ Les terrains non bâtis ne sont pas soumis à l'impôt sur la base de la valeur vénale lorsqu'ils sont propriété d'une entreprise agricole effectivement exploitée.

⁹⁸ Le remaniement parcellaire est conçu pour la parcellisation ou pour l'arrondissement de parcelles et devrait être utilisé principalement lorsque l'affectation ne peut être mise en œuvre en raison d'une parcellisation peu judicieuse ou de l'imbrication des propriétés existantes (cf. A. ZAUGG/P. LUDWIG, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, vol. II, Berne 2010, art. 119 n. 7).

⁹⁹ Message du Conseil fédéral du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (ci-après: Message relatif à la révision de la LAT), FF 2010 959, en part. p. 985; cf. aussi BO N 2011 p. 1794, intervention de Madame Leuthard, conseillère fédérale.

¹⁰⁰ Les travaux préparatoires évoquent une fourchette de cinq à quinze ans (Message relatif à la révision de la LAT, p. 986).

le droit fédéral. Une liste non exhaustive énumère ensuite un certain nombre de mesures adéquates. Il faut s'attendre à ce que les instruments existants (remaniement parcellaire, imposition sur la base de la valeur vénale, compensation de la plus-value) ne soient pas toujours suffisants pour satisfaire aux exigences du droit fédéral. Outre la compensation de la plus-value (cf. ch. 3.23), trois nouveaux instruments sont proposés: l'obligation contractuelle de construire assortie d'un droit d'acquisition, le classement conditionnel en zone à bâtir et l'obligation de construire imposée par voie de décision assortie d'un droit d'expropriation.

Afin d'imposer une *obligation contractuelle de construire* (nouvel art. 126b LC), la commune conclut un contrat de droit public avec le propriétaire foncier ou la propriétaire foncière, qui s'engage à faire construire son terrain dans un délai déterminé et accorde à la commune un droit d'acquisition (relevant du droit public) transmissible pour l'achat du bien à sa valeur vénale si il ou elle ne respecte pas le délai imparti¹⁰¹. Il est évident que l'obligation contractuelle de construire ne peut s'appliquer qu'aux classements en zone à bâtir. Le ou la propriétaire d'un terrain déjà classé ne sera pas prêt à s'engager a posteriori à respecter une telle obligation. Si des raisons d'intérêt public exigent qu'une parcelle déjà classée soit construite, il doit être fait recours à d'autres instruments (p. ex. à l'obligation de construire imposée par voie de décision assortie d'un droit d'expropriation).

Le *classement conditionnel* (nouvel art. 126c LC) prévoit un déclassement automatique du terrain sans contrepartie s'il n'est pas construit dans un délai fixé commençant à courir lors de l'entrée en force du classement. Si aucune construction n'est réalisée, le conseil communal rend une décision de constatation sur la caducité du classement. Le champ d'application du classement conditionnel est limité en ce qu'il n'est adapté qu'aux terrains situés en périphérie de la zone à bâtir dont le déclassement serait judicieux du point de vue de l'aménagement du territoire et ne provoquerait pas de discontinuité du tissu bâti.

L'*obligation de construire imposée par voie de décision* (nouvel art. 126d LC) met en œuvre le mandat législatif prévu à l'article 15, alinéa 2 LAT. Selon le message relatif à la révision de la LAT, cet instrument doit servir également à mobiliser les réserves de terrains à bâtir déjà existantes¹⁰². Cette mesure revêt un caractère subsidiaire en ce qu'elle peut être ordonnée uniquement lorsque la réalisation de constructions sert un intérêt public particulièrement important¹⁰³. Cette condition est réalisée soit lorsque l'offre de terrains à bâtir est particulièrement limitée, soit lorsqu'un autre intérêt public prépondérant est en jeu, notamment si une parcelle particulièrement importante est concernée.

Deux cas peuvent donner lieu au prononcé d'une telle mesure:

- *Classement en zone à bâtir*: la garantie juridique de la disponibilité de terrains à bâtir est dorénavant posée par le droit fédéral comme une condition aux nouveaux classements de terrains en zone à bâtir. Si la disponibilité ne peut pas être garantie par une mesure moins contraignante et si l'existence d'un intérêt public prépondérant est avérée au moment du classement, l'obligation de construire est ordonnée par l'organe d'édiction des plans compétent.
- *Zones à bâtir existantes*: lorsque l'institution de l'obligation de construire imposée par voie de décision doit permettre de mobiliser des réserves de terrains à bâtir, il doit être possible d'ordonner une telle obligation a posteriori, raison pour laquelle le conseil communal, en

¹⁰¹ L'article 11a de la loi sur les constructions du canton d'Obwald (Baugesetz) et l'article 38 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du canton de Lucerne (Planungs- und Baugesetz) prévoient la même mesure. Le droit d'acquisition relevant du droit public doit être distingué du droit d'emption prévu à l'article 216 du Code des obligations (OR, RS 220), qui ne peut être utilisé comme instrument de fluidification du marché foncier en raison de l'obligation de faire dresser un acte authentique dont il est assorti ainsi que de sa limitation temporelle (10 ans au maximum). L'inscription d'un droit d'acquisition de droit public dans la LC supprime l'exigence de la forme authentique et la limitation du pacte à 10 ans. Au contraire du droit d'emption relevant du droit privé, le droit d'acquisition relevant du droit public fait l'objet d'une mention au registre foncier.

¹⁰² Message relatif à la révision de la LAT, p. 966.

¹⁰³ BO E 2010 p. 901, intervention Schweiger; cf. aussi BO N 2012 p. 137, intervention de Madame Leuthard, conseillère fédérale.

sa qualité d'autorité chargée de l'aménagement (art. 66, al. 1 LC), est compétent pour imposer rétrospectivement une obligation de construire pour les terrains à bâtir qui ne sont pas construits dans les cinq ans ni utilisés conformément à leur affectation.

Au cas où le propriétaire foncier ou la propriétaire foncière ne respecte pas l'obligation de construire, il doit être possible, en dernier recours, de prévoir un transfert de propriété en faveur de la commune¹⁰⁴. Pour cette raison, le droit d'expropriation est accordé aux communes. Comme mesure moins drastique, celles-ci peuvent percevoir une taxe d'incitation avant de procéder à l'expropriation. L'article 126d LC constitue la base légale nécessaire à cet égard. Il est du ressort des communes de décider s'il convient de percevoir une taxe d'incitation et, le cas échéant, quelles sont les modalités de la perception.

3.22.4 Droit comparé

Le canton d'*Obwald* connaît une obligation de construire assortie d'un droit d'acquisition en faveur de la commune. Si un terrain classé n'est pas construit dans un délai de dix ans, la commune peut faire valoir son droit d'acquisition pour acheter le terrain à sa valeur vénale. Les communes ont en outre la possibilité de passer avec les propriétaires fonciers un contrat de droit administratif prévoyant une obligation de construire assortie d'un délai plus court (art. 11a de la loi du 12 juin 1994 sur les constructions [Baugesetz])¹⁰⁵.

Dans le canton de *Neuchâtel*, le droit d'exproprier des biens-fonds est accordé aux communes s'il est impossible ou difficile à l'excès d'exécuter les plans d'affectation dans leur contenu essentiel (art. 86 de la loi cantonale du 2 octobre 1991 sur l'aménagement du territoire [loi cantonale sur l'aménagement du territoire, LCAT])¹⁰⁶.

La loi sur les constructions du canton d'*Appenzell Rhodes-Extérieures* prévoit une obligation légale de construire dans un délai de dix ans, au terme duquel intervient un déclassement automatique sans indemnisation. Les communes peuvent en outre conclure avec les propriétaires fonciers des contrats de droit administratif assortis de conditions plus strictes (art. 56 de la loi du 12 mai 2003 sur l'aménagement du territoire et le droit des constructions [Gesetz über die Raumplanung und das Baurecht, Baugesetz])¹⁰⁷.

Le canton de *Lucerne* incite les communes à conclure un contrat avec les propriétaires intéressés afin que les terrains classés soient construits. S'il s'avère impossible de conclure un contrat, la commune peut exercer son droit d'acquisition pour acheter le terrain à sa valeur vénale au bout de huit ans, si l'intérêt public le justifie. Les terrains acquis de cette manière doivent être utilisés conformément à leur affectation dès que possible (art. 38 PBG LU).

Le canton du *Jura* révisé actuellement sa loi du 25 juin 1987 sur les constructions et l'aménagement du territoire (loi sur les constructions et l'aménagement du territoire, LCAT)¹⁰⁸. Selon le projet de révision, les communes doivent être vivement encouragées à mener une politique foncière active afin de mettre en œuvre efficacement leurs plans d'affectation. Les terrains affectés à la zone à bâtir doivent être utilisés conformément à leur affectation dans les six ans dès la réalisation de l'équipement technique du quartier. Si les terrains ne sont pas construits dans ce laps de temps, la commune doit disposer d'un droit d'acquisition à la valeur vénale. Si les terrains ne sont pas construits, se situent en dehors du milieu bâti et ne sont pas nécessaires à la construction dans les 15 ans à venir, la commune procède à leur déclassement. Toute nouvelle mise en zone à bâtir liée à un projet particulier est soumise à la condition que les travaux de construction aient débuté dans les trois ans dès l'entrée en force de la décision d'approbation. Si cette condition n'est pas remplie à l'échéance de ce délai, le terrain retourne à son affectation initiale, sans autre forme de procès.

¹⁰⁴ Un déclassement automatique serait incompatible avec le but recherché et donc inadmissible (puisque une telle sanction ne donnerait pas lieu à la réalisation de constructions).

¹⁰⁵ RS OW 710.1

¹⁰⁶ RS NE 701.0

¹⁰⁷ RS AR 721.1

¹⁰⁸ RS JU 701.1

Le projet de révision totale de la loi sur l'aménagement du territoire et le droit public des constructions du canton de *St-Gall* (qui deviendra la loi sur l'aménagement et les constructions [Planungs- und Baugesetzes, PBG SG]) prévoit l'instauration de zones de développement (art. 17 E-PBG SG)¹⁰⁹ devant permettre la construction de nouveaux bâtiments dans les espaces urbanisés sous-exploités ou en mutation. Les communes doivent pouvoir exercer un droit d'expropriation pour les terrains indispensables à la réalisation des objectifs de développement. Ce droit peut être transmis aux tiers réalisant ces objectifs. Les communes doivent en outre pouvoir conclure des contrats de droit administratif leur octroyant un droit d'acquisition pour certaines parcelles lorsque les nouvelles constructions n'ont pas été réalisées avant l'écoulement du délai fixé.

3.23 Compensation des avantages dus à l'aménagement (compensation de la plus-value) (art. 142 ss LC)

3.23.1 Contexte

La modification de la LAT précise et durcit le mandat législatif concernant la compensation de la plus-value résultant de mesures d'aménagement en ce que le droit fédéral lui-même comporte dorénavant une réglementation minimale contraignante que les cantons sont chargés de mettre en œuvre dans les cinq ans faute de quoi aucun classement en zone à bâtir n'est plus autorisé (art. 5, al. 1^{bis}-1^{sexies} en relation avec l'art. 38a, ch. 4 et 5 LAT)¹¹⁰. La législation bernoise sur les constructions et celle sur les impôts contiennent déjà des réglementations sur la compensation d'avantages dus à l'aménagement – compensation de la plus-value – (art. 142 LC et art. 148 LI)¹¹¹, qui ne satisfont toutefois plus aux exigences du droit fédéral et doivent donc être adaptées. La question se pose également de savoir s'il convient de prévoir des dispositions plus strictes que la réglementation fédérale et, si oui, dans quelle mesure.

La version modifiée de la LAT impose la perception d'une taxe compensant les avantages résultant de mesures d'aménagement lors d'un premier classement durable en zone à bâtir. La LAT part toutefois du principe que tout avantage majeur résultant de mesures d'aménagement doit faire l'objet d'une compensation (art. 5, al. 1 LAT). Si les Chambres fédérales ont cependant souhaité n'édicter que des prescriptions minimales portant sur les nouveaux classements en zone à bâtir, le législateur laisse aux cantons la liberté de percevoir une taxe de compensation pour les plus-values résultant d'autres mesures d'aménagement et de prévoir éventuellement un taux inférieur dans les domaines surobligatoires. Le droit fédéral prévoit la réglementation minimale contraignante suivante:

- *Obligation de compenser les nouveaux classements*: la plus-value résultant de mesures d'aménagement doit être compensée chaque fois qu'un terrain est intégré pour la première fois durablement dans la zone à bâtir (classement).
- *Taux*: une part de 20 pour cent de la plus-value au moins doit faire l'objet d'une compensation.
- *Affectation*: le produit de la taxe doit être affecté au versement d'une indemnité en cas d'expropriation matérielle faisant suite à un déclassement ou au financement d'autres mesures d'aménagement (au sens des art. 3, al. 2, lit. a et 3, lit. a^{bis} LAT).

¹⁰⁹ Projet de consultation (rapport et projet de loi) du 15 mai 2012, consultable à l'adresse suivante: www.sg.ch, à la page «Bauen, Raum & Umwelt», rubrique «Totalrevision Planungs- und Baugesetz».

¹¹⁰ Ce mandat législatif datant d'il y a 30 ans a maintenant été précisé sous la forme d'une réglementation minimale fédérale. A l'origine, le projet de loi du Conseil fédéral ne prévoyait pas de telle règle. Il a ensuite été complété lors de la discussion par article, au cours de laquelle l'assouplissement concernant le classement de terrains agricoles et l'acquisition de bâtiments agricoles a été adopté (BO 2010 E 889 ss; BO 2011 N 1583 ss; BO 2011 E 1175 ss; BO 2012 N 123 ss; BO 2012 E 305 ss).

¹¹¹ Environ 70 pour cent des communes bernoises utilisent actuellement la possibilité de compenser les avantages dus à l'aménagement par voie contractuelle (prévue à l'art. 142 LC). Le taux de la taxe varie entre 20 et 50 pour cent. Les villes et les grandes communes suburbaines perçoivent souvent une taxe sur la plus-value lors d'une augmentation du degré d'affectation ou d'un changement d'affectation. Les taxes perçues par de telles communes sont tendanciellement plus élevée que celles qui sont perçues par les communes rurales.

- *Exigibilité*: la taxe est exigible (seulement) une fois que le bien-fonds est construit ou aliéné¹¹².
- *Réduction*: la taxe est réduite du montant utilisé dans un délai approprié pour l'acquisition d'un bâtiment agricole de remplacement destiné à être exploité à titre personnel.
- *Déduction*: lors du calcul de l'impôt sur les gains immobiliers, la taxe est déductible du gain en tant que partie des impenses.
- *Exemption*: le droit cantonal peut renoncer à la perception de la taxe lorsqu'elle est due par une autre collectivité publique (Confédération, canton, communes) ou que le produit escompté est insuffisant au regard du coût de son prélèvement.

Les cantons disposent par conséquent de la marge de manœuvre suivante:

- définition d'autres mesures donnant lieu à la perception d'une taxe, par exemple l'augmentation du degré d'affectation, le changement d'affectation ou l'affectation de terrains à des zones d'extraction de matériau ou de décharge;
- augmentation du taux pour le rendre supérieur au minimum de 20 pour cent prévu par le droit fédéral;
- définition des compétences et des modalités relatives à la perception de la taxe (recouvrement);
- définition des entités ayant le droit de disposer et d'utiliser le produit de la taxe: communes, canton ou les deux;
- définition des modalités de l'utilisation du produit: contribution à des fonds spécifiques (financements spéciaux), utilisation de la partie du produit de la taxe qui n'est pas affectée aux indemnisations pour les expropriations matérielles faisant suite à un déclassement, utilisation dans le cadre de l'article 3 LAT, etc.;
- précision du «délai approprié» servant de critère à la réduction de la taxe en cas d'acquisition d'un bâtiment agricole de remplacement;
- exemption des collectivités publiques de l'obligation de s'acquitter d'une taxe sur la plus-value ainsi que dans le cas où le produit escompté est peu élevé (fixation d'une franchise).

3.23.2 Adaptations nécessaires

Les taxes (causales) doivent se fonder sur une base légale formelle définissant le cercle des personnes qui y sont assujetties, leur objet (ensemble des mesures donnant lieu au versement d'une taxe), les taux ainsi que les exceptions¹¹³. Par conséquent, les aspects subjectifs et objectifs de la taxe servant à la compensation de la plus-value (cercle des personnes assujetties, objet et exceptions), les principes de son calcul, la procédure, les moyens d'assurer l'exécution ainsi que la répartition et l'affectation de son produit doivent être réglés dans la LC. Dans le canton de Berne, la réglementation existante (art. 142 LC et art. 148 LI) n'est plus conforme aux exigences fédérales et doit donc être adaptée dans le cadre de la marge de manœuvre à disposition. Par conséquent, la loi du 28 mai 1911 sur l'introduction du Code civil suisse (loi sur l'introduction du Code civil suisse, LiCCS)¹¹⁴ et la LI doivent faire l'objet de modifications indirectes.

¹¹² L'article 5, alinéa 1^{bis}, phrase 2 LAT fixe de manière impérative le moment de l'exigibilité de la taxe. Le droit fédéral exclut ainsi une anticipation de ce moment. Il découle clairement des travaux préparatoires que le législateur entend n'astreindre personne au paiement de la taxe tant que la plus-value n'a pas été réalisée. Le législateur est également conscient que le moment (plutôt tardif) de l'exigibilité ne permet qu'une utilisation très limitée de cette taxe contre la thésaurisation des terrains à bâtir. Une proposition d'amendement, selon lequel la taxe aurait dû être perçue au plus tard après cinq ans, a été catégoriquement rejetée (cf. BO N 2011 1583, 1585 et 1593, intervention Jans ainsi que proposition de la minorité III à l'art. 5a, al. 2).

¹¹³ Voir notamment ATF 105 Ia 134 c. 5; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3^e éd., Berne 2009, art. 59 n. 3.

¹¹⁴ RSB 211.1

Les nouvelles règles applicables à la compensation de la plus-value nécessitent également une modification de la loi cantonale du 5 mai 1997 sur les forêts (loi cantonale sur les forêts, LCFo)¹¹⁵, étant donné que cette dernière renvoie, depuis la modification du 13 mars 2013 (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014), à la réglementation actuelle de la LC en ce qui concerne la compensation des avantages résultant d'une autorisation de défrichement.

Enfin, le droit transitoire doit également être défini. Il doit notamment être clairement établi que la taxe ne peut en aucun cas être perçue rétroactivement selon la nouvelle réglementation pour des mesures d'aménagement déjà décidées ou entrées en force. En outre, la validité des contrats portant sur la compensation d'avantages résultant de mesures d'aménagement conclus selon l'ancien droit est maintenue lors de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions.

3.23.3 Mise en œuvre

Le Conseil-exécutif entend dorénavant appliquer les principes suivants à la compensation de la plus-value:

1. La compensation de la plus-value étant du ressort exclusif du législateur cantonal, elle est réglée de manière uniforme dans tout le canton.
2. La plus-value doit être compensée également en cas d'augmentation du degré d'affectation et de changement d'affectation ainsi qu'en cas d'affectation provisoire de terrains à des zones d'extraction de matériau ou de décharge, ce qui représente une augmentation des exigences par rapport à celles du droit fédéral.
3. Le produit de la taxe frappant les avantages dus aux mesures d'aménagement est réparti entre les communes et le canton en vertu de la loi (fractionnement).
4. Les collectivités publiques (Confédération, canton, communes) ne perçoivent pas mutuellement de taxe au titre de la compensation de la plus-value.

Les plus-values résultant de mesures d'aménagement sont compensées au moyen d'une taxe spécifique et non par le biais de l'impôt (modifié) sur les gains immobiliers. La taxe sur la plus-value est une taxe (causale) obligatoire, légale, fixée unilatéralement par voie de décision en vertu de la puissance publique. La plus-value ne sera dorénavant plus compensée par la voie contractuelle entre propriétaire foncier ou propriétaire foncière et autorité chargée de l'aménagement (comme le prévoit l'art. 142 LC), mais sera inscrite et réglée (personnes assujetties, objets concernés, taux, exigibilité, modalités de la perception et de la redistribution) exclusivement dans le droit cantonal. La taxe sera donc unifiée au niveau cantonal. Les communes ne jouissent en principe d'aucune marge de manœuvre. Seule l'affectation du produit de la taxe à des financements spéciaux peut faire l'objet d'une réglementation communale.

La teneur de l'article 142 LC est modifiée pour accommoder la nouvelle réglementation de la compensation de la plus-value (y compris la fixation d'une franchise). Cet article est suivi de cinq nouveaux articles portant sur les modalités de la fixation du montant de la taxe (art. 142a), son exigibilité (art. 142b), la procédure applicable (art. 142c), la garantie d'exécution au moyen d'une hypothèque légale (art. 142d) et la répartition et l'affectation du produit de la taxe (art. 142e). Les modifications indirectes concernent les articles 109 et 109a LiCCS, les articles 142 et 148 LI ainsi que l'article 20 LCFo.

Les dispositions transitoires prennent comme point de référence le moment du (premier) dépôt public, notamment en raison du fait que les contrats existants prévoyant une compensation de la plus-value sont normalement conclus avant le premier dépôt public. Les nouvelles dispositions s'appliquent donc seulement lorsque le premier dépôt public des mesures de planification créant une plus-value a lieu après l'entrée en vigueur de la présente révision de la LC. Les nouvelles dispositions ne sont donc pas applicables aux mesures de planification

¹¹⁵ RSB 921.11

ayant fait l'objet d'un dépôt public avant l'entrée en vigueur des modifications; dans de tels cas, les contrats déjà conclus en vertu de l'article 142 LC conservent leur validité.

3.23.4 Droit comparé¹¹⁶

Seuls les cantons de Bâle-Ville, Neuchâtel, Genève et Thurgovie ont jusqu'à présent mis en œuvre le mandat législatif – existant depuis l'entrée en vigueur de la LAT en 1980 – exigeant la réglementation de la compensation de la plus-value. D'autres cantons, tels que les Grisons, Glaris et Obwald, ont, comme le canton de Berne, opté jusqu'à présent pour une réglementation de la compensation de la plus-value par voie contractuelle. Dans les cantons du Tessin et de St-Gall, des travaux visant à introduire une taxe sur la plus-value sont en cours.

Le canton de *Bâle-Ville* a introduit une taxe sur la plus-value en 1977, dont la réglementation a été modifiée en 2005 (art. 120 ss BPG BS). Une taxe de 50 pour cent est exigible lors d'une augmentation du degré d'affectation ou d'un changement d'affectation provoquant l'augmentation de la valeur d'un immeuble (les nouveaux classements en zone à bâtir sont pratiquement inexistants), au moment de la réalisation des possibilités octroyées. La plus-value correspond à la différence de valeur du bien-fonds avant et après la mesure d'aménagement, déduction faite des coûts de planification supportés par le ou la propriétaire ainsi que des contributions d'équipement versées. En cas de changement d'affectation ou d'augmentation du degré d'affectation, le calcul de la plus-value n'est pas toujours aisé. Le canton de Bâle-Ville peut cependant s'appuyer sur une longue expérience et – fait remarquable – les litiges juridiques en la matière sont rarissimes. Les recettes ainsi générées sont affectées aux espaces verts publics. Ainsi, les propriétaires assujettis à la taxe en bénéficient aussi indirectement.

Le canton de *Neuchâtel* compense les avantages et les inconvénients résultant de mesures d'aménagement depuis 1986 (art. 33 ss LCAT NE). Cette compensation intervient uniquement lors de l'affectation d'un bien-fonds à une zone à bâtir (classement) ou à une zone spécifique située en dehors de la zone d'urbanisation, par exemple à une zone d'extraction de matériaux ou à une décharge. L'augmentation de l'indice d'utilisation du sol et les changements d'affectation générant une plus-value n'entrent pas en ligne de compte. En cas de plus-value, le ou la propriétaire doit s'acquitter d'une contribution de 20 pour cent. Le canton en fixe le délai de perception de façon individuelle, en tenant compte des besoins en terrains à bâtir et de la possibilité d'utiliser le bien-fonds. La perception doit cependant intervenir au plus tard lors de l'aliénation du bien-fonds. Les recettes générées par la contribution de plus-value sont versées à un fonds cantonal d'aménagement du territoire, servant à compenser les moins-values résultant de mesures d'aménagement (déclassements), à soutenir des exploitants lors de l'achat de terres agricoles ou à financer d'autres mesures de planification.

En 2011, le canton de *Genève* a rempli le mandat législatif fédéral concernant la compensation de la plus-value (art. 30C ss de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 [loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, LaLAT])¹¹⁷. La réglementation élaborée ne s'applique toutefois qu'aux nouveaux classements en zone à bâtir, et le taux de la taxe sur la plus-value n'est que de 15 pour cent. En dessous d'une augmentation de valeur de 100 000 francs, aucun prélèvement n'est effectué. Un fonds de compensation recueille le produit des taxes, destiné à financer la politique cantonale du logement, les équipements communaux, le fonds dévolu à la promotion de l'agriculture et les indemnités dues par l'Etat en cas de déclassement. La créance découlant de la taxe est exigible lors de l'aliénation du terrain ou 90 jours après l'entrée en force du permis de construire.

Dans le canton de *Thurgovie*, la révision totale de la loi du 21 décembre 2011 sur l'aménagement du territoire et les constructions (Planungs- und Baugesetz [PBG])¹¹⁸ est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013, introduisant un système de compensation de la plus-value (cf. «Partie 5: mesures visant à favoriser la disponibilité de terrains à bâtir» [5. Teil: Mass-

¹¹⁶ Source: Territoire & Environnement, VLP-ASPAN, n° 4/2013, p. 16 ss.

¹¹⁷ RS GE L 1 30

¹¹⁸ RS TG 700

nahmen zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland]) par le biais d'une taxe sur la plus-value (art. 63 ss PBG) frappant les nouveaux classements en zone à bâtir ainsi que la réaffectation des terrains situés en zone d'utilité publique à une autre zone à bâtir. Le gouvernement cantonal avait proposé un taux de taxation de 40 pour cent, mais le parlement l'a ramené à 20 pour cent. La taxe est perçue au moment de l'aliénation du bien-fonds, de l'entrée en vigueur du projet d'équipement ou de la construction de la parcelle. Les montants ainsi prélevés reviennent pour moitié au canton et pour moitié aux communes concernées. Ils alimentent un fonds spécial destiné, notamment, à rembourser, en cas de déclassement, les taxes sur la plus-value déjà versées, à financer les indemnités versées lors d'expropriations ainsi qu'à financer des mesures d'aménagement du territoire.

Le canton du *Tessin* a prévu une modification la loi cantonale du 21 juin 2011 sur l'aménagement du territoire (legge sullo sviluppo territoriale, Lst)¹¹⁹ comprenant une réglementation ambitieuse sur la compensation de la plus-value. Selon ce projet (art. 92 ss LST), une taxe sur la plus-value doit être perçue non seulement lors des nouveaux classements en zone à bâtir, mais aussi en cas d'augmentation de l'indice d'utilisation du sol (d'au moins 0,2 point) ou de l'indice de volume bâti (d'au moins 1,5 points), ainsi qu'en cas de changement d'affectation générant une plus-value importante. Le taux de taxation se monte à 40 pour cent de la plus-value en cas de nouveau classement et à 30 pour cent en cas de changement d'affectation. La taxe n'est prélevée que sur les plus-values supérieures à 50 000 francs. Elle est exigible lors de la construction ou de l'aliénation du bien-fonds, mais au plus tard quinze ans après l'entrée en vigueur de la mesure d'aménagement dont résulte une plus-value. La taxe sur la plus-value est prélevée par le canton et répartie à parts égales entre le canton et la commune concernée. Son produit sert à financer des mesures d'aménagement et à indemniser les propriétaires dont les terrains sont déclassés. Les collectivités publiques sont exonérées de cette taxe lorsque l'utilisation des biens-fonds concernés revêt un intérêt public (bâtiments administratifs, hôpitaux, installations sportives, etc.).

Le canton de *Saint-Gall* prévoit, dans le cadre de la révision totale de sa loi sur l'aménagement du territoire et le droit public des constructions, l'introduction d'une taxe sur la plus-value portant non seulement sur les nouveaux classements en zone à bâtir, mais aussi sur l'augmentation du degré d'affectation et sur les changements d'affectation générant une importante plus-value. Le taux de taxation se monte à 30 pour cent pour les nouveaux classements et à 20 pour cent pour l'augmentation du degré d'affectation et les changements d'affectation ayant pour but de favoriser la densification du milieu bâti. Il est prévu que le gouvernement définisse par voie d'ordonnance le seuil à partir duquel une plus-value est réputée importante et, partant, soumise à la taxe. Les recettes seront réparties à parts égales entre le canton et les communes concernées et destinées à financer des mesures d'aménagement du territoire et, en particulier, à indemniser les propriétaires dont les terrains sont déclassés. L'affectation plus spécifique de la part de recettes dévolue au canton doit être précisée par voie d'ordonnance. Dans le cadre de la révision, le canton de Saint-Gall a lui aussi examiné si le prélèvement de la plus-value ne pourrait pas se faire par le biais de l'impôt sur les gains immobiliers, moyennant une adaptation de ce dernier. Les réticences émises en raison du droit fiscal se sont cependant révélées telles que cette option a été abandonnée¹²⁰.

Le canton de *Vaud* a introduit le 1^{er} avril 2012 une forme de compensation de la plus-value sous forme de taxe pour l'équipement communautaire dans sa législation sur les impôts (art. 4b ss de la loi du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux [loi sur les impôts communaux, LCom])¹²¹ permettant aux communes de prélever auprès des propriétaires, en vertu d'un règlement communal approuvé, jusqu'à 50 pour cent des dépenses pour l'équipement communautaire dépassant du cadre de l'article 19 LAT dans la mesure où les propriétaires bénéficient d'une plus-value résultant d'un classement en zone à bâtir, d'une augmentation du degré d'affectation ou d'un changement d'affectation. Il appartient aux communes de choisir si et

¹¹⁹ RS TI 7.1.1.1.

¹²⁰ Projet de consultation PBG [cf. n. 109], p. 44

¹²¹ RS VD 650.11

dans quelle mesure elles souhaitent introduire cette taxation (et donc édicter un règlement à cet égard). La taxe est exigible dès l'entrée en vigueur de la mesure d'aménagement correspondante. Par voie conventionnelle, la commune peut en différer la perception ou accorder un plan de paiement avec ou sans intérêts de retard. Les communes doivent verser cinq pour cent des recettes au canton, afin de compenser les pertes de ce denier en matière d'impôt sur les gains immobiliers. La taxe est réglementée dans la loi sur les impôts communaux.

3.24 Obligation d'annoncer les installations solaires non soumises au permis de construire (mise en œuvre de l'art. 18a LAT) (art. 7a DPC)

3.24.1 Contexte

L'article 18a LAT concernant les installations solaires a été modifié dans le cadre de la première étape de la révision de la LAT (modification du 15 juin 2012). Il prévoit dorénavant que les installations solaires suffisamment adaptées aux toits ne nécessitent pas d'autorisation, mais qu'elles doivent être annoncées à l'autorité compétente. Le droit cantonal peut désigner des types déterminés de zones à bâtir où l'aspect esthétique est mineur, dans lesquels d'autres installations solaires peuvent aussi être dispensées d'autorisation et prévoir une obligation d'autorisation dans des types précisément définis de zones à protéger. Des dispositions complémentaires à l'article 18a LAT doivent être introduites dans l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT). Un projet a fait l'objet d'une procédure de consultation entre août et novembre 2013¹²².

3.24.2 Adaptations nécessaires

La législation bernoise en vigueur concernant l'exemption du permis de construire pour les installations destinées à capter des énergies renouvelables (art. 6, al. 1, lit. f et art. 7, al. 3 DPC) est déjà conforme au droit fédéral (art. 18a LAT). Le droit cantonal va plus loin que ce dernier puisqu'il prévoit une exemption du permis de construire pour d'autres installations destinées à capter des énergies renouvelables sous certaines conditions, ce qui est toutefois compatible avec la législation fédérale. Aucune modification législative ne s'impose donc dans l'immédiat. Il se pourrait cependant que (en fonction de la nouvelle teneur de l'OAT) les directives «Installations de production d'énergies renouvelables non soumises au régime du permis de construire» (adoptées par le Conseil-exécutif le 27 juin 2012, ACE 992/2012) doivent être adaptées.

Le droit cantonal ne prévoyait pas jusqu'ici d'obligation d'annoncer. La conformité au droit fédéral exige donc que les installations solaires situées sur un toit fassent l'objet d'une annonce.

3.24.3 Mise en œuvre

Une obligation d'annoncer les installations solaires exemptées du régime du permis de construire est inscrite dans le décret (nouvel art. 7a DPC). Cette obligation ne s'applique pas seulement aux installations solaires situées sur un toit mais à toutes les installations solaires non soumises au permis – donc également aux installations annexes –, dont la taille et la forme suscitent beaucoup de questions, adressées aux autorités d'exécution.

La possibilité d'introduire une obligation d'annoncer pour toutes les installations destinées à capter les énergies renouvelables, ce qui aurait créé deux catégories d'installations, celle des installations soumises à l'octroi du permis de construire et celle des installations donnant lieu à l'obligation d'annoncer, a été examinée. Cette variante a toutefois été rejetée à des fins de simplification et dans le but de limiter les changements aux éléments nécessaires à la mise en œuvre de l'article 18a LAT.

Les installations solaires situées sur des biens culturels d'importance cantonale (objets C) qui nécessitent toujours un permis de construire en vertu de l'article 18a, alinéa 3 LAT, sont ins-

¹²² www.admin.ch, rubrique «Procédures de consultation terminées (2013)»

crites dans le plan directeur cantonal, comme l'a prévu le projet de révision de la LAT mis en consultation.

3.24.4 Droit comparé

Parmi les cantons examinés (AG, BL, FR, LU, OW, SO, ZH), seul le canton de *Bâle-Campagne* a réglé l'obligation d'annoncer ordonnée par l'article 18a LAT. Il est prévu à l'article 94a de l'ordonnance du 27 octobre 1998 accompagnant la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (Verordnung zum Raumplanungs- und Baugesetz [RBV])¹²³, que les installations solaires situées dans la zone à bâtir et dans la zone agricole et exemptées du régime du permis de construire doivent faire l'objet d'une annonce. Le projet doit être annoncé à l'inspection des constructions 30 jours avant le début des travaux au moyen du formulaire «Meldung Solaranlagen».

4. Forme de l'acte législatif

Les adaptations législatives nécessaires sont réalisées par la modification de la LC, qui appelle des modifications indirectes dans la LiCCS, la LI, la LPAF et la LCFo. D'autres adaptations doivent être effectuées dans le DPC (déclenchant des modifications indirectes dans le DRN et dans le DCPF).

5. Droit comparé

Dans la mesure où il est possible et pertinent d'établir des comparaisons, une analyse du droit des autres cantons se trouve au chapitre 3.

¹²³ RS BL 400.11

6. Commentaire des articles

6.1 Loi sur les constructions (LC)

Article 4

L'*alinéa 3* renvoyait jusqu'ici à la LAT entre parenthèses sans en mentionner l'abréviation. Cette erreur est maintenant corrigée. Il s'agit d'une rectification de nature exclusivement rédactionnelle.

Article 5a (nouveau)

L'*alinéa 1* prévoit que les SDA doivent être ménagées. La taille minimale des SDA prévue par la Confédération doit être constamment maintenue. Tant que cette valeur est préservée, des SDA peuvent, à certaines conditions, être utilisées pour des affectations qui transforment le sol. Le nouvel article 5a contient des dispositions flexibles et conformes au droit fédéral concernant la gestion des SDA; elles s'inspirent de l'article 30, alinéas 1^{bis} et 2 OAT (teneur du 2 avril 2014), mais s'en écartent notamment en ce que la disposition de la LC ne s'applique pas seulement aux classements en zone à bâtir, mais aussi à toutes les affectations qui transforment le sol – notamment aux projets de construction agricoles. La réalisation de projets agricoles ne devient pas impossible pour autant: du moment qu'il s'agit d'adaptations de constructions existantes ou de projets peu gourmands en terrain, il devrait normalement être possible de définir des surfaces de compensation dans l'aire d'exploitation même. En outre, en cas d'utilisation provisoire du sol (serres ou tunnels) le ménagement des SDA peut être garanti par le biais d'une inscription dans le permis de construire prévoyant la remise en état du sol après que l'affectation a pris fin.

En ce qui concerne les affectations qui transforment le sol, les alinéas 2 et 3 distinguent et définissent deux cas.

En vertu de l'*alinéa 2*, les SDA peuvent être utilisées lorsqu'un objectif revêtant une importance notamment du point de vue cantonal ne peut être réalisé de manière judicieuse sans l'utilisation de SDA (lit. *a*) et, simultanément, que l'utilisation optimale des surfaces classées est garantie selon l'état actuel des connaissances (lit. *b*).

Les objectifs suivants peuvent revêtir une importance du point de vue cantonal:

- développement du milieu bâti à des emplacements prioritaires définis dans le plan directeur cantonal,
- développement de l'infrastructure (rail, route, chemins piétons et chemins de randonnée, transports aériens, santé, formation, approvisionnement et élimination),
- accomplissement d'autres tâches publiques, telles que l'aménagement des eaux, la protection contre les dangers naturels et la mise en valeur des eaux et des biotopes.

Si l'utilisation de SDA est prévue, les auteurs de projet doivent expliquer clairement aux autorités chargées de l'aménagement (en cas de classement en zone à bâtir) ou aux maîtres d'ouvrage (en cas de construction) pourquoi le projet ne peut être réalisé autrement de manière judicieuse. Il convient notamment de présenter les autres solutions raisonnablement envisageables et de démontrer en quoi elles ne seraient pas judicieuses du point de vue de l'aménagement.

L'«utilisation optimale» imposée par la lettre *b* veut que l'utilisation de SDA se fasse dans le plus strict respect de l'utilisation mesurée du sol. Des exigences particulières s'appliquent donc, que ce soit en rapport avec l'emplacement ou avec la densité de l'affectation. L'état actuel des connaissances est déterminant. Une bonne qualité de l'habitat doit par exemple toujours être garantie malgré une densité élevée. Des instruments éprouvés (p. ex. mesures minimales d'utilisation du sol, ZPO) peuvent aider à l'accomplissement de ces objectifs.

Lorsque le changement d'affectation de SDA est compensé par le déclassement de parcelles dont le sol présente la même qualité ou par la création de nouvelles SDA et qu'une utilisation optimale est garantie, les SDA peuvent également, en vertu de l'*alinéa 3*, faire l'objet d'un changement d'affectation sans que ce dernier soit justifié par la réalisation d'un objectif important du point de vue cantonal. D'autres solutions doivent également être examinées au préalable dans ces cas-là. La compensation de SDA doit être effectuée selon des exigences très élevées, comparables à celles qui s'appliquent aux reboisements compensatoires au sens de la législation sur les forêts. Les requérants doivent présenter les modalités de la compensation (procédé, emplacement, accord des propriétaires fonciers, données techniques en cas de revalorisation des sols ou preuve du succès d'une revalorisation antérieure). L'autorité d'octroi du permis de construire doit examiner, de concert avec le service spécialisé compétent, si la compensation est suffisante et adéquate. Elle doit en outre ordonner les mesures nécessaires (engagement des requérants à procéder à une revalorisation des sols, astreinte à la fourniture éventuelle d'une sûreté, examen des SDA ayant fait l'objet d'une revalorisation, intégration de la surface revalorisée à l'inventaire des SDA, etc.) en même temps qu'elle octroie un permis. Les coûts de la compensation doivent être supportés par les requérants.

Article 5b (nouveau)

En vertu de l'*alinéa 1*, les sols fertiles doivent être préservés dans la mesure du possible. La préservation des sols fertiles constitue la mesure la plus efficace en faveur du maintien de la fertilité du sol. En outre, les sols dont la fertilité a été compromise par des mesures de construction, une affectation non conforme à l'emplacement ou d'autres activités humaines doivent dans la mesure du possible faire l'objet d'une revalorisation.

La revalorisation de sols dégradés ne peut être réalisée que si une quantité suffisante de matériau terreux fertile est disponible. Par conséquent, l'*alinéa 2* introduit l'obligation d'utiliser des matériaux terreux non pollués pour revaloriser et remettre en culture les sols fertiles dans la mesure où un tel procédé s'avère judicieux, réalisable du point de vue technique et supportable du point de vue économique. Une revalorisation du sol s'avère judicieuse lorsqu'un sol initialement fertile mais ultérieurement dégradé situé dans une zone agricole peut être régénéré de manière à pouvoir être à nouveau affecté durablement à des activités agricoles. En revanche, il ne serait pas judicieux de revaloriser le sol à un endroit qui recèle une grande valeur naturelle. La qualité et la quantité du matériau d'excavation disponible sur le site d'extraction déterminent si le projet est réalisable du point de vue technique et supportable du point de vue économique.

Article 9a (nouveau)

L'article 9a correspond à l'actuel article 10 LC. L'attribution du numéro 9a permet de conserver les numéros actuels des articles suivants, une nouvelle numérotation étant peu souhaitable du point de vue de la systématique.

Article 10

En vertu de l'*alinéa 1*, les membres de la CPS sont nommés comme jusqu'à présent par le Conseil-exécutif. Il doit s'agir de spécialistes. Le Grand Conseil a renoncé à adopter le chiffre 2 de la motion Tanner, qui demandait à ce que les spécialistes en question soient notamment issus des domaines de la «rentabilité» et des «procédures d'exploitation». Les domaines de compétence des spécialistes continuent d'être déterminés par le Conseil-exécutif dans l'OCPS. Il n'est pas prévu que la commission doive être composée de personnes ne faisant pas partie de l'administration. En effet, le Conseil-exécutif doit avoir les coudées franches lorsqu'il s'agit d'en choisir les membres.

Les tâches de la CPS sont énumérées de manière exhaustive à l'*alinéa 2*. La commission évalue les projets dont la réalisation est susceptible d'avoir un impact considérable sur le site et le paysage, conseille les organes cantonaux, les autorités d'octroi du permis de construire, les maîtres d'ouvrage et les auteurs de projet et prend position dans le cadre de procédures

d'aménagement, d'octroi de concession et de recours. Les dispositions d'exécution se trouvent dans le décret et l'ordonnance.

- La compétence de la CPS dans la procédure d'octroi du permis de construire est réglée dans le nouvel article 22a DPC.
- L'institution de la demande préalable est réglée dans l'OCPS.
- L'obligation de la CPS de prendre position dans le cadre de procédures d'octroi de concession et de recours ne donne pas lieu à l'édiction d'une législation d'exécution. L'article 4 OCPS, qui contient actuellement des dispositions à cet égard énonce des évidences et peut être supprimé.
- La même remarque vaut pour l'obligation de la CPS de prendre position dans le cadre de procédures d'aménagement. Jusqu'à présent, seuls certains plans directeurs et plans d'affectation pouvaient être soumis à la commission (art. 3 OCPS). Les autorités chargées de l'aménagement doivent dorénavant être libres de choisir si elles veulent consulter la CPS. L'article 3 OCPS peut donc également être abrogé.

Articles 10a à 10f

La numérotation des titres marginaux est modifiée.

Article 10c

Il importe d'une part d'adapter le renvoi à l'article 10, lettre e, étant donné que l'actuel article 10 porte dorénavant le numéro 9a. D'autre part, la relation entre les objets C et les périmètres de protection des sites est supprimée. Etant donné que toutes les communes disposent aujourd'hui d'un recensement architectural dans lequel les monuments historiques dignes de conservation faisant partie d'un ensemble bâti sont répertoriés en tant qu'objets C, la référence actuelle (héritée du passé) au périmètre de protection d'un site défini dans les plans d'aménagement local est superflue. Les objets C dignes de conservation sont dorénavant définis exclusivement comme des éléments d'un ensemble bâti inventorié dans le recensement architectural. La présente révision fournit l'occasion de simplifier cette disposition et d'en condenser le contenu en un seul alinéa.

Article 10d

Le numéro 9a est attribué à l'actuel article 10. La référence de l'alinéa 1, lettre b doit donc être modifiée.

Le fait que les paysages particulièrement beaux ne doivent pas être intégrés dans un inventaire en tant qu'objets relevant de la protection particulière du paysage est explicitement indiqué dans la référence (à l'art. 9a) de l'alinéa 1, lettre c. L'abandon de l'établissement d'un inventaire spécifique des paysages particulièrement beaux répond à la demande de la motion Jost (M 149/2013). Le recensement des autres objets relevant de la protection particulière du paysage énumérés à l'article 9a (p. ex. voies de communication historiques d'importance régionale ou locale reconnues comme paysages ayant une grande valeur historique au sens de l'art. 9a, al. 1, lit. b) demeure garanti. L'abandon de l'inventaire cantonal des paysages particulièrement beaux oblige le canton de Berne à accomplir le mandat fédéral (art. 6, al. 2, lit. b LAT) d'une autre manière.

Article 12

L'*alinéa 4* doit être adapté au remaniement des dispositions sur les plans d'alignement (nouveaux art. 96a et 96b) et complété par un renvoi à la réglementation sur le périmètre d'évolution (nouvel art. 96c).

La modification de l'*alinéa 3* ne concerne que le texte allemand.

Article 15

L'*alinéa 1* de l'article 15 prescrit dorénavant que des aires de loisirs à l'extérieur doivent être aménagées pour toutes les maisons d'habitation comprenant plus de deux appartements – indépendamment de la taille de ces derniers. Lors de la construction de maisons locatives, il est prévu, comme jusqu'ici, que des places de jeux pour enfants doivent être aménagées.

L'*alinéa 3*, qui porte exclusivement sur les maisons locatives et les ensembles d'habitation, doit être adapté puisque la construction de toute maison d'habitation comprenant plus de deux appartements donne dorénavant lieu à l'aménagement d'aires de loisirs à l'extérieur.

Le nouvel *alinéa 5* prévoit dorénavant que, dans le cadre de mesures de densification ou lorsque des rénovations sont entreprises dans des zones déjà densément construites, il est possible de renoncer complètement ou partiellement à l'aménagement d'aires de loisirs, de places de jeux pour enfants ou de grands terrains de jeux si une planification des espaces non construits édictée par la commune dans le cadre de la procédure relative aux plans d'affectation garantit l'aménagement de tels terrains aux alentours. «Aires de loisirs, places de jeux pour enfants ou grands terrains de jeux suffisants» fait référence tant à la quantité (nombre d'installations, proximité et périodes de disponibilité) qu'à la qualité, qui devront faire l'objet de précisions dans l'ordonnance.

Article 19

L'article 19 exige que la construction de bâtiments et d'installations de nature particulière soit effectuée dans le cadre d'une planification. En vertu de l'*alinéa 2*, les «immeubles élevés» font partie de cette catégorie. L'objectif des dispositions sur les immeubles élevés est de limiter la compétence des autorités à accorder des dépassements de la hauteur maximale par voie de dérogation au sens de l'article 26 LC. Cette limitation de compétence n'est pas nécessaire au vu de la réglementation et de la pratique restrictives concernant l'octroi de dérogations ainsi que de l'existence de l'instrument de la zone réservée (art. 62 LC). La même remarque s'applique aux places de dépôt et de stationnement. Les immeubles élevés ainsi que ces dernières sont par conséquent éliminés de l'*alinéa 2*.

En outre, le terme de «centre d'achat» est remplacé par celui de «local destiné au commerce de détail» pour des raisons de clarté et dans le but de mettre sur un pied d'égalité tous les commerçants proposant les mêmes produits. Ce concept se fonde sur la classification NOGA et garantit la prise en compte et le traitement égal de tous les commerçants de détails proposant les mêmes produits. Les commerces de gros, qui s'adressent à un cercle particulier (fermé) de clients sont ainsi clairement classés à part, ainsi que les entreprises de service telles que les salons de coiffure, les cabinets médicaux, les offices postaux, etc., qui doivent continuer à être exclus des détaillants, malgré le fait qu'ils commercialisent certains produits.

L'*alinéa 3* actuellement en vigueur, prévoit que le propriétaire foncier ou la propriétaire foncière qui se propose de réaliser un projet de construction au sens de l'article 19 peut demander que le plan de quartier nécessaire soit soumis au corps électoral ou au parlement communal. Cette disposition est abrogée. Le droit qu'elle octroie aux propriétaires fonciers est incompatible avec la souveraineté de la commune en matière de planification. En outre, la procédure applicable n'est pas réglée suffisamment précisément dans le droit en vigueur. Enfin, l'initiative en matière d'aménagement du territoire est un instrument éprouvé, efficace et démocratique dont les propriétaires fonciers souhaitant solliciter l'élaboration d'un plan de quartier ou la modification de la réglementation fondamentale en matière de construction peuvent faire usage.

Article 20

L'*alinéa 1* contient la définition légale de la maison-tour. Cette définition est simplifiée: seule la hauteur totale au sens de l'article 14 ONMC est dorénavant déterminante. Le critère portant sur le nombre d'étages disparaît.

L'*alinéa 2* est abrogé.

A des fins de simplification, l'*alinéa 3* établit la surface de plancher comme critère déclenchant une obligation de planification pour les locaux destinés au commerce de détail. Il définit les locaux destinés au commerce de détail comme des bâtiments et installations de nature particulière (qui, en vertu de l'art. 19, doivent en principe être construits sur la base d'un plan de quartier), lorsque leur SP dépasse 750 m². La SP est la somme des surfaces correspondant aux espaces accessibles fermés de toute part. Elle comprend aussi la surface de construction. N'est pas considérée comme SP la surface des espaces vides situés en dessous du dernier sous-sol accessible. La notion de «quartier commerçant» est supprimée, ce qui ôte la possibilité de renoncer à édicter un plan de quartier si les mesures de police des constructions sont respectées.

L'*alinéa 4* règle les cas dans lesquels des bâtiments et installations de nature particulière peuvent être construits sans plan de quartier. Afin que la planification des bâtiments et installations de nature particulière, en particulier des maisons-tours, puisse satisfaire aux exigences – justifiées – posées, des prescriptions inscrites dans la réglementation fondamentale en matière de construction ne suffiront en général pas. Il est probable que le renoncement à un plan de quartier reste exceptionnel. Dans un tel cas, les dispositions de la réglementation en matière de construction doivent remplir les mêmes exigences que celles qui s'appliquent aux zones d'affectation spéciale. L'expression «réglés de manière suffisamment précise» à la lettre *a* énonce clairement que tel est le cas. La lettre *b* énonce une évidence et est de ce fait abrogée.

Titres 3.1. à 3.3 (nouveaux)

Afin d'éviter la création de deux niveaux de titres marginaux dans les articles suivants (art. 21 ss), les nouveaux titres «3.1 Sécurité et hygiène», «3.2 Construction sans obstacle» et «3.3 Extraction de matériaux» sont insérés.

Article 21

Le contenu de cette disposition ne change pas. Seul le titre marginal est modifié.

Article 21a (nouveau)

Ce nouvel article inscrit dans la loi le principe selon lequel toute nouvelle construction ou installation doit être conçue pour résister aux séismes. Les coûts supplémentaires induits par la construction d'un nouveau bâtiment conformément aux principes du génie parasismique sont négligeables puisqu'ils se montent à environ 0,5 pour cent des coûts totaux. Lorsqu'il s'agit de bâtiments de un ou deux étages, aucun coût ne s'ajoute¹²⁴. Il va de soi que les règles de l'art reconnues doivent être observées lors de la construction de bâtiments selon les principes du génie parasismique (art. 57, al. 1 OC). Il s'agit dans le cas présent des normes SIA sur les structures porteuses, qui comprennent les normes de base suivantes (ainsi que diverses normes secondaires):

- Norme SIA 260 Bases pour l'élaboration des projets de structures porteuses
- Norme SIA 261 Actions sur les structures porteuses (norme principale)
- Norme SIA 262 Construction en béton
- Norme SIA 263 Construction en acier
- Norme SIA 264 Construction mixte acier-béton
- Norme SIA 265 Construction en bois
- Norme SIA 266 Construction en maçonnerie
- Norme SIA 267 Géotechnique
- Norme SIA 269 Bases pour la maintenance des structures porteuses

¹²⁴ Source: www.bafu.admin.ch/tremblementsdeterre, rubrique «Construction parasismique».

La personne responsable de la déclaration spontanée doit explicitement confirmer que les exigences relatives aux mesures parasismiques selon les normes SIA applicables sont respectées¹²⁵.

Article 21b (nouveau)

Etant donné l'âge du parc immobilier en Suisse et le peu de cas qui a été fait des meures parasismiques jusqu'à présent, il faut partir du principe que la plupart des constructions présentent une résistance insuffisante aux séismes. Les coûts de la transformation parasismique de bâtiments ou d'installations existants sont sensiblement plus élevés que ceux induits par la prise de mesures parasismiques lors de la construction. Ils peuvent représenter 5 à 10 pour cent de la valeur du bâtiment, mais sont bien moins élevés lorsque des mesures parasismiques sont prises dans le cadre d'une transformation ou d'une remise en état.

En vertu de l'*alinéa 1* du nouvel article 21b, la capacité de résistance aux séismes des constructions et installations importantes doit être examinée lorsque de tels bâtiments font l'objet de rénovations, de transformations ou d'agrandissements touchant leur structure porteuse. Il est impératif de déterminer si les mesures de construction touchent la statique, que ce soit directement (p. ex. par la destruction de murs porteurs ou par la création d'une fissure ou d'un trou dans la maçonnerie) ou indirectement, par le biais d'une augmentation de la charge (surélévation, ajout d'un étage, etc.) ou d'une action sur le terrain de fondation (excavation ou ajout d'étages en sous-sol). L'obligation d'effectuer un examen pourrait également être déclenchée par des transformations réalisées à l'aide d'un investissement important par rapport à la valeur du bâtiment ou débouchant sur une réaffectation radicale. Les transformations n'exigeant pas de permis de construire ne sont normalement pas concernées.

Cette disposition ne s'applique qu'aux constructions et installations qui sont *importantes*. En vertu de l'*alinéa 2*, il s'agit des édifices relevant des CO II et III définies par la norme SIA 261:

- La CO II est composée des édifices destinés à de grands rassemblements de personnes, des édifices qui sont des éléments de l'infrastructure assurant une fonction importante ainsi que des édifices présentant un risque d'atteinte à l'environnement. Il s'agit notamment des centres d'achat, des stades, des cinémas, des théâtres, des écoles et des églises ainsi que des bâtiments de l'administration publique.
- La CO III, la catégorie la plus élevée, est composée des édifices qui sont des éléments de l'infrastructure assurant une fonction vitale et de ceux qui présenteraient un risque considérable d'atteinte à l'environnement en cas de sinistre. Il s'agit notamment des hôpitaux d'urgence, des bâtiments du service du feu, des garages d'ambulance, etc.

Les édifices formant la CO I se situent hors du champ d'application de l'article 21b et ne doivent donc pas être examinés.

L'*alinéa 3* prévoit que la capacité de résistance aux séismes des constructions et installations importantes situées dans des régions où l'aléa sismique est élevé doit être examinée indépendamment de toute modification. Il s'agit des édifices situés dans les zones sismiques 2, 3a ou 3b, donc surtout dans l'Oberland bernois. La plus grande partie du canton est située dans la zone 1, qui présente l'aléa sismique le plus faible. Les constructions et installations situées dans cette zone ne doivent pas faire l'objet d'un examen ni de mesures de renforcement. Le cahier technique SIA 2018 «Vérification de la sécurité parasismique des bâtiments existants» permet d'examiner si un ouvrage remplit les exigences de la construction parasismique.

Même si le résultat de l'examen montre qu'un ouvrage ne remplit pas entièrement les normes SIA, il ne donne pas automatiquement lieu à l'obligation de prendre des mesures dans le but d'améliorer la résistance aux séismes. Vu les coûts induits, il convient d'examiner au cas par

¹²⁵ Dans le canton d'Argovie, les formulaires suivants sont utilisés: «Konformitätserklärung zur erdbebengerechten Bauweise von Neu- und Erweiterungsbauten» ainsi que «Bestehende Gebäude: Umbauten und Instandsetzungen, Deklaration zur Überprüfung der Erdbebensicherheit».

cas si ces coûts sont proportionnels à la réduction du risque visée. Le cahier technique SIA 2018 présente les règles présidant à l'évaluation de la capacité de résistance aux séismes basée sur le risque. Ce principe est explicitement inscrit dans la loi à l'*alinéa 4*. En fonction du résultat de l'examen, les constructions et installations concernées doivent être transformées conformément aux principes du génie parasismique à condition que de telles transformations soient nécessaires à une réduction adéquate du risque de dommage et raisonnablement exigibles.

Article 21c (nouveau)

Afin de garantir l'exécution de l'obligation d'examiner et d'adapter les constructions et installations importantes, l'autorité de police des constructions, en vertu de l'*alinéa 1*, dresse un inventaire des constructions et installations situées sur son territoire de compétence et informe les propriétaires fonciers et les titulaires du droit de superficie de leur obligation de faire examiner celles-ci. Selon les dispositions transitoires, l'inventaire est établi et les propriétaires fonciers ou les titulaires du droit de superficie concernés sont informés au sens de l'article 21c, alinéa 1 au plus tard cinq ans après l'entrée en vigueur de la modification.

Une obligation d'informer est introduite à l'*alinéa 2* en ce qui concerne les constructions et installations qui sont examinées indépendamment de toute modification (constructions et installations importantes situées dans les zones où l'aléa sismique est élevé). L'obligation d'informer porte notamment sur le résultat de l'examen effectué sur la base du cahier technique SIA 2018 (art. 21b, al. 2); il s'agit donc premièrement de signaler si les exigences de la construction parasismique sont respectées et si les mesures éventuellement nécessaires seraient proportionnelles. En outre, elle exige de communiquer à l'autorité de police des constructions les mesures prises dans le cas où un édifice doit être transformé de manière conforme aux principes parasismiques. En vertu des dispositions transitoires, les mesures éventuellement nécessaires au sens de l'article 21c, alinéa 2 sont communiquées et mises en œuvre au plus tard dix ans après que les propriétaires fonciers ou les titulaires du droit de superficie ont été informés de leur obligation d'examiner par l'autorité de police des constructions.

Si la capacité de résistance aux séismes de constructions ou d'installations importantes est examinée au sens de l'article 21b, alinéa 1 dans le cadre de travaux nécessitant un permis de construire (p. ex. transformations), il convient de confirmer dans la déclaration spontanée – comme en ce qui concerne les nouveaux bâtiments – que le mode de construction respecte les normes parasismiques.

La constatation d'un état non conforme à la loi déclenche la procédure prévue aux articles 46 ss LC. La non-conformité à la loi peut consister en l'absence de prise de mesures de renforcement parasismique si ces dernières sont indiquées ou en l'omission de procéder à l'examen pendant le délai transitoire de 10 ans. Le cas échéant, l'autorité de police des constructions peut ordonner l'examen d'un bâtiment ou faire exécuter les mesures nécessaires par substitution aux frais de la personne qui ne s'est pas acquittée de son obligation.

Article 22

L'article 22 en vigueur règle de manière générale les «mesures à prendre pour les handicapés». Les dispositions en vigueur ne sont pas entièrement conformes au droit fédéral. Il importe avant tout d'adapter le droit bernois à la législation fédérale, ce qui permet de mettre à jour la terminologie par la même occasion. Les dispositions concernant la construction adaptée aux personnes handicapées sont simplifiées et condensées, notamment par la suppression de la réglementation de détail dans la LC. Un renvoi statique à la norme SIA 500:2009 (version de 2009) peut remplacer l'énonciation d'exigences techniques.

L'*alinéa 1* garantit aux personnes handicapées l'accès aux constructions et installations ouvertes au public, aux bâtiments de plus de 50 places de travail et aux bâtiments comprenant plus de quatre logements ainsi que la possibilité de se servir de leurs aménagements. Les

exigences applicables aux maisons locatives continuent d'être plus strictes que celles posées par le droit fédéral. Elles sont toutefois adaptées à ce dernier en ce que le nombre d'appartements déclenchant l'obligation d'appliquer les principes de la construction sans obstacle passe à cinq (au lieu de trois appartements familiaux comme jusqu'à présent).

L'*alinéa 2* règle l'adaptabilité des logements. Les espaces intérieurs des bâtiments comprenant plus de quatre logements doivent être conçus de manière à ce qu'ils puissent être adaptés aux besoins des personnes handicapées sans que d'importants travaux soient nécessaires. Un logement doit remplir certaines exigences (p. ex. largeur des portes, espaces libres, absence de marches) s'il doit éventuellement pouvoir être adapté aux besoins d'une personne handicapée ou nécessitant des soins légers.

Le principe de proportionnalité sous-tend la construction sans obstacle et pose des limites aux mesures prises dans ce sens. L'aspect économique ne doit pas seul être pris en compte (selon la jurisprudence concernant l'article 11 LHand): d'autres intérêts opposés (tels que ceux de la protection du patrimoine) sont également importants, tout comme l'importance que revêtent les transformations pour les personnes handicapées; une pesée des intérêts doit donc être réalisée. L'*alinéa 3* prévoit ainsi que les alinéas 1 et 2 s'appliquent à condition qu'aucun intérêt prépondérant, relevant en particulier de la protection des sites et du patrimoine, ne s'y oppose. La rénovation de bâtiments et d'installations doit être effectuée de manière conforme aux exigences posées aux alinéas 1 et 2, et les frais entraînés ne doivent pas être disproportionnés.

Article 23

Cette disposition est abrogée.

Article 25

L'actuel article 25 LC (prescriptions de la législation sur l'énergie relatives à la construction) énonce des évidences. Il est par conséquent remplacé par les nouvelles dispositions sur l'extraction de matériaux.

L'*alinéa 1* est une disposition de base prévoyant que les sites d'extraction de matériaux doivent être créés et exploités de manière à ce que l'incidence sur le territoire et les atteintes à l'environnement soient réduites au minimum.

L'*alinéa 2* règle (par analogie avec l'actuel art. 33 OC) les bases du remblayage et de la remise en culture des sites d'extraction de matériaux. Ceux-ci doivent autant que possible être maintenus dans un état qui s'accorde avec leur environnement naturel et remis en culture au plus tard une année après la fin du remblayage.

En vertu de l'*alinéa 3*, les exploitants des sites d'extraction de matériaux sont tenus de traiter sur un pied d'égalité les fournisseurs de matériau de comblement de la région et de leur garantir un accès au site concerné. Cette disposition a pour vocation de lutter contre le manque cruel de décharges. L'accès aux fosses existantes doit être garanti aux entités souhaitant éliminer leurs déchets même contre la volonté de l'exploitant.

L'*alinéa 4* oblige les exploitants à informer régulièrement les services cantonaux compétents de la progression de l'extraction et du remblayage.

Articles 26 et 28

Les renvois doivent être adaptés dans les articles 26 à 28 en raison des modifications des dispositions sur la construction hors de la zone à bâtir.

Article 29

A l'*alinéa* 3, le terme ambigu de «revers d'enlèvement» est remplacé par celui, plus compréhensible de «charge d'enlèvement» (également utilisé à l'art. 84a).

Le nouvel *alinéa* 4 charge l'autorité d'octroi du permis de construire d'ordonner au bureau du registre foncier d'inscrire les mentions sur le feuillet de l'immeuble et de vérifier que les mentions relatives aux conditions et aux charges dont la dérogation a été assortie ont été portées au registre foncier.

Article 34

Les autorités concernées par la procédure d'octroi du permis de construire sont habilitées par le nouvel *alinéa* 3 à traiter des données personnelles particulièrement dignes de protection au sens de la législation sur la protection des données (art. 2 LCPD). L'article 34 s'applique non seulement à la procédure d'octroi du permis de construire menée sur support papier qu'à la procédure menée par la voie électronique, qui sera peut-être introduite à l'avenir. En raison de l'intercalation du nouvel article 34a, le titre marginal de l'article 34 est complété par un nouveau sous-titre marginal.

Article 34a (nouveau)

L'*alinéa* 1 octroie au Conseil-exécutif la compétence de prévoir que la procédure d'octroi du permis de construire soit menée par la voie électronique. En vertu de l'*alinéa* 2, l'autorité d'octroi du permis de construire peut, au cas par cas, autoriser les autres autorités concernées à consulter le dossier de demande électronique dans la mesure où elles en ont besoin pour l'accomplissement de leurs tâches. L'*alinéa* 3 énonce clairement que, dans le cadre de la procédure électronique, les publications nécessaires sont également effectuées sur Internet – en plus de celles qui paraissent dans les organes de publication officiels.

Article 35c

Selon les règles actuelles, les particuliers formant opposition doivent justifier d'un intérêt digne de protection à l'appui de chacun de leurs griefs. Selon la jurisprudence fédérale, il est contraire au droit fédéral que la qualité pour former opposition soit déterminée par le grief invoqué (ATF 137 II 30 c. 2.3). Que les griefs portent sur la législation fédérale, cantonale ou communale ne fait donc aucune différence (JAB 2011 p. 498 c. 4.5.1). L'*alinéa* 1 de l'article 35c est par conséquent abrogé.

Articles 40 et 40a

L'article 40, *alinéa* 2 et l'article 40a, *alinéa* 1 n'octroient aux particuliers et aux organisations privées la qualité pour former un recours en matière de construction que dans le cadre des motifs qu'ils avaient soulevés dans leur opposition. En vertu de la jurisprudence du Tribunal fédéral, cette limitation ne s'applique pas lorsqu'une violation du droit administratif fédéral est invoquée pour la première fois devant l'instance de recours (cf. n. 65). Cette limitation vaut donc uniquement pour le droit cantonal ou communal. En outre, selon la pratique des autorités bernoises de justice administrative, il est suffisant que la thématique à laquelle un grief se rapporte ait été évoquée dans l'opposition; en outre, la motivation juridique peut être reportée à la procédure devant l'instance supérieure ou modifiée dans le cadre de celle-ci, ce qui relativise les répercussions pratiques de la réglementation en vigueur. La définition actuelle de l'objet du litige dans le cadre de la procédure de recours, fondée sur les motifs soulevés dans l'opposition, conduit à l'affaiblissement de l'opposition en tant que simple outil d'aide à la prise de décision et forme institutionnalisée du droit d'être entendu et lui confère des caractéristiques qui l'apparentent à une voie de droit à part entière. En conséquence, des opposants potentiels se voient contraints de faire appel aux services d'un avocat déjà lors du dépôt public afin de se prémunir contre un préjudice éventuel dans le cadre d'une procédure de recours ultérieure.

Afin de rendre la législation conforme au droit fédéral et de simplifier la procédure, la disposition prévoyant que le recours doit porter sur les mêmes griefs que l'opposition est supprimée. Les *articles 40, alinéa 2* et *40a, alinéa 1* sont adaptés en conséquence. Les opposants déboutés pourront ainsi dorénavant invoquer d'autres griefs dans le cadre de la procédure de recours en matière de construction que ceux qu'ils ont fait valoir dans le cadre de la procédure d'opposition. Le simple fait d'avoir participé à la procédure d'opposition ne confère bien entendu pas la qualité pour recourir.

Enfin, l'*article 40a, alinéa 1* LC énonce maintenant clairement que l'organe exécutif supérieur d'une organisation privée est compétent pour former recours dans le cadre de la procédure d'octroi du permis de construire. Une certaine incertitude régnait à cet égard jusqu'ici.

Article 46 (ne concerne que le texte français)

La version en français de l'*alinéa 3*, selon laquelle le délai commence à courir le jour «où l'état non conforme à la loi a été connu» ne correspond pas à la version allemande. Il s'agit manifestement d'une erreur de traduction, comme la TTE l'a constaté dans une décision sur recours (décision de l'OJ n° 120/2011/42, avec renvoi à l'ATF 107 Ia 121 c. 1c). Contrairement à la version en français (qui évoque «le jour où l'état non conforme à la loi a été connu»), la version allemande établit comme référence le moment où l'état non conforme à la loi *aurait pu être constaté (erkennbar war)*. Il découle de la version en allemand que le délai de cinq ans au sens de l'article 46, alinéa 3 ne commence pas à courir lorsque les autorités apprennent l'existence d'une infraction au droit des constructions. La formulation allemande implique qu'il suffit que l'infraction soit susceptible d'être constatée, donc que l'exercice de la diligence requise aurait permis de se rendre compte de l'infraction. La formulation actuelle de l'*alinéa 3*, résultant d'une erreur de traduction, est corrigée comme suit: «Après un délai de cinq ans à compter du moment où l'état non conforme à la loi aurait pu être constaté, le rétablissement de l'état conforme ne peut être exigé que si des intérêts publics impérieux le commandent.»

Article 50

L'actuel article 50 prévoit une amende d'un montant minimal de 1000 francs, qui peut être réduite à 50 francs dans les cas de peu de gravité. Dorénavant, le montant des amendes sanctionnant les infractions commises par négligence ne sera plus limité par une valeur plancher. Le montant minimal de 1000 francs généralement appliqué est supprimé aux *alinéas 1 et 2*.

En revanche, s'il y a intention, le montant minimal de l'amende est fixé à 1000 francs pour tous les cas. La possibilité de réduire le montant de l'amende est supprimée. Dans les cas graves, le montant minimal est de 5000 francs. L'*alinéa 3* est complété en conséquence.

Etant donné que les infractions commises intentionnellement sont sanctionnées par une amende de 1000 francs au moins et que les infractions commises par négligence le sont par des amendes dont le montant minimal n'est pas précisé, l'*alinéa 4*, qui prévoit une réduction de l'amende à 50 francs dans les cas de peu de gravité peut être abrogé.

Article 56

A l'*alinéa 3*, les termes obsolètes indiqués entre parenthèses, «PTT, entreprises de transports publics», sont remplacés par: «La Poste suisse, entreprises de transports publics et de télécommunication».

Article 58

L'*alinéa 2* énonce dorénavant clairement que la participation doit être assurée «pour ce qui est de l'édiction, de toute modification n'étant pas de peu d'importance et de l'abrogation des plans directeurs».

Articles 61a et 102

L'*article 61a, alinéa 2, lettre a* et l'*article 102, alinéa 2* octroient aux opposants la qualité pour recourir uniquement dans le cadre des griefs qu'ils avaient invoqués dans leur opposition. En

vertu de la jurisprudence du Tribunal fédéral, cette limitation ne s'applique pas lorsqu'une violation du droit administratif fédéral est invoquée pour la première fois devant les instances de recours. La règle prévoyant que les recourants n'ont qualité pour recourir que s'ils font valoir les griefs invoqués dans l'opposition vaut a priori uniquement pour le droit cantonal ou communal. Selon la pratique des autorités bernoises de justice administrative, il suffit cependant que la thématique à laquelle un grief se rapporte ait été évoquée dans l'opposition. La motivation juridique peut être reportée à la procédure devant l'instance supérieure ou modifiée dans le cadre de celle-ci, ce qui relativise les répercussions pratiques de la réglementation en vigueur. Une définition de l'objet du litige fondée sur les motifs soulevés dans l'opposition conduit cependant à l'affaiblissement de l'opposition en tant que simple outil d'aide à la prise de décision et forme institutionnalisée du droit d'être entendu et lui confère des caractéristiques qui l'apparente à une voie de droit à part entière. En conséquence, des opposants potentiels se voient contraints de faire appel aux services d'un avocat déjà lors du dépôt public afin de se prémunir contre un préjudice éventuel dans le cadre d'une procédure de recours ultérieure.

Afin de rendre la législation conforme au droit fédéral et de simplifier la procédure, la disposition prévoyant que les mêmes griefs doivent être invoqués dans le recours et dans l'opposition doit être supprimée. Les articles 61a, alinéa 2, lettre a et 102, alinéa 2 sont adaptés en conséquence. Les opposants déboutés pourront ainsi dorénavant invoquer d'autres griefs dans le cadre de la procédure de recours en matière de construction que ceux qu'ils ont fait valoir dans le cadre de la procédure d'opposition. Il convient de relever que le simple fait d'avoir participé à la procédure d'opposition ne confère bien entendu pas automatiquement la qualité pour recourir.

Article 63

A l'*alinéa 2*, le renvoi concernant la qualité pour former opposition doit porter, outre sur l'*alinéa 2*, également sur l'*alinéa 3* de l'article 35 ainsi que sur les articles 35a à 35d LC, comme l'article 60, alinéa 2 le prévoit également. Il est ainsi explicitement prévu que, dans le cadre de la procédure d'édiction d'une zone réservée, les dispositions du titre 6 «Procédure d'octroi du permis de construire» s'appliquent par analogie à la qualité pour former opposition et à la forme de l'opposition (art. 35, al. 2 et 3), au droit d'opposition des organisations privées (art. 35a), aux oppositions collectives (art. 35b), aux motifs d'opposition (art. 35c) et à la publication des ordonnances de procédure (art. 35d).

L'*alinéa 2* prévoit dorénavant que des pourparlers de conciliation doivent être menés. De telles démarches étaient déjà pratiquées jusqu'ici, mais s'appuyaient sur la littérature faute d'une base légale explicite¹²⁶.

L'actuel article 63 règle les voies de droit pour les zones réservées communales (par le biais d'un renvoi à l'art. 61a LC). Une réglementation des compétences pour le traitement des oppositions non vidées concernant les zones réservées cantonales, communales et régionales fait toutefois défaut. Il est remédié à cette lacune par l'ajout du nouvel *alinéa 3*, qui prévoit que le service compétent de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques – c'est-à-dire l'OACOT – statue sur les oppositions non vidées formées contre des zones réservées communales et régionales et que le service ayant édicté une zone réservée cantonale statue sur les oppositions non vidées formées contre de telles zones. La pratique actuelle fondée sur la littérature est ainsi inscrite dans la loi.

L'ajout du nouvel *alinéa 3* provoque le changement de numérotation des *alinéas 3* et *4* actuels, qui deviennent les *alinéas 4* et *5*.

Article 69

L'article 10 actuel prend le numéro 9a. Le renvoi entre parenthèses à l'*alinéa 2, lettre c* doit donc être modifié.

¹²⁶ A. ZAUGG/P. LUDWIG, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, vol. II, Berne 2010, n. 18 aux art. 62-63.

A la lettre *f* de l'*alinéa 4*, les communes sont habilitées à percevoir une taxe de remplacement pour l'octroi d'une dérogation totale ou partielle à l'obligation d'aménager des aires de loisirs, des places de jeux pour enfants ou de grands terrains de jeu. Les communes ont ainsi la possibilité de prévoir la perception de telles taxes sur la base d'un règlement. La requête formulée dans la motion von Allmen (M 139/2009), qui correspond au désir de plusieurs grandes communes, est ainsi réalisée.

Article 71a (nouveau)

L'*alinéa 1* oblige les communes à prendre les mesures appropriées en vue de maintenir une proportion équilibrée de résidences principales et de résidences secondaires, de piloter le développement du parc des résidences secondaires, de maximiser le taux d'occupation des résidences secondaires et de promouvoir l'hôtellerie.

En vertu de l'*alinéa 2*, les communes édictent les prescriptions nécessaires. Elles peuvent notamment fixer des quotas de résidences principales, prévoir la perception d'une taxe d'incitation (taxe sur les résidences secondaires) unique ou périodique ou édicter des prescriptions visant à limiter la construction de nouvelles résidences secondaires et la réaffectation de logements existants en résidences secondaires. Les bases légales nécessaires à la perception d'une taxe sur les résidences secondaires sont créées dans la LI (cf. art. 265 LI), puisque le Tribunal fédéral a qualifié d'impôt une telle taxe (jugements 2C_1076/2012 et 2C_1088/2012 du 27 mars 2014).

L'*alinéa 3* confère au préfet ou à la préfète compétente le statut d'autorité de surveillance au sens de la législation fédérale sur les résidences secondaires. Il faut s'attendre à ce que la future législation fédérale sur les résidences secondaires charge les cantons de désigner une telle autorité (cf. art. 17 pLRS).

Article 72

En vertu de l'article 72 en vigueur, la zone à bâtir comprend les terrains qui sont déjà largement bâtis ou qui, dans les quinze ans à venir, seront probablement nécessaires à la construction et équipés, mais elle ne doit pas être définie au détriment des surfaces nécessaires au titre des plans d'alimentation. Ces exigences ne correspondent plus à celles du droit fédéral (art. 15, al. 1 LAT). Les alinéas 1 et 2 sont par conséquent adaptés.

L'*alinéa 1* reprenait mot à mot les dispositions de l'ancien droit fédéral. Il renvoie dorénavant au droit fédéral sans en répéter le contenu.

En vertu de l'*alinéa 2*, une surface suffisante de terres cultivables doit être préservée pour des activités agricoles lors de la délimitation des zones à bâtir.

Article 73

L'actuel *alinéa 1* de l'article 73 LC est intégré au nouvel article 71a LC. L'article 73 n'est donc plus composé que de l'actuel alinéa 2, qui règle les ZPO. Le titre marginal «Cas particuliers» demeure.

Articles 80 à 84

Suite à la modification d'une règle du droit fédéral (cf. ch. **Error! Reference source not found.** ci-dessus), les prescriptions matérielles du droit cantonal concernant la construction hors de la zone à bâtir doivent être supprimées – à l'exception des articles 80a à 80c réglant la zone d'agriculture intensive – dans la mesure où il s'agit de «réelles» exceptions de droit cantonal. Il en découle que les articles 80, alinéas 2 et 3, 81, 82 et 83, alinéas 1 et 2 peuvent être supprimés. L'article 81, qui porte le titre marginal «Constructions et installations situées hors de la zone à bâtir», ne comporte plus que le renvoi au droit fédéral.

Le contenu de l'actuel article 83, alinéa 2 (selon lequel le changement complet d'affectation de constructions et d'installations en vertu de l'art. 24d, al. 2 LAT requiert l'approbation du service compétent de la Direction de l'instruction publique) est repris à l'alinéa 2 de l'article 84.

Le nouvel *alinéa 3* de l'article 84 oblige les autorités d'octroi du permis de construire à informer l'OACOT des décisions en matière de construction ainsi que des décisions de rétablis-

sement de l'état antérieur concernant des projets de construction situés hors de la zone à bâtir, notamment des décisions de rétablissement de l'état antérieur rendues en dehors d'une procédure d'octroi du permis de construire. Cette réglementation s'inspire directement de l'article 25, alinéa 2 LAT et se fonde sur le système bernois éprouvé de l'exercice de la surveillance de la police des constructions par les préfetures. L'OACOT peut donc exercer si nécessaire une influence directe sur la prise et sur l'exécution de mesures de rétablissement de l'état antérieur par le biais des préfetures et ainsi assumer sa responsabilité pour la construction hors de la zone à bâtir, qui lui est attribuée par le droit fédéral.

Article 84a (nouveau)

Le nouvel article 84a forme la base légale permettant d'assortir d'un délai ou d'une charge d'enlèvement («revers d'enlèvement») un permis de construire ou une dérogation pour des constructions et installations situées hors de la zone à bâtir ou dans une zone spéciale située hors de la zone à bâtir (p. ex. zone équestre). Une réglementation explicite est nécessaire, car il n'est pas certain que des décisions portant sur de telles mesures puissent être rendues en application directe du droit fédéral (art. 16b LAT). La nouvelle disposition poursuit les objectifs mentionnés à l'article 75 Cst. ainsi que ceux de la législation sur l'aménagement du territoire qui se fonde sur ce dernier, et contribue à combattre le mitage du territoire et à prévenir les changements d'affectation peu judicieux du point de vue de l'aménagement. L'article 84a est formulé délibérément de manière à ce qu'il s'applique à tous les projets de construction autorisés hors de la zone à bâtir dans un but précis. Il peut s'agir de constructions agricoles conformes à la zone, mais également de constructions autorisées en vertu d'une dérogation (au sens des art. 24 ss LAT) ou d'agrandissements ainsi que de constructions ou d'installations situées dans des zones spéciales hors de la zone à bâtir, par exemple dans des zones affectées au ski, des zones équestres ou des zones affectées à la pratique du hornuss, etc. Un délai ou une charge d'enlèvement ne peuvent être inscrits dans un permis de construire ou une dérogation en tant que dispositions annexes que si de telles dispositions sont conformes au principe de proportionnalité. Une limitation temporelle ou une charge d'enlèvement sont donc admissibles avant tout pour les constructions facilement amovibles.

Article 88

Le nouvel *alinéa 2* oblige dorénavant les communes à prévoir l'affectation de surfaces à des aires de loisirs, des places de jeux pour enfants et de grands terrains de jeu dans les plans de quartier autorisant la construction de logements. L'exemption au sens de l'article 15, alinéa 5 est réservée.

L'*alinéa 3* (nouvel *alinéa 4*) de l'article 88 lie la compétence pour l'autorisation des crédits nécessaires aux «dépenses destinées à l'acquisition de terrain et à l'équipement technique», sans préciser (comme à l'art. 95a, al. 1 LC) que les frais de planification font partie des frais d'équipement (c.à.d. des frais induits par la procédure d'édiction des plans et par l'élaboration du projet). Il se pourrait que cette omission résulte d'une erreur législative¹²⁷. Cette lacune est comblée par l'ajout d'un complément. L'insertion du nouvel alinéa 2 provoque l'attribution du numéro 4 à l'actuel alinéa 3.

Article 89

La *dernière phrase* de l'*alinéa 3*, prévoyant que les modifications (décidées dans un plan de quartier) doivent être insérées par le conseil communal dans la réglementation fondamentale, est supprimée, cette règle n'ayant pas été suivie dans la pratique et une autre procédure ayant fait ses preuves.

Articles 90 et 91

Veillez vous référer aux commentaires des nouveaux articles 96a à 96b.

¹²⁷ ALDO ZAUGG/PETER LUDWIG, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 3^e éd., vol. II, Berne 2010, art. 88-89 n. 12 b.

Article 92

L'article 92 règle les éléments fixés dans la réglementation fondamentale en matière de construction pour chaque ZPO; il s'agit des buts de l'aménagement, de la nature de l'affectation, du degré de cette dernière servant de valeur de planification ainsi que des principes régissant la conception architecturale des bâtiments, les installations et les espaces extérieurs.

Le complément ajouté à l'*alinéa 1* montre que d'autres prescriptions en matière de construction ne concernant pas les éléments énumérés peuvent être fixées dans un plan de quartier en dérogation à la réglementation fondamentale. Le plan de quartier édicté sur la base d'une ZPO doit donc reprendre les prescriptions contenues dans la réglementation fondamentale portant sur le but de l'aménagement, la nature de l'affectation, le degré de cette dernière ainsi que les principes régissant la conception architecturale, mais peut également contenir des dispositions divergentes (p. ex. concernant les distances entre les bâtiments, la distance à la limite, la forme du toit, etc.). Dans les territoires définis comme ZPO, les constructions doivent être particulièrement bien intégrées au paysage ou au site existant. La marge de manœuvre nécessaire au respect de cette exigence ne doit pas être limitée par des prescriptions trop nombreuses ou trop contraignantes dans la réglementation fondamentale.

L'édition de directives pour le plan de quartier prévue à l'*alinéa 2* peut être supprimée. Les éléments fixés dans la réglementation fondamentale en vertu de l'*alinéa 1*, soit les buts de l'aménagement, la nature de l'affectation, le degré de cette dernière ainsi que les principes régissant la conception architecturale suffisent à garantir que le plan de quartier et les constructions édifiées en vertu de ce dernier s'intègrent bien dans le périmètre (sensible) d'une ZPO. La disposition prévoyant l'édition de directives supplémentaires, dont la valeur contraignante n'est pas bien définie, est donc superflue. Il n'est pas pour autant exclu qu'il puisse parfois être judicieux du point de vue du droit de l'aménagement du territoire de définir des exigences sous la forme d'un plan directeur communal.

La présente révision fournit l'occasion de forger à l'article 92, *alinéa 2*, les bases nécessaires à l'inscription d'une possibilité d'organiser un concours ou une procédure analogue pour l'édition d'un plan de quartier. Les concours décrits dans les normes SIA 142 et 143 et les documents y relatifs (concours de projet, procédure sélective, concours portant sur les études et la réalisation, concours portant sur les études, concours d'investisseurs, concours d'idées, études de projets en parallèle, et mandat d'étude) sont les genres de concours reconnus. Dans le but d'octroyer la latitude souhaitable aux participants dans le cadre de telles procédures, il doit être possible de leur permettre de renoncer au respect de principes régissant la conception architecturale des bâtiments. Il doit donc être précisé que seules les exigences concernant les buts de l'aménagement ainsi que la nature de l'affectation et le degré de cette dernière doivent être prises en compte dans ces cas-là.

Article 93

Il est précisé à l'*alinéa 1* que l'élaboration d'un plan de quartier peut être omise uniquement si les exigences applicables aux places de jeux pour enfants et aux aires de loisirs sont respectées. Cette règle vaut pour les trois lettres de l'*alinéa*.

Suite à la suppression de la possibilité d'édicter des directives (cf. commentaire de l'art. 92), les *alinéas 1* et *2* sont modifiés (suppression de «et aux éventuelles directives»).

Article 94

La manière dont l'actuel article 94 règle la procédure d'édition d'un plan de quartier dans une ZPO est lacunaire et prête partiellement à confusion, en particulier en ce qui concerne

l'élaboration du plan de quartier par les propriétaires fonciers (al. 5). Pour cette raison, le nouvel *alinéa 1* renvoie aux articles 58 ss LC. Cette modification montre en outre que l'édiction d'un plan de quartier en vertu des articles 92 ss ne doit plus comporter de procédure de participation.

L'insertion du nouvel alinéa provoque le décalage de la numérotation des alinéas suivants.

Le nouvel *alinéa 5* (qui portait jusqu'à présent le numéro 4) octroie aux propriétaires fonciers désireux de construire la compétence de présenter un plan de quartier en cas de nécessité ou de passivité de la commune. L'ajout d'un complément à l'alinéa 5 permet d'établir que la souveraineté en matière d'aménagement continue d'être détenue par la commune. Le conseil communal, en sa qualité d'organe chargé de l'aménagement, peut ainsi opérer des changements dans le projet présenté par les propriétaires fonciers (suite à une pesée des intérêts et à l'octroi du droit d'être entendu).

L'actuel alinéa 5 (inchangé) porte à présent le numéro 6.

Article 95

L'actuel alinéa 3 est abrogé. Cette disposition, dont la position était discutable du point de vue de la systématique et dont la formulation prêtait à confusion, a suscité plus de problèmes dans la pratique qu'elle n'en a résolu. Les procédures ne sont pas modifiées.

Article 95a

L'*alinéa 2* de l'article 95a¹²⁸ prête à confusion en regard de l'article 12 LCoord, étant donné que c'est l'OACOT qui perçoit l'émolument dans le cadre de la procédure coordonnée (et non «la commune», comme le mentionne l'art. 95a, al. 2 LC). Cet alinéa est maintenant formulé de manière moins restrictive.

Articles 96a à 96c (nouveaux)

Les actuels articles 90 et 91 sont déplacés et reformulés dans le but de mettre en valeur la possibilité de fixer un alignement ou un alignement architectural dans les plans de zones et non plus seulement dans les plans de quartier. Les dispositions concernant les alignements sont dorénavant reprises dans les nouveaux *articles 96a* et *96b*. Cette réorganisation de la systématique provoque une modification à l'article 12, alinéa 4 LC. Les modifications effectuées fournissent également l'occasion de remplacer, à l'article 96a, alinéa 5 (anciennement art. 90, al. 4), la formulation obsolète «de la Direction de l'économie publique», par la tournure «du service compétent de la Direction de l'économie publique» ainsi que le terme de «distance à la forêt» par celui d'«alignement forestier».

L'élargissement du champ d'application de l'alignement répond à un besoin de réglementation formulé par les praticiens. La notion d'«alignement» est définie à l'article 24 ONMC; il n'est donc pas nécessaire de la définir ici.

La présente révision fournit l'occasion d'intégrer dans la LC la notion de «périmètre d'évolution», qui relève du même domaine que les alignements. Un nouvel *article 96c* est créé à cet effet. La définition de cette notion est également donnée dans l'ONMC (art. 25) et peut être omise ici. Etant donné que la distance par rapport à la forêt fixée dans le périmètre d'évolution ou prévue par la loi peut être diminuée, l'accord du service compétent de la Direction de l'économie publique (Office des forêts) est également nécessaire, comme dans le cas des alignements forestiers (art. 96a). Ce principe est énoncé dans le nouvel *alinéa 4*.

¹²⁸ L'article 95a a été ajouté lors de la modification de la LC du 22 mars 1994. Les travaux préparatoires ne livrent aucun élément de réponse à cette question (cf. Journal du Grand Conseil de 1994, annexe 13).

Article 97a

En vertu de l'*alinéa 2* de l'article 97a, la délégation de la compétence pour l'édiction d'un plan directeur partiel régional exige l'institution d'une sous-conférence. Cette règle s'est avérée compliquée et disproportionnée dans la pratique, ne serait-ce que parce qu'une telle sous-conférence risquerait de ne se réunir qu'une seule fois (pour décider du plan directeur partiel régional) pour être ensuite dissoute. La possibilité de constituer des sous-conférences doit donc être supprimée. Les représentants des communes situées dans le périmètre concerné doivent pouvoir décider des plans directeurs partiels régionaux dans le cadre de l'assemblée régionale. La distribution de cartes de vote portant un signe distinctif aux représentants concernés constitue un moyen simple de garantir que personne d'autre ne participe au vote.

Les alinéas 1 et 3 ne subissent aucun changement.

Article 102

Cette disposition règle l'édiction de plans de quartier cantonaux. L'*alinéa 1* énumère de manière non exhaustive aux lettres *a* à *f* les objets sur lesquels peut porter un plan de quartier cantonal. La lettre *e* précise qu'une zone affectée à des besoins publics peut être délimitée dans un plan de quartier cantonal pour la construction d'aires de séjour et de transit destinées aux gens du voyage.

La nouvelle formulation de la lettre *f* établit le fait que les mesures destinées à la réalisation de PDE et d'autres projets désignés dans le plan directeur cantonal susceptibles d'avoir des incidences importantes sur le territoire et l'environnement relèvent du champ d'application du plan de quartier cantonal.

L'octroi de la qualité pour recourir basé sur les griefs invoqués dans l'opposition, comme le prévoit l'*alinéa 4*, est contraire au droit fédéral (ATF 137 II 30 c. 2.3; cf. ch. **Error! Reference source not found.**). Cette disposition fait par conséquent l'objet d'une modification.

Article 126a (nouveau)

L'article 126a est l'article principal de la nouvelle partie «3a. Favoriser et garantir la disponibilité de terrains à bâtir ».

En vertu de l'*alinéa 1*, les communes prennent les mesures nécessaires pour que les terrains situés dans les zones à bâtir soient utilisés conformément à leur destination. Cette obligation découle du droit fédéral (art. 15a, al. 1 LAT).

L'*alinéa 2* énumère aux lettres *a* à *e* de manière non exhaustive des mesures propres à favoriser la mobilisation de terrains à bâtir. Il est du ressort de la commune de choisir et de prononcer les mesures adaptées à chaque cas.

Le remaniement parcellaire évoqué à la lettre *a* a été conçu en premier lieu pour la parcellisation ou pour l'arrondissement de parcelles lorsque l'affectation ne peut être mise en œuvre en raison d'une parcellisation peu judicieuse ou de l'imbrication des propriétés existantes¹²⁹. Le recours au remaniement parcellaire a jusqu'à présent été exceptionnel.

La *lettre b* définit l'obligation contractuelle de construire comme une mesure opposée à la théaurisation de terrains à bâtir. Cette mesure est réglée de manière détaillée dans le nouvel article 126b LC.

Le classement conditionnel en zone à bâtir prévu à la lettre *c* est également un nouvel instrument, réglé en détail dans le nouvel article 126c LC.

¹²⁹ Cf. ALDO ZAUGG/PETER LUDWIG, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, vol. II, Berne 2010, art. 119 n. 7).

La *lettre d* présente un quatrième nouvel instrument propre à favoriser la disponibilité de terrains à bâtir. Il s'agit de la décision imposant une obligation de construire. Cette mesure incise est réglée plus en détail à l'article 126d LC.

La lettre e prévoit la compensation d'avantages dus à l'aménagement (compensation de la plus-value). L'efficacité de la compensation de la plus-value en ce qui concerne la mobilisation de terrains à bâtir dépend de la conception de cet instrument – dans les limites des exigences fédérales. L'ajout de l'article 142a, qui prévoit la progressivité du taux du montant de la taxe sur la plus-value pour le classement de terrains en zone à bâtir en vue de favoriser la mobilisation de terrains à bâtir, constitue une incitation à la construction rapide des terrains acquis. Veuillez vous référer aux commentaires sur les articles 142 ss.

Article 126b (nouveau)

L'*alinéa 1* définit l'obligation contractuelle de construire. Il s'agit d'un contrat de droit administratif conclu entre la commune et le propriétaire foncier ou la propriétaire foncière d'un terrain faisant l'objet d'un classement en zone à bâtir. Le propriétaire ou la propriétaire s'engage par ce moyen à faire construire le terrain visé par le classement dans un certain délai et à octroyer à la commune un droit d'acquisition transmissible permettant à cette dernière d'acquérir le terrain à sa valeur vénale en cas de non-respect du contrat. Le droit d'acquisition octroyé dans le cadre d'une obligation contractuelle de construire doit être distingué du droit d'emption de droit privé réglé à l'article 216 de la loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse (loi fédérale complétant le Code civil suisse, livre cinquième: droit des obligations, CO)¹³⁰, qui permet l'acquisition d'un terrain à un prix défini par l'ayant droit, qui peut décider s'il souhaite exercer ce droit et, si tel est le cas, quand. Le droit d'emption de droit privé est peu propre à favoriser la mobilisation de terrains à bâtir. L'obligation de faire dresser un acte authentique ainsi que la limitation temporelle ne s'appliquent pas au droit d'acquisition de droit public au sens de l'article 126b LC. En vertu de l'article 962 CCS, les restrictions de droit public doivent être mentionnées au registre foncier. Le droit d'acquisition prévu à l'article 126b LC constitue une telle restriction et doit par conséquent être mentionnée au registre foncier.

Dans la pratique, il convient de prendre garde aux points suivants lorsqu'une obligation de construire est prévue par contrat.

- Le prix de vente en cas d'exercice du droit d'acquisition doit être fixé lors de la conclusion du contrat.
- Afin d'augmenter l'incitation à construire, le prix de vente prévu en cas d'exercice du droit d'acquisition doit être bas; ce dernier peut se fonder sur la valeur vénale, déterminante pour le calcul de la compensation de la plus-value (art. 142 ss). La taxe perçue pour compenser la plus-value résultant de mesures d'aménagement est également exigible en cas de vente au détenteur ou à la détentrice d'un droit d'acquisition et doit être prise en compte lors de la fixation du prix de vente (sinon, un propriétaire foncier ou une propriétaire foncière qui ferait construire ou qui aliénerait son terrain volontairement serait pénalisé par rapport à celui ou celle qui attend simplement que la commune exerce le droit d'acquisition).
- La commune n'est pas tenue d'exercer le droit d'acquisition. Si tel était le cas, elle se trouverait dans l'obligation de faire de mauvaises affaires en cas de diminution de la demande de terrains à bâtir.
- Le droit d'acquisition doit pouvoir être transmis, afin que le terrain puisse au besoin être acquis directement par un investisseur.

En vertu de l'*alinéa 2*, les terrains acquis par la commune par le biais de l'exercice du droit d'acquisition doivent être construits le plus rapidement possible.

¹³⁰ RS 220

Article 126c (nouveau)

Cette disposition règle le nouvel instrument du classement conditionnel en zone à bâtir, dont les cantons d'Argovie et de Fribourg connaissent des variantes¹³¹. Le classement conditionnel n'est applicable qu'au moment où le classement intervient. Il se distingue ainsi de l'obligation de construire assortie d'un déclassement automatique qui a cours dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, où les zones à bâtir existantes sont également concernées. Le champ d'application du classement conditionnel est limité. Un tel classement est généralement pertinent pour les terrains situés en périphérie d'une zone à bâtir dont le déclassement est compatible avec les objectifs de l'aménagement du territoire. Une telle mesure ne serait pas indiquée lorsqu'un déclassement créerait une discontinuité peu souhaitable dans le tissu bâti¹³².

L'*alinéa 1* prévoit que le classement d'un terrain en zone à bâtir peut être soumis à la condition que ce dernier soit construit dans un certain délai. Si cette condition n'est pas remplie, le terrain classé conditionnellement en zone à bâtir est attribué à la zone agricole sans indemnisation en vertu de l'*alinéa 2*.

L'*alinéa 2* énonce explicitement que le déclassement du terrain s'effectue sans contrepartie. Le délai commence à courir lors de l'entrée en force du classement. Si le classement exige l'équipement du terrain et que celui-ci est partiellement financé par la collectivité, il convient de procéder à l'information prévue à l'article 60a, alinéa 2 LC déjà lors du classement. La compétence financière est déléguée pour le montant ayant fait l'objet de l'information (art. 88, al. 3 et art. 95a LC) et il est ainsi garanti que la collectivité s'acquittera de son devoir et ne repoussera pas l'exécution des travaux d'équipement ou de construction.

En vertu de l'*alinéa 3*, le conseil communal rend une décision de constatation sur la caducité du classement, qu'il publie et soumet au service compétent de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques si les travaux de construction n'ont pas commencé dans le délai imparti. En vertu de la loi du 23 mai 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (loi sur la juridiction et la procédure administratives, LPJA)¹³³, cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès de la préfecture compétente.

Article 126d (nouveau)

Cette disposition règle l'obligation de construire imposée par voie de décision. En vertu de l'*alinéa 1*, il peut être ordonné qu'un terrain classé soit construit dans un délai de dix ans au plus lorsqu'un intérêt public prépondérant le justifie et que d'autres mesures sont insuffisantes pour garantir que le terrain concerné soit utilisé conformément à son affectation (c. à. d. qu'il soit construit). L'obligation de construire imposée par voie de décision se distingue de l'obligation *contractuelle* de construire (art. 126b LC) à deux égards: d'une part, elle est unilatérale, c'est-à-dire que la commune peut y avoir recours sans l'assentiment ou, si nécessaire, contre la volonté du propriétaire foncier ou de la propriétaire foncière; d'autre part, elle octroie à la commune le droit d'expropriation et non pas un simple droit d'acquisition. Le prononcé d'une obligation de construire constitue donc un instrument beaucoup plus incisif de restriction du droit de propriété. Il ne peut donc être utilisé que lorsqu'un intérêt public prépondérant le justifie, que d'autres mesures sont inefficaces ou encore que l'offre de terrains à bâtir est par-

¹³¹ Le classement conditionnel bernois se distingue de celui prévu par les cantons d'Argovie et de Fribourg en ce qu'il s'applique également à des zones à bâtir «normales» situées en marge du secteur bâti et pas seulement aux classements liés à des projets de grande envergure dont l'emplacement est imposé par la destination.

¹³² D'éventuels problèmes survenant après le classement conditionnel d'un terrain destiné à accueillir un ensemble important de constructions devraient être combattus par des mesures adéquates de compensation de la plus-value. Lorsque les travaux de construction d'un grand ensemble sont entrepris à temps mais que la construction d'une partie des bâtiments reste en souffrance, le déclassement de l'aire concernée ou d'une partie de celle-ci n'est pas envisageable.

¹³³ RSB 155.21

ticulièrement limitée ou qu'un autre intérêt public prépondérant exige que le terrain soit construit (rapidement).

En vertu de l'*alinéa 2*, l'obligation de construire est prononcée dans le cadre de la procédure relative au plan d'affectation par l'organe compétent pour l'édiction des plans. Elle est mentionnée au registre foncier.

L'obligation de construire imposée par voie de décision devrait pouvoir être utilisée contre la thésaurisation de terrain à bâtir également en présence de zones à bâtir existantes et pas seulement lorsque des terrains font l'objet d'un classement. Par conséquent, une possibilité de prononcer une obligation de construire a posteriori doit être créée. L'*alinéa 3* octroie au conseil communal, en sa qualité d'autorité chargée de l'aménagement (art. 66, al. 1 LC), la compétence de prononcer une telle obligation rétrospectivement pour les terrains classés depuis plus de cinq ans qui n'ont pas été construits. Exemple: un terrain est classé depuis huit ans et n'est toujours pas construit. Le conseil communal peut obliger le propriétaire foncier ou la propriétaire foncière par voie de décision à faire construire le terrain concerné dans les quatre ans. Le propriétaire ou la propriétaire dispose par conséquent de 12 ans pour faire construire le terrain classé.

L'*alinéa 4* prévoit que si les propriétaires fonciers n'exécutent pas l'obligation de construire, la commune peut exercer son droit à l'expropriation. Avant de prévoir en dernier recours un transfert de propriété en sa faveur, la commune peut, en vertu de l'*alinéa 5*, percevoir une taxe d'incitation périodique afin de faire exécuter l'obligation de manière moins incisive. La commune doit édicter un règlement à cet égard portant sur les sujets astreints au paiement de la taxe (propriétaires), l'objet de cette dernière (terrains frappés d'une obligation de construire imposée par voie de décision) et la base de calcul (valeur vénale). Il est du ressort des communes de décider s'il convient de percevoir une taxe d'incitation et, le cas échéant, quelles sont les modalités de la perception.

Si une expropriation a bel et bien lieu, le terrain qui en a fait l'objet doit être construit dès que possible en vertu de l'*alinéa 6*.

Articles 128 et 129

Le fait que l'obligation de construire imposée par voie de décision soit liée avec un droit d'expropriation nécessite une modification des articles 128 et 129 LC. En vertu du nouvel *alinéa 2* de l'*article 128* LC, le droit d'expropriation est attribué également pour les terrains frappés d'une obligation de construire au sens de l'*article 126d* LC. En outre, en vertu de l'*alinéa 3* de l'*article 129* LC, la collectivité peut transmettre son droit d'expropriation à des tiers désireux de construire.

Article 142

Jusqu'à présent, l'*article 142* contenait une réglementation de la compensation de la plus-value par voie contractuelle, qui ne satisfait plus aux exigences du droit fédéral, en tout cas en cas de classement en zone à bâtir. Afin d'harmoniser la réglementation, il est renoncé à prévoir une compensation de la plus-value par voie contractuelle lors d'une augmentation du degré d'affectation, d'un changement d'affectation ou de l'affectation d'un terrain à des zones d'extraction de matériau (qui est de toute façon facultative selon le droit fédéral). L'*article 142* est par conséquent entièrement remanié et règle dorénavant de manière générale l'assujettissement à la taxe servant à la compensation de la plus-value imposée par la loi, nouvellement réglée dans les articles suivants.

L'*alinéa 1* définit les sujets assujettis au versement d'une taxe sur la plus-value. Les propriétaires fonciers sont les bénéficiaires des plus-values résultant de mesures d'aménagement. Par conséquent, ce sont eux qui sont assujettis au paiement de la taxe. L'obligation de s'acquitter d'une taxe naît lors de l'entrée en force de la mesure d'aménagement dont résulte une plus-value, même si le versement de la taxe n'est exigible qu'ultérieurement en vertu de l'*article 5*, *alinéa 1^{bis}*, deuxième phrase LAT. Les ayants cause répondent solidairement de la

taxe non versée dès leur acquisition du terrain, comme il en va des taxes de raccordement (eau, eaux usées).

L'*alinéa 2* exempte la Confédération, le canton et les communes de la taxe sur la plus-value, ce qui est admissible en vertu de l'article 5, alinéa 1^{quinquies}, lettre a LAT. Sont réputées communes les collectivités de droit public énumérées à l'article 2 de la loi du 16 mars 1998 sur les communes (loi sur les communes, LCo)¹³⁴. La notion de «collectivité publique», que le droit fédéral ne définit pas, est ainsi interprétée de manière très large. La référence à la législation sur les communes est parfaitement justifiée, mais représente un durcissement pour les communes pratiquant la compensation de la plus-value, ne serait-ce que parce que les communes et les corporations bourgeoises, qui possèdent de nombreux terrains, ne seront dorénavant plus astreintes au versement de la taxe. D'autres entités assimilables aux communes, tels que les établissements communaux, les sociétés anonymes de droit public et les entreprises semi-publiques ne bénéficient d'aucune exemption, pas même dans le cas où les terrains sont affectés directement à des usages publics. Une commune bourgeoise ne devrait donc pas être astreinte au versement d'une taxe sur la plus-value lors du classement d'un terrain qui lui appartient, alors qu'une entreprise de transport, en sa qualité d'établissement de droit public, serait astreinte au versement de la taxe lorsque son terrain est classé pour qu'elle puisse agrandir un dépôt. Il aurait également été possible, au lieu de s'appuyer sur la définition proposée par la loi sur les communes, de se fonder sur la distinction entre patrimoine administratif et patrimoine financier pour déterminer si des mesures d'aménagement donnent lieu au versement d'une taxe; c'est le cas si un terrain fait partie du patrimoine administratif, qui, par définition, est affecté directement à l'exécution des tâches publiques.

L'*alinéa 3* règle les objets frappés par une taxe sur la plus-value. Il convient de relever que la taxe n'est due que si une mesure d'aménagement engendre une plus-value réellement réalisable. La lettre a reprend la prescription minimale du droit fédéral, qui exige que la plus-value résultant du classement durable de terrains en zone à bâtir soit compensée. En outre, la législation cantonale exige que la plus-value générée par l'affectation de terrain à une zone d'extraction de matériau ou de décharge soit compensée (lettre b), de même que celle générée par le changement d'affectation (lettre c) et celle générée par l'augmentation du degré d'affectation (lettre d).

L'*alinéa 4* concrétise la possibilité octroyée par l'article 5, alinéa 1^{quinquies}, lettre b LAT, qui prévoit une exemption de la taxe lorsque son produit escompté serait insuffisant au regard du coût de son prélèvement. La présente disposition fixe une franchise. Par conséquent, la taxe sur la plus-value n'est pas exigée lorsque la plus-value s'élève à moins de 20 000 francs. Les plus-values égales et supérieures à 20 000 francs sont soumises à la taxe dans leur totalité.

Article 142a (nouveau)

Cette disposition règle le calcul du montant de la taxe. L'*alinéa 1* définit la plus-value résultant de mesures d'aménagement et comment elle est doit être calculée. Il convient d'utiliser la formule suivante: «valeur vénale du terrain après l'entrée en force des mesures d'aménagement moins valeur vénale du terrain avant les mesures d'aménagement». La plus-value résultant de mesures d'aménagement doit être évaluée à l'aide de méthodes reconnues, appliquées actuellement à l'estimation de la valeur vénale dans le cadre du droit régissant l'expropriation. De nouvelles procédures et méthodes d'évaluation pourront éventuellement aussi être appliquées, telles que les méthodes hédoniques ou économétriques, dès qu'elles seront bien établies. Les communes devront décider au cas par cas si une évaluation simple effectuée par un spécialiste suffit ou si une expertise est nécessaire. La valeur vénale constitue le fondement du calcul de la taxe.

En vertu de l'*alinéa 2*, le montant employé pour l'acquisition d'un bâtiment agricole de remplacement destiné à être exploité à titre personnel dans un délai de deux ans est déduit du montant de la plus-value calculé lors d'un classement en zone à bâtir. Par conséquent, la taxe sur

¹³⁴ RSB 170.11

la plus-value est calculée sur la base du montant de la plus-value encore disponible après la déduction des coûts d'acquisition d'un bâtiment agricole. La présente disposition remplit l'exigence énoncée à l'article 5, alinéa 1^{quater} LAT¹³⁵ et la précise en fixant le «délai approprié» à deux ans. Le délai commence à courir lors de l'entrée en force du classement. Etant donné que la LAT révisée accorde une grande importance à la mobilisation rapide de terrains à bâtir, il est indiqué de prévoir un délai court. Les agriculteurs entendant faire usage de cette disposition envisageront l'acquisition d'un bâtiment agricole de remplacement déjà avant le classement de leur terrain. Les conditions énoncées aux articles 16 ss LAT (et 34 OAT), exigeant qu'il soit prévisible que l'exploitation pourra subsister à long terme (art. 34, al. 4, lit. c OAT), doivent en outre être remplies.

L'*alinéa* 3 règle la hauteur de la taxe sur la plus-value et les taux pratiqués. Le montant de la taxe est par conséquent réglé de manière exhaustive par le droit cantonal.

En vertu de la lettre *a*, le taux de la taxe frappant le *classement* de terrain en zone à bâtir dépend du laps de temps écoulé depuis l'entrée en force du classement. La progressivité du taux en fonction du temps constitue une incitation financière (s'ajoutant aux instruments prévus à l'article 126a) à la réalisation rapide de la plus-value et, par conséquent, à une mise en circulation du terrain concerné et contribue par là à la mobilisation de terrains à bâtir. En ce qui concerne la hauteur du taux, le droit fédéral prévoit une valeur *plancher* de 20 pour cent. Etant donné que d'éventuelles expropriations matérielles faisant suite à un déclassement doivent parfois être compensées à hauteur de 100 pour cent, ce taux apparaît plutôt bas. Un taux trop élevé représenterait toutefois une violation de l'interdiction de l'imposition confiscatoire. Enfin, il convient de garder à l'esprit que les taux ayant été appliqués jusqu'à présent à la compensation de la plus-value par voie contractuelle dans les communes se situent aux alentours de 30 pour cent. Sur la base de ces considérations, il est proposé que la plus-value générée par le classement en zone à bâtir soit compensée par une taxe de 40 pour cent pendant les cinq premières années, puis de 45 pour cent dès la sixième année, et enfin de 50 pour cent dès la onzième année suivant le classement.

La lettre *b* prévoit que le classement de terrain en zone d'extraction de matériaux, en particulier de gravier, donne lieu au versement d'une taxe de 40 pour cent sur la plus-value. La fixation d'un taux pose un certain nombre de difficultés, notamment en raison du fait que l'adéquation de la taxe dépend en grande partie de la quantité de matériau pouvant être extraite, de sa valeur et de la durée des activités d'extraction. Si ces facteurs doivent être pris en compte lors de la fixation du montant de la taxe, un certain schématisme s'impose toutefois pour des raisons pratiques. Un taux de 40 pour cent semble justifié. La règle applicable à l'exigibilité (art. 142b, al. 4) tient compte de l'éventualité d'un échelonnement (un procédé usuel lors de l'exploitation d'un site d'extraction de matériaux ou d'une décharge).

En cas de réaffectation et d'augmentation du degré d'affectation, la lettre *c* prévoit le versement de 30 pour cent de la plus-value, un taux nettement inférieur à celui appliqué en cas de classement en zone à bâtir. La mobilisation de terrains situés dans le milieu bâti (densification) par le changement d'affectation ou l'augmentation du degré d'affectation est souhaitable du point de vue de l'aménagement et encouragé par la nouvelle version de la LAT (cf. art. 15, al. 4, lit. *b* LAT) et ne doit pas être compromise par la fixation de montants trop élevés pour la taxe sur la plus-value. Il s'agit donc de trouver le juste milieu entre l'intérêt public à la densification et l'intérêt public à la compensation de la plus-value. Dans cette optique, un taux de 30 pour cent s'applique à la réaffectation et à l'augmentation du degré d'affectation.

Article 142b (nouveau)

L'article 142b apporte des précisions aux exigences fédérales concernant l'exigibilité de la taxe (art. 5, al. 1^{bis} deuxième phrase LAT). Il prévoit que la taxe n'est exigible que lorsque la

¹³⁵ Etant donné que cette disposition a été ajoutée lors des débats parlementaires, les travaux préparatoires sur la révision de la LAT livrent très peu de précisions à son sujet. Aucun commentaire ne se trouve non plus dans le message du Conseil fédéral et dans les procès-verbaux des débats parlementaires.

plus-value est réalisée par l'aliénation ou la construction du terrain concerné. Le droit fédéral exclut d'anticiper le moment où la taxe est exigible (p. ex. en fixant l'exigibilité au moment de l'entrée en force de la mesure)¹³⁶. Le droit supérieur ne laisse donc pas la possibilité de fixer un ultime délai au terme duquel la taxe serait exigible quoi qu'il arrive. Le droit cantonal peut toutefois formuler des précisions par rapport au droit fédéral; ainsi, il définit les notions de construction et d'aliénation.

L'*alinéa 1, lettre a* précise à partir de quel moment la construction est considérée comme réalisée en en fixant le début au relevé du gabarit d'implantation (appelé réception du banquetage à l'art. 2, al. 2, lit. a DPC). Le relevé du gabarit d'implantation marque également la date à partir de laquelle il est possible de présenter des demandes en compensation des charges (art. 31, al. 2 et 3 LC). En outre, il n'est pas garanti qu'un bâtiment soit réellement érigé avant le relevé du gabarit d'implantation. En effet, entre l'octroi d'un permis de construire et le début des travaux, il peut s'écouler un laps de temps considérable; il est également possible qu'un projet de construction ne soit jamais mis à exécution. Dans un tel cas, la plus-value résultant de mesures d'aménagement n'est pas réalisée au sens du droit fédéral. Etant donné que les sites d'extraction de matériaux et les sites de décharge ne sont pas concernés par le relevé du gabarit d'implantation, l'exigibilité de la taxe pour ces projets est réglée spécialement à l'*alinéa 2*.

La *lettre b* fixe l'exigibilité en cas d'aliénation à l'entrée en vigueur de la nouvelle situation juridique. Ce moment diffère en fonction du type d'aliénation (vente, échange, don, transfert de propriété économique, etc.).

L'*alinéa 2* règle l'exigibilité de la taxe en cas de classement de terrain dans une zone d'extraction ou de décharge. Dans un tel cas, il n'est pas possible de prendre le relevé du gabarit d'implantation comme référence. La plus-value est réputée réalisée lors de l'entrée en vigueur de l'autorisation d'extraction ou de l'autorisation d'aménager une décharge.

Selon l'*alinéa 3*, les procédés énumérés à l'article 130 LI ainsi que le droit d'acquisition ou d'expropriation exercés dans le cadre des mesures visant à favoriser la disponibilité de terrains à bâtir (art. 126a ss) sont considérés par analogie comme des cas d'aliénation. Il est justifié de se fonder sur la législation sur les impôts pour définir quels sont les cas d'aliénation; la LI évoque notamment la vente, l'échange, l'expropriation, l'apport dans une société, ainsi que les actes juridiques qui ont les mêmes effets économiques qu'une aliénation. Par souci d'exhaustivité, les mesures visant à favoriser la disponibilité de terrains à bâtir sont également mentionnées, malgré le fait qu'il pourrait s'agir de cas d'aliénation au sens de l'article 130 LI.

L'*alinéa 4* prévoit que la totalité de la taxe sur la plus-value est exigible en cas de construction ou d'aliénation d'une partie d'un bien-fonds. La règle voulant que la totalité de la taxe soit due lorsqu'une transaction porte sur une partie d'un bien-fonds uniquement est favorable non seulement à la mobilisation de terrains à bâtir, mais également au principe d'économie de procédure. Cette règle générale ne s'applique pas lorsqu'un échelonnement des travaux est prévu dès le début, comme tel est souvent le cas pour l'extraction de matériaux et les décharges. Le cas échéant, la taxe est due au prorata.

Article 142c (nouveau)

Cette disposition règle la procédure. L'*alinéa 1* énonce clairement que la taxe sur la plus-value fait l'objet d'une décision souveraine de la commune compétente pour les mesures d'aménagement.

¹³⁶ Au cours des délibérations parlementaires relatives à la révision de la LAT, le sentiment selon lequel les propriétaires fonciers ne devraient pas être astreints au versement de la taxe tant que la plus-value ne serait pas réalisée prédominait nettement. Les Chambres fédérales sont toutefois conscientes que le moment (plutôt tardif) de l'exigibilité fait de la taxe sur la plus-value un instrument à l'efficacité très limitée contre la thésaurisation de terrains à bâtir. Une proposition d'amendement, selon lequel la taxe aurait été perçue au plus tard après cinq ans, a été catégoriquement rejetée.

Les procédures de planification et de perception de la taxe doivent être coordonnées de manière à ce qu'aucune décision ne soit rendue «pour le cas où» (étant donné qu'une telle décision pourrait donner lieu à des recours inutiles) et à ce qu'une protection juridique efficace des propriétaires fonciers soit garantie. Quiconque est astreint au versement d'une taxe sur la plus-value suite à un classement en zone à bâtir, à un changement d'affectation ou à une augmentation du degré d'affectation, doit en connaître le montant avant que les mesures de planification n'entrent en vigueur. Étant donné que des oppositions peuvent être formées contre des mesures de planification déjà lors du dépôt public, il est nécessaire que le montant de la taxe soit connu avec une certaine certitude à ce moment-là. Il ne doit toutefois pas être possible qu'une décision contraignante fixant le montant de la taxe soit rendue si tôt et qu'un propriétaire foncier ou une propriétaire foncière doive former recours contre cette décision avant que les mesures de planification (l'objet sur lequel porte la taxe) aient fait l'objet d'une décision. L'*alinéa 2* prévoit par conséquent que la commune présente aux propriétaires fonciers le projet de la décision fixant le montant de la taxe au plus tard lors du dépôt public des mesures d'aménagement dont résulte une plus-value. Ce projet de décision est contraignant dans la mesure où la commune n'a plus le droit d'augmenter le montant de la taxe; une correction vers le bas demeure possible. La procédure de planification doit ensuite être poursuivie jusqu'à l'entrée en force.

En vertu de l'*alinéa 3*, la commune ne rend la décision définitive fixant le montant de la taxe que lorsque les plans sont entrés en force. Le montant de la taxe fixé par voie de décision ne peut dépasser celui indiqué dans le projet, sous réserve du renchérissement. La décision rendue peut être attaquée selon les dispositions de la LPJA, qui prévoit que l'instance de recours est le préfet ou la préfète (art. 63, al. 1 lit. a LPJA).

Cette réglementation permet à quiconque n'est pas d'accord avec les mesures de planification d'attaquer uniquement ces dernières dans un premier temps. Le montant de la taxe sur la plus-value ne doit pas constituer l'objet du litige dans le cadre de la procédure de planification. Elle le devient lorsque les mesures de planification entrent en force. Quiconque souhaite contester uniquement le montant de la taxe peut renoncer à toute démarche lors de la procédure de planification et attaquer uniquement la décision fixant le montant de la taxe. Il n'est pas exclu qu'il s'écoule entre l'entrée en force des mesures de planification et celle de la décision fixant le montant de la taxe un laps de temps suffisamment long pour que certains terrains soient construits ou aliénés avant que la décision fixant le montant de la taxe n'entre en force. Même si une hypothèque légale visant à garantir le paiement de la taxe existe en faveur du canton et des communes (cf. art. 142d), celle-ci ne peut faire l'objet d'une mention au registre foncier qu'au moment de la fixation du montant de la taxe.

La taxe fait l'objet d'une décision au moment de l'entrée en force des mesures d'aménagement, mais elle ne doit être versée qu'au moment où elle devient exigible. L'*alinéa 4* énonce clairement ce principe.

Pour les cas où il ne peut être établi de façon certaine et incontestable s'il y a ou non aliénation – opération qui donne lieu au versement de la taxe – l'*alinéa 5* prévoit que la commune concernée rend une décision de constatation (après avoir facturé la taxe). Il doit s'agir d'une décision de cette nature en raison du fait que l'assujettissement au paiement de la taxe naît au moment où la décision est rendue suite à l'entrée en force des mesures d'aménagement (al. 3) et que l'exigibilité naît de par la loi.

Article 142d (nouveau)

Étant donné qu'il peut s'écouler un laps de temps assez long depuis la fixation du montant de la taxe suite à l'approbation des plans jusqu'à l'exigibilité de la taxe et qu'il ne peut être exclu que le propriétaire foncier concerné ou la propriétaire foncière concernée soit encore solvable à ce moment-là, la créance doit être garantie par la loi. L'hypothèque légale au sens de l'article 836 CCS s'impose comme mesure de sûreté. Une base légale explicite est nécessaire

à cet égard dans le droit cantonal¹³⁷. Etant donné que le produit de la taxe est attribué aux communes et au canton, ces derniers doivent tous deux bénéficier d'un droit de gage immobilier. Les droits de gage légaux naissent automatiquement, c'est-à-dire indépendamment de toute inscription au registre foncier. Les modalités de l'hypothèque légale, réglées aux articles 109d s. LiCCS, prévoient toutefois que les hypothèques légales doivent être inscrites au registre foncier dans les six mois depuis l'entrée en force de la décision fixant le montant de la taxe, afin qu'elles ne s'éteignent pas (art. 109d, al. 1, lit. a LiCCS). Les hypothèques légales inscrites au registre foncier l'emportent sur les droits de gage conventionnels (art. 109e, al. 1 LiCCS) et constituent donc une mesure de sûreté reconnue et éprouvée dans le domaine des tâches publiques¹³⁸.

Article 142e

Cette disposition règle la répartition et l'affectation – dans les limites prévues par le droit fédéral – du produit de la taxe sur la plus-value.

L'*alinéa 1* prévoit une répartition du produit de la taxe entre le canton et les communes. Concrètement, les montants générés reviennent à la commune responsable de la planification à raison de 70 pour cent et au canton à raison de 30 pour cent. Le droit fédéral restant muet au sujet de la répartition du produit de la taxe, il est admissible de prévoir une répartition entre le canton et les communes. Les pourcentages ont été fixés en vertu des considérations suivantes: premièrement, l'édition des plans d'affectation (contraignants pour les propriétaires fonciers), élément déclencheur des plus-values résultant de mesures d'aménagement, relève clairement de la commune; deuxièmement, c'est en règle générale la commune qui verse une indemnité en cas d'expropriation matérielle découlant d'un déclassement (art. 130, al. 2 LC). Ces deux éléments plaident pour une attribution d'une plus grande part du produit de la taxe à la commune qu'au canton. Cependant, il convient de garder à l'esprit que la taxe perçue est déduite du gain en tant que partie des impenses lors de la perception d'un impôt sur les gains immobiliers (art. 5, al. 1^{sexies} LAT). Cette nouveauté provoque une baisse du produit de l'impôt sur les gains immobiliers pour le canton, alors que les communes connaîtront probablement une hausse du produit de ce même impôt. En outre, il convient de tenir compte du fait que les indemnités éventuelles découlant de déclassements doivent être subsidiairement cofinancées ou préfinancées par le canton afin qu'un moratoire sur le classement de terrains en zone à bâtir sur tout le territoire cantonal soit évité. Il s'agit par conséquent de garantir que le canton dispose des moyens financiers nécessaires. Enfin, il faut se souvenir que le canton participe de manière croissante au financement de mesures relevant de l'aménagement du territoire au sens de l'article 3 LAT, ce qui exige et justifie qu'une part du produit de la taxe lui revienne. Les considérations ci-dessus plaident pour une répartition du produit de la taxe à raison de 70 pour cent en faveur des communes et de 30 pour cent en faveur du canton.

L'*alinéa 2* prévoit, dans les limites fixées par le droit fédéral à l'article 5, alinéa 1^{ter} LAT, que le produit de la taxe sur la plus-value découlant des classements en zone à bâtir prévue par le droit fédéral doit être exclusivement affecté au financement des indemnités en cas d'expropriation matérielle et à celui d'autres mesures d'aménagement au sens de l'article 3 LAT. L'affectation des montants exige que des financements spéciaux soient créés (cf. al. 4).

Le droit fédéral règle uniquement l'affectation du produit de la taxe obligatoire frappant les classements en zone à bâtir, qui doit être affecté principalement au financement des indemnités pour expropriation matérielle puis, s'il reste des fonds, à celui d'autres mesures relevant de l'aménagement (art. 3, al. 2, lit. a et al. 3, lit. a^{bis} LAT). Il ne précise pas, en revanche, quel-

¹³⁷ Depuis la modification de la LiCCS lors de la l'introduction des droits réels immobiliers et du nouveau droit du registre foncier (modification du 16 juin 2011; ROB 11-116), les hypothèques légales directes sont énumérées dans la législation spéciale ainsi qu'aux articles 109 ss. Un droit de gage légal direct pour les créances découlant de la taxe sur la plus-value doit par conséquent être inscrit dans la LC comme dans la LiCCS.

¹³⁸ Les hypothèques légales dépassant 1000 francs ne peuvent être opposées à des tiers qui se sont fondés de bonne foi sur le registre foncier que lorsqu'elles sont inscrites au registre foncier dans les quatre mois à compter de l'exigibilité de la créance sur laquelle elles se fondent ou au plus tard dans les deux ans à compter de la naissance de la créance (art. 836, al. 2 CCS; art. 109d, al. 4 LiCCS).

le doit être l'affectation du produit de la taxe portant sur d'autres objets que ceux exigés par le droit fédéral (taxe surobligatoire), soit sur l'augmentation du degré d'affectation et le changement d'affectation ainsi que sur l'affectation de terrain à une zone consacrée à l'extraction de matériaux ou à la décharge. L'*alinéa 3* précise par conséquent que le produit de cette taxe surobligatoire peut être affecté au financement de projets d'infrastructure publics, de l'étude scientifique d'un site archéologique ou d'un lieu de découverte archéologique au sens de la législation sur la protection du patrimoine (cf. art. 24 de la loi du 8 septembre 1999 sur la protection du patrimoine [loi sur la protection du patrimoine, LPat]¹³⁹) ou à l'acquisition de terrain destiné à la construction de logements ou de locaux de travail d'importance cantonale.

Comme le prévoit l'*alinéa 4*, l'affectation du produit de la taxe (obligatoire) sur la plus-value nécessite la création de financements spéciaux de la part des communes comme de la part du canton. Les financements spéciaux consistent en moyens financiers affectés à l'accomplissement d'une tâche publique déterminée. Les communes édictent un règlement qui – dans les limites des prescriptions du droit supérieur (fédéral) – fixe l'objet du financement spécial et la compétence pour effectuer les attributions et les prélèvements (cf. art. 86 ss de l'ordonnance du 16 décembre 1998 sur les communes [ordonnance sur les communes, OCo])¹⁴⁰. Elles y règlent également le montant minimal du fonds d'indemnisation pour les déclassements, les autres mesures relevant de l'aménagement du territoire et les (types) de projets d'infrastructures publiques financés par les fonds provenant de la taxe sur la plus-value.

Le canton doit lui aussi créer un financement spécial (fonds) avec le produit de la taxe sur la plus-value. L'affectation des sommes accumulées est réglée par les dispositions commentées ci-dessus. Dans la mesure où l'affectation prévue par le droit fédéral est respectée, le canton peut utiliser les recettes générées par la taxe sur la plus-value pour financer les infrastructures des transports publics, les fouilles archéologiques (de sauvetage) ou l'achat de terrain destiné à la construction de locaux de travail d'importance cantonale.

Article 144

En vue de l'introduction éventuelle de la procédure d'octroi du permis de construire par la voie électronique (cf. art. 34a), la liste des objets réglés par l'ordonnance sur les constructions est complétée par une nouvelle *lettre m* à l'*alinéa 2*.

Dispositions transitoires

Chiffre 1

L'inventaire des constructions et installations importantes dont la capacité de résistance aux séismes doit être examinée indépendamment de toute modification, établi en vertu du nouvel article 21c, alinéa 1 LC, ainsi que l'information des propriétaires fonciers ou des titulaires du droit de superficie concernés doivent être effectués au plus tard cinq ans après l'entrée en vigueur de la présente modification.

Chiffre 2

Alors que d'autres cantons (Fribourg, Bâle-Ville, Jura) n'ont pas prévu de délai pour l'examen des constructions, la présente disposition prévoit que les propriétaires fonciers ou les titulaires du droit de superficie doivent communiquer le résultat de l'examen ainsi que les mesures prises suite à ce dernier au plus tard dix ans après qu'ils ont été informés de leur obligation d'examiner par l'autorité de police des constructions.

¹³⁹ RSB 426.41

¹⁴⁰ RSB 170.111

Chiffre 3

Une disposition transitoire assortissant les articles réglant la compensation de la plus-value (art. 142 ss) prévoit que ces derniers s'appliquent si le premier dépôt public des plans dont résulte une plus-value commence après l'entrée en vigueur de la présente modification. Si tel est le cas, tous les contrats réglant le paiement d'une taxe sur la plus-value sont frappés de nullité. Les nouvelles dispositions ne s'appliquent pas aux mesures de planification ayant fait l'objet d'un dépôt public avant l'entrée en vigueur de la présente modification, et les contrats conclus selon l'ancien droit concernant de telles mesures conservent leur validité.

6.2 Adaptation indirecte d'autres actes législatifs

6.2.1 Loi du 28 mai 1911 sur l'introduction du Code civil suisse (LiCCS)

Articles 109 et 109a

L'ajout complétant les deux dispositions montre clairement qu'il existe une hypothèque légale en faveur du canton (art. 109, lit. f) et de la commune (art. 109a, lit. e), indépendamment de toute inscription au registre foncier, pour garantir les créances et les intérêts moratoires découlant de la perception de la taxe sur la plus-value au sens des articles 142 ss LC.

La révision fournit l'occasion de remplacer le titre long par l'abréviation de la loi sur les constructions.

6.2.2 Loi du 21 mai 2000 sur les impôts (LI)

Article 142

L'article 142 règle les impenses déductibles lors du calcul de l'impôt sur les gains immobiliers. L'*alinéa 2* en présente une liste non exhaustive.

Conformément aux nouvelles exigences du droit fédéral, qui prévoit que, en cas d'impôt sur les gains immobiliers, la taxe perçue est déduite du gain en tant que partie des impenses (art. 5, al. 1^{sexies} LAT), la lettre e introduit dans la liste des impenses déductibles les taxes sur la plus-value dont se sont acquittés les propriétaires fonciers au titre de la compensation pour les avantages résultant de mesures d'aménagement. Le reste de la disposition n'est pas modifié.

Article 148

Jusqu'à présent, la compensation des plus-values résultant de mesures d'aménagement étaient compensées principalement lors la perception de l'impôt sur les gains immobiliers. Les plus-values ayant déjà fait l'objet d'une compensation prévue par contrat étaient imputées sur la créance d'impôt sur les gains immobiliers de la commune. Ce procédé n'est plus compatible avec l'article 5, al. 1^{sexies} LAT, en tout cas en ce qui concerne les plus-values résultant d'un classement en zone à bâtir. Le droit supérieur (législation sur l'harmonisation fiscale et sur l'aménagement du territoire) n'exclut toutefois pas d'appliquer la réglementation prévue à l'article 5, alinéas 1^{bis} - 1^{sexies} LAT à l'impôt cantonal sur les gains immobiliers. Ce dernier ne se prête toutefois pas très bien à la compensation de la plus-value. Premièrement, le nouveau droit fédéral exige qu'une partie au moins du produit de la taxe sur la plus-value doit être affectée au financement des déclassements et d'autres mesures d'aménagement du territoire (art. 5, al. 1^{er} LAT); deuxièmement, en raison des réductions accordées proportionnellement à la durée de possession, la compensation est incomplète ou inexistante si la durée de possession est longue, ce qui retiendrait les propriétaires de mettre leur terrain en circulation. La disposition prévoyant la compensation de la plus-value par l'impôt sur les gains immobiliers est par conséquent abrogée. La compensation se déroulera dorénavant selon les articles 142 ss LC.

Articles 257 et 265

Les bases légales octroyant aux communes la compétence de piloter le développement du parc de résidences secondaires et de percevoir si nécessaire un impôt sur ces dernières sont créées dans la LI. Une telle modification est nécessaire car cette loi contient une liste exhaustive des impôts communaux.

Le complément ajouté à l'*article 257* prévoit que les communes peuvent percevoir un impôt sur les résidences secondaires en plus de la taxe immobilière (al. 1). L'*alinéa 2* ne subit pas de modification. Il en découle que la valeur officielle des immeubles ne peut pas être utilisée comme assiette pour le calcul d'un tel impôt.

Le nouvel *article 265* contient la base légale formelle permettant aux communes de percevoir un impôt sur les résidences secondaires (al. 1). En vertu de l'*alinéa 2*, les communes règlent la perception de ce dernier dans un règlement. Un règlement est un acte législatif édicté par le corps électoral ou le parlement communal (art. 50, al. 2 LCo). La perception d'un impôt sur les résidences secondaires nécessite par conséquent une base inscrite dans un règlement communal, réglant notamment le calcul du montant d'un tel impôt. L'*alinéa 3* règle l'assujettissement subjectif à l'impôt. Les personnes physiques et les personnes morales qui, à la fin de l'année civile, sont inscrites comme propriétaires d'une résidence secondaire dans le registre foncier sont assujetties à l'impôt grevant ces dernières. En vertu de l'*alinéa 4*, le produit de l'impôt alimente un financement spécial de la commune (prévu par la loi) et est affecté au financement de mesures propres à garantir le maintien d'une proportion équilibrée de résidences principales et de résidences secondaires, à promouvoir l'hôtellerie et à maximiser le taux d'occupation des résidences secondaires. Cet impôt à l'objectif bien défini se distingue ainsi de l'actuel impôt sur la valeur locative frappant les immeubles qui ne servent pas de résidence principale (art. 25, al. 4 LI).

6.2.3 Loi du 16 juin 1997 sur la procédure des améliorations foncières et forestières (LPAF)

Article 1

Le renvoi mentionné à l'*alinéa 2* (à l'*article premier*, 3^e *alinéa*, lettre *b aa* de la loi du 9 juin 1985 sur les constructions) doit être corrigé. C'est à l'*article 5*, lettre *b*, DPC qu'il doit être fait référence.

6.2.4 Loi cantonale du 5 mai 1997 sur les forêts (LCFo)

Article 20

La présente disposition a été ajoutée dans le cadre de la modification de la LCFo du 18 mars 2013 (ROB 13-76). Elle règle la compensation d'avantages résultant d'une autorisation de défrichement en renvoyant aux dispositions applicables à la compensation de la plus-value de la législation sur les constructions. Par ce renvoi à la LC, la compensation d'avantages résultant d'une autorisation de défrichement est soumise aux mêmes règles que la compensation d'avantages dus à l'aménagement (compensation de la plus-value). Ce principe est conforme à la législation fédérale sur les forêts (art. 9 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts [loi sur les forêts, LFo])¹⁴¹ et à la volonté du législateur cantonal (cf. Journal du Grand Conseil de 2013, p. 303 ss). La teneur de l'*alinéa 1* ne change donc pas. L'*alinéa 2*, selon lequel la compensation revient à la commune et doit être affectée (par le biais d'un financement spécial) à des mesures visant à promouvoir et à conserver la forêt, est supprimé. L'*article 20* LCFo consiste dorénavant en un seul *alinéa*.

¹⁴¹ SR 921.0

6.3 Modification du décret concernant la procédure d'octroi du permis de construire (DPC)

La modification du préambule ne concerne que le texte allemand.

Article 6

Etant donné que la notion de «petites constructions», employée à l'alinéa 1, lettre a ne correspond pas à la définition donnée dans l'ONMC (où ce terme a un autre sens), elle doit être remplacée par «constructions» afin d'éviter tout malentendu.

Article 7a (nouveau)

Conformément aux nouvelles exigences du droit fédéral (art. 18a LAT), une obligation d'annoncer les installations solaires est créée par l'insertion de l'article 7a. Cette obligation s'applique à toutes les installations solaires non soumises au régime du permis de construire, donc également aux installations annexes.

En vertu de l'*alinéa 1*, les maîtres d'ouvrages annoncent à l'autorité de police des constructions les projets de construction d'installations solaires non soumises au régime du permis de construire au plus tard 30 jours avant le début des travaux. L'*alinéa 2* exige que l'emplacement, le type et la taille de l'installation fassent l'objet de la communication. Selon l'*alinéa 3*, un plan indiquant l'échelle et la direction du nord doit être joint.

Article 8

Lors de l'édiction de la LEP¹⁴², il a été omis par erreur d'inscrire dans le DPC que les préfets ont la compétence de délivrer les autorisations d'exploitation pour les projets relatifs à l'exercice de la prostitution (de manière analogue à la réglementation prévue à l'art. 31 de la loi du 11 novembre 1993 sur l'hôtellerie et la restauration [loi sur l'hôtellerie et la restauration LHR])¹⁴³. Cette erreur est réparée par l'ajout d'un complément (*lettre b*) à l'*alinéa 2*.

Par la même occasion, la compétence des préfets pour l'octroi d'autorisations pour des constructions situées sur les eaux qui ne sont soumises à la souveraineté d'aucune commune (cf. art. 101 OC) est inscrite par souci d'exhaustivité à la lettre c.

Afin d'améliorer la lisibilité de la disposition, les compétences sont énumérées dans les lettres a à d.

Article 9

Le contenu de l'*alinéa 1, lettre h*, qui contient un renvoi aux dispositions applicables du droit fédéral (LAT), doit être modifié et complété conformément aux exigences de la technique législative.

A l'*alinéa 1, lettre k*, la loi cantonale sur l'énergie est ajoutée à l'énumération des actes législatifs cantonaux applicables.

L'ajout d'une nouvelle lettre l permet d'établir sans équivoque que les réclames qui, outre le permis de construire, nécessitent uniquement l'obtention d'une approbation pour leur mise en place sur le domaine des routes nationales, sont considérées comme des projets nécessitant peu de coordination et sont par conséquent aussi du ressort des petites communes.

Article 11

A l'*alinéa 1, lettre l*, l'expression «l'indice d'utilisation et le pourcentage de surface bâtie» est remplacée par celle de «degré d'affectation», plus conforme à l'ONMC.

Article 13

¹⁴² Entrée en vigueur le 1^{er} avril 2013; ROB 2013-1

¹⁴³ RSB 935.11

L'*alinéa 1*, *lettre f* fait l'objet d'une précision en ce qui concerne la position du point fixe et celle du point de mesure pour le calcul de la hauteur totale. La notion de «périmètre d'évolution» est ajoutée à la *lettre h*.

Article 14

L'*alinéa 1*, *lettres b et c* ainsi que l'*alinéa 2* sont modifiés par souci de conformité à l'ONMC.

Article 15

L'expression «l'indice d'utilisation ou le pourcentage de surface bâtie» est remplacée par celle de «degré d'affectation», plus conforme à l'ONMC.

Article 16

L'*alinéa 1* est adapté à l'ONMC, et la réglementation relative au garde-corps et au bord du toit est précisée.

Article 22

Le renvoi à la LC à l'*alinéa 3* doit être modifié, car l'article 10c LC ne comporte dorénavant plus qu'un seul alinéa.

Article 22a

La compétence de la CPS dans la procédure d'octroi du permis de construire est réglée de manière exhaustive à l'article 22a DPC. (L'art. 2 OCPS est abrogé.) L'article 22 DPC, qui règle les modalités de l'intervention des services cantonaux spécialisés, ne s'applique pas à la CPS et ne subit donc pas de modifications.

En vertu de l'*alinéa 1*, l'autorité d'octroi du permis de construire consulte la CPS lorsque la réalisation d'un projet est prévue dans une zone inscrite dans l'IFP¹⁴⁴ ou dans l'ISOS¹⁴⁵ ou encore dans une zone de protection des sites ou du paysage au sens de l'article 86 LC, et qu'il suscite des réserves ou des objections de nature esthétique qui n'apparaissent pas manifestement injustifiées. La nouvelle réglementation diffère de l'ancienne en ce qu'elle ne prévoit pas l'intervention automatique de la CPS lorsqu'un projet est prévu dans l'un des zones susmentionnées. Ce sont des réserves ou des objections de nature esthétique qui n'apparaissent pas manifestement injustifiées qui déclenchent l'intervention de la commission.

L'*alinéa 2* exclut l'intervention de la CPS lorsqu'un projet de construction est prévu dans une zone industrielle, artisanale ou dans une zone d'agriculture intensive ou qu'il a déjà été expertisé par la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage, le Service cantonal des monuments historiques ou un service spécialisé local compétent. Le fait que la CPS ne soit pas consultée lorsqu'un autre service a déjà examiné le projet est conforme au droit actuel (cf. art. 2, al. 2 OCPS). Il est par contre nouveau que la CPS ne doive pas être consultée pour les projets prévus dans les trois zones susmentionnées.

Article 23

Le numéro du titre marginal est modifié.

Article 27

A l'*alinéa 1*, *lettre a*, l'expression «les petites constructions, les constructions et installations annexes» est remplacée par celle de «les petites constructions», plus conforme à l'ONMC.

¹⁴⁴ Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale

¹⁴⁵ Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse

Article 49

L'expression «de l'indice d'utilisation» est remplacée par celle de «des mesures d'utilisation du sol», plus conforme à l'ONMC.

6.4 Décret concernant le règlement-norme sur les constructions (DRN)

Titre IV.

Au titre IV., «Manière de bâtir et utilisation» doit être remplacé par l'expression «Manière de bâtir et degré d'affectation», plus conforme à l'ONMC.

Article 12

A l'*alinéa 1*, la notion de «sol naturel» doit être remplacée par celle de «terrain de référence», par souci de conformité avec l'ONMC. En outre, il est précisé que la grande distance à la limite ne peut s'appliquer à la façade nord.

Les *alinéas 2 à 4* doivent être rendus conformes à l'ONMC.

Le nouvel *alinéa 5* énonce clairement que, dans la zone à bâtir, les distances à la limite sont régies par l'*alinéa 1*, et que dans les zones affectées à des besoins publics, les distances à la limite des zones d'affectation attenantes s'appliquent.

Titre VI.

«Hauteur de bâtiment» est remplacé par «hauteur de façade».

Article 18

Dans le *titre marginal* et dans les *alinéas 1 à 4*, la notion de «hauteur des bâtiments» est remplacée par celle de «hauteur des façades» et celle de «sol naturel» par celle de «terrain de référence». En outre, la méthode de mesure de la façade doit être adaptée aux dispositions de l'ONMC; il est précisé que lorsque le toit est plat, la hauteur de la façade gouttereau est mesurée jusqu'à l'arête supérieure du garde-corps si le toit est accessible et jusqu'à l'arête supérieure du bord du toit s'il ne l'est pas.

Article 19

L'*alinéa 1* doit être rendu conforme aux dispositions de l'ONMC; les superstructures du toit (lucarnes, etc.) et les parties vitrées du toit ne doivent pas dépasser au total un tiers de la largeur de la façade du niveau inférieur.

Article 20

L'*alinéa 4* renvoie à l'ordonnance concernant la réclame extérieure et sur la voie publique, qui a été abrogée, et doit donc lui-même être abrogé.

Titre X. et article 26

Étant donné que les responsabilités sont réglées de manière exhaustive aux articles 50 ss LC, l'article 26 DRN peut être abrogé. Suite à cette abrogation, «responsabilité» peut être supprimé dans le titre X.

6.5 Décret sur les contributions des propriétaires fonciers (DCPF)

Article 14

Aux *alinéas 1 et 2*, «indice d'utilisation» est remplacé par «indice brut d'utilisation du sol», conformément à la terminologie de l'ONMC. En outre, la valeur de l'indice doit être modifiée à l'*alinéa 2*.

Articles 15 et 16

La notion d'«indice d'utilisation» est remplacée par celle d'«indice brut d'utilisation du sol» (art. 15, al. 1 et art. 16, al. 1 à 3).

Article 17

A l'*alinéa 1, lettre a*, la notion d'«indice d'utilisation» est remplacée par celle d'«indice brut d'utilisation du sol», plus conforme à la terminologie de l'ONMC, et les valeurs extrêmes de la fourchette sont adaptées (de la même manière qu'à l'art. 14, al. 2). La présente révision fournit en outre l'occasion de corriger le renvoi à la loi d'introduction, depuis longtemps abrogée.

7. Lien avec le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et d'autres planifications importantes

Le présent projet de révision n'est pas prévu comme un projet spécifique dans le programme gouvernemental de législature des années 2011 à 2014, mais il contribue à la mise en œuvre de la priorité «Améliorer les transports et les voies de communication / Favoriser l'organisation du territoire», selon laquelle le canton favorise l'urbanisation dans les zones centrales et bien équipées.

8. Répercussions financières

La compensation de la plus-value a des répercussions financières pour le canton. Les nouvelles exigences de la LAT, selon lesquelles la taxe perçue au titre de la compensation de la plus-value est déduite du gain en tant que partie des impenses lors du calcul de l'impôt sur les gains immobiliers (art. 5, al. 1^{sexies} LAT) provoque une baisse du produit de l'impôt sur les gains immobiliers. Jusqu'à présent, les montants versés au titre de la compensation des plus-values résultant de mesures d'aménagement n'étaient pas considérés comme des frais d'investissement lors du calcul de l'impôt sur les gains immobiliers et ne donnaient donc pas lieu à une réduction de l'impôt (art. 142 LI). A présent, de tels montants sont imputés aux créances fiscales de la commune (dans le cadre de la répartition du produit de l'impôt sur les gains immobiliers entre le canton et les communes). Une extrapolation réalisée par l'Intendance cantonale des impôts montre que, suite à la mise en œuvre des nouvelles exigences fédérales, le canton pourrait subir une baisse des recettes générées par l'impôt sur les gains immobiliers alors que les communes pourraient voir leurs recettes augmenter. Un pointage réalisé pour l'année fiscale 2012 suggère que la diminution représente environ dix pour cent du produit de la compensation de la plus-value. La répartition du produit de la taxe sur la plus-value (art. 142e LC) compense les pertes subies par le canton dans le cadre de la perception de l'impôt sur les gains immobiliers. Les montants perçus ne peuvent toutefois pas être crédités en tant que produit de l'impôt mais doivent, en raison des prescriptions fédérales sur l'affectation du produit de la taxe sur la plus-value, être versés dans un fonds à affectation liée régi par un financement spécial et consacré au financement de mesures d'aménagement du territoire. La hauteur du produit de la taxe sur la plus-value qui sera perçue par le canton dépendra du nombre de classements qui seront effectués dans le cadre de la gestion de la taille des zones à bâtir conformément aux nouvelles prescriptions fédérales, du nombre de cas d'augmentation du degré d'affectation, du nombre de changements d'affectation qui seront réalisés et du nombre de zones d'extraction de matériaux et de décharge qui seront créées, ainsi que, pour chacune de ces mesures, de la surface des parcelles concernées. Aucune estimation sérieuse ne peut pour l'instant être formulée à cet égard. Les estimations actuelles, qui postulent le classement de 25 à 35 hectares par années et estiment donc que la valeur des plus-values réalisées se situe entre 75 et 105 millions de francs¹⁴⁶, doivent donc être relativisées. Le montant du produit de la taxe sur la plus-value attribué aux communes et son augmentation éventuelle ne peuvent pas non plus être estimés. Etant donné qu'une taxe est perçue sur les plus-values résultant d'un classement en zone à bâtir, d'une augmentation

¹⁴⁶ Bericht ECOPLAN vom 14.2.2012 betreffend Verkehrsfinanzierung Kanton Bern (établi sur mandat de la TTE)

du degré d'affectation, d'un changement d'affectation ou d'un classement de terrain dans une zone consacrée à l'extraction de matériaux ou à la décharge et que le produit de cette taxe est redistribué sur tout le territoire du canton, toutes les communes profiteront de l'augmentation de ces recettes.

9. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Les modifications législatives n'ont pas de répercussion sur le personnel du canton. L'organisation subira les effets de la création d'un fonds garantissant l'affectation du produit de la taxe sur la plus-value (art. 142e, al. 2 LC). Le droit fédéral prévoit que le produit de cette taxe sera affecté principalement au financement des indemnités pour expropriation matérielle et à celui d'autres mesures d'aménagement (art. 5, al. 1^{er} LAT). Si des recettes supplémentaires sont dégagées, elles peuvent être affectées au financement de projets d'infrastructure publics.

Il n'est pas possible pour l'instant d'évaluer si le nouveau système de compensation de la plus-value par voie de décision générera plus de recours que l'ancien, qui prévoyait une compensation par voie contractuelle. Le système actuel n'a que très rarement débouché sur un litige judiciaire. Si le nombre de recours croît, ces derniers devront être traités par le personnel disponible.

10. Répercussions sur les communes

Les communes, en leur qualité d'autorités d'aménagement, d'autorités d'octroi du permis de construire et d'autorités de la police des constructions et en vertu de de leurs compétences législatives et exécutives, sont concernées à plusieurs égards par la présente révision. Elles le sont en premier lieu par les mesures à prendre pour favoriser et garantir la disponibilité de terrains à bâtir. Selon les articles 126a ss LC, elles prennent les mesures nécessaires pour que les terrains situés dans les zones à bâtir soient utilisés conformément à leur destination. La LC énumère les principaux procédés propres à remplir cet objectif, mais laisse les communes libres de choisir les mesures qu'elles jugent appropriées dans le respect de leur autonomie en matière d'aménagement. Les communes sont donc non seulement autorisées, mais tenues, de choisir au cas par cas les mesures utiles, efficaces et respectueuses du principe de proportionnalité visant à garantir que les terrains à bâtir sont utilisés de manière conforme à leur destination. Il peut s'agir si nécessaire de l'exercice du droit d'acquisition ou d'expropriation.

La nouvelle réglementation cantonale – exhaustive – concernant la compensation de la plus-value aux articles 142 ss LC concerne également les communes. Il n'appartient dorénavant plus à la commune de décider de l'opportunité de la compensation d'une plus-value, du pourcentage du montant de la compensation et de l'affectation de ce dernier. Ce domaine est dorénavant du ressort exclusif du canton, ce qui exclut toute compétence législative de la commune. La compensation de la plus-value par voie contractuelle est supprimée. La compensation fait désormais l'objet d'une décision rendue par la commune. Le droit cantonal impose une compensation de la plus-value en cas de classement de terrain en zone à bâtir, d'augmentation du degré d'affectation, de changement d'affectation et de classement de terrain dans une zone consacrée à l'extraction de matériaux ou de décharge et fixe le taux de la taxe. En d'autres termes, toutes les communes du canton devront exiger la compensation des plus-values résultant de mesures d'aménagement; cette nouvelle tâche va toutefois de pair avec une augmentation des recettes à hauteur de 70 pour cent du produit de la taxe perçue. Etant donné que les montants générés doivent être affectés à des buts précis, les communes doivent créer un financement spécial à cet égard.

En outre, la présente révision a des répercussions pour les communes dans le domaine des résidences secondaires; certaines tâches à cet égard découlent directement du droit fédéral. Les communes sont notamment appelées à prendre des mesures appropriées pour piloter le développement du parc de résidences secondaires et à définir les réglementations nécessaires. L'obligation de piloter le développement du parc de résidences secondaires concerne en principe toutes les communes. Les communes sur le territoire desquelles les résidences se-

condaires constituent plus de 20 pour cent du parc immobilier doivent en outre appliquer les prescriptions édictées par la Confédération pour la mise en œuvre de l'initiative sur les résidences secondaires. Les communes présentant un pourcentage élevé de résidences secondaires sont aujourd'hui déjà appelées à prendre des mesures visant à maintenir une proportion équilibrée de résidences principales et de résidences secondaires. Le choix des mesures à prendre est du ressort des communes.

Enfin, les communes sont également concernées par la mitigation des séismes. Ainsi, elles doivent dorénavant examiner la capacité de résistance aux séismes de certaines constructions et installations et en dresser l'inventaire (art. 21b et 21c LC). Une disposition transitoire laisse aux communes le temps nécessaire à l'établissement de l'inventaire et à l'information des propriétaires fonciers et des titulaires du droit de superficie.

11. Répercussions sur l'économie

La présente révision partielle a fourni l'occasion de créer des dispositions flexibles et conformes au droit fédéral applicables à l'utilisation des SDA; ces dispositions ont pour but de protéger de telles surfaces mais aussi de garantir la marge de manœuvre nécessaire au développement des constructions, ce qui présente un intérêt économique.

La progressivité du taux de la *taxe sur la plus-value* agit comme un catalyseur sur la mise en circulation des terrains à bâtir. Simultanément, cette taxe génère des fonds pouvant être affectés au financement des déclassements et d'autres mesures relevant de l'aménagement du territoire, ce dont bénéficie l'économie. La fixation (en vertu du droit fédéral) du moment où la taxe devient exigible garantit que la compensation de la plus-value n'est exigée qu'au moment où elle est réalisée par le ou la propriétaire.

Par l'introduction d'instruments et de mesures propres à favoriser et à garantir la disponibilité de terrains à bâtir, la présente révision contribue à combattre la thésaurisation de terrains à bâtir, à encourager la mobilisation de ces derniers et à renforcer le rôle de la commune dans la politique du marché foncier.

L'élargissement du champ d'application du plan de quartier cantonal, qui peut dorénavant être utilisé pour la réalisation de projets ayant des incidences importantes sur le territoire et l'environnement mentionnés dans le plan directeur outre les PDE, provoque un renforcement du rôle du canton dans l'aménagement du territoire, comme l'exige également la stratégie économique 2025. Ce ne sont pas uniquement les investisseurs potentiels qui bénéficient de l'accélération et de la simplification des procédures des projets revêtant une importance cantonale, mais l'économie dans son ensemble.

Dans le domaine de l'extraction des matériaux, de la décharge et des transports (EDT), les exploitants de sites d'extraction sont obligés par la loi de garantir les mêmes droits d'accès à toutes les entreprises régionales désireuses d'éliminer leurs déchets. Cette obligation inscrite dans la loi a pour but de lutter contre le manque aigu de décharges dans le canton. En outre, les distances d'acheminement, les émissions et les coûts pourront être réduits si des entreprises peuvent utiliser des décharges situées dans la région où elles opèrent. L'effet positif de cette nouvelle réglementation sur l'environnement va ainsi de pair avec des avantages économiques.

12. Résultat de la procédure de consultation

[A compléter après la procédure de consultation]

13. Proposition

Pour les motifs exposés ci-dessus, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'adopter la présente modification de la LC et du DPC, ainsi que les modifications indirectes d'autres lois et décrets.

Berne, le

Au nom du Conseil-exécutif,
la présidente: / le président: *[Name]*
le chancelier: *Auer*

Version pour la consultation