



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi portant révision de la loi sur les
constructions (LConstr.) et de la loi cantonale sur
l'aménagement du territoire (LCAT)**

(Du 21 décembre 2011)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Le processus de traitement des permis de construire n'a pas fondamentalement évolué depuis son entrée en vigueur en 1997. Par contre, les procédures se sont radicalement complexifiées sous l'effet de la densification des constructions, de l'extension de la protection des tiers ainsi que de l'inflation législative due à l'explosion du droit de l'environnement des années 2000 et qui rend la coordination des préavis toujours plus nombreux, toujours plus lourde.

Ces circonstances n'ont pas permis à l'administration de faire face de manière optimale à l'attente des acteurs du monde immobilier et à participer à donner une mauvaise image du système. Les sondages effectués par les chambres du commerce et les différentes études publiées ces dernières années reflètent très bien le malaise du système instauré en 1997.

L'audit externe mandaté par le Département de la gestion du territoire (DGT) en 2010 a permis à un groupe de travail de techniciens de mener des travaux de réflexion et de proposer une nouvelle procédure de permis de construire.

Le processus imaginé par le groupe de travail technique sur la base des conclusions de l'audit propose de revoir fondamentalement la manière de travailler des communes avec le canton. La commune reste la porte d'entrée de la demande et l'autorité compétente pour délivrer les permis de construire. Par contre, toutes les personnes qui doivent examiner le dossier le font simultanément. Les délais d'opposition seront ramenés à 20 jours au lieu de 30 jours et les vacances judiciaires supprimées afin d'éviter les flux de dossiers et réduire les oppositions ayant pour seul but de retarder la procédure.

Finalement, le système de gestion informatique des permis de construire sera mis à jour pour offrir une plateforme et un cadre unique à l'administration des permis de construire, tout en permettant aux acteurs de devenir le pilote de la procédure en fonction de leurs compétences, des futures fusions de communes et de l'évolution future de la répartition des tâches entre le canton et les communes.

1. CONTEXTE DE LA REVISION

1.1. Remise en question de la situation actuelle

Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur les constructions (LConstr.; RSN 720.0) et de son règlement (RELConstr.; RSN 720.1), le 1^{er} janvier 1997, le système de collaboration et de coordination entre les autorités concernées n'a pas fondamentalement été révisé. En effet, seule la phase de coordination des décisions lors de la délivrance ou du refus du permis de construire a été mise en conformité avec la jurisprudence du Tribunal fédéral afin d'offrir une seule et même autorité de recours à toutes les décisions rendues dans le cadre du processus de permis de construire.

Or, le système actuel de traitement des permis de construire ne satisfait plus les acteurs du processus, que ce soit les architectes et promoteurs qui se manifestent par les sondages effectués par les chambres du commerce et de l'industrie de Suisse romande et par d'autres institutions proches des milieux immobiliers (M. Peters/B. Wapf, EConcept AG, Enquête auprès des demandeurs de permis de construire en Suisse, Zurich, 2007; MiSTrend, Étude sur la compétitivité des administrations cantonales, 2003, 2004 et 2007; Wüest & Partner, "immo-monitoring" : in magazine Bilan n° 259, 22.10.2008), ou les autorités cantonales et communales qui n'arrivent plus à gérer dans des délais raisonnables des dossiers de plus en plus complexes et dont les conditions de travail se détériorent d'année en année.

Par ailleurs, les communes neuchâteloises et le canton sont actuellement en cours d'examen du troisième volet de désenchevêtrement des tâches entre le canton et les communes dont le domaine des permis de construire fait partie. La tendance qui se dessine et qui a les faveurs de l'association des communes neuchâteloises reste à l'heure actuelle la possibilité pour les petites communes de pouvoir fusionner ou se regrouper pour atteindre une taille critique qui permette de constituer un service dirigé par une personne compétente et ainsi bénéficier de la même autonomie que les trois grandes villes du canton (rapport de l'ACN du 22 novembre 2009).

1.2. Complexification des procédures de permis de construire depuis 1997

1.2.1. Inflation législative

La multiplication des sources du droit (Union européenne, accords internationaux et intercantonaux, etc.) et les nouveaux domaines du droit (Aménagement du territoire (1980), protection de l'environnement (1985), protection des eaux (1992), protection des forêts (1993) et développement durable, etc.), partant de nouvelles contraintes, sont les principaux facteurs de l'inflation législative ou normative. Ces domaines nés dans les années 1980 à 1990 ont largement explosé dans les années 2000, notamment avec la multiplication des sources du droit due à la mondialisation. Les exigences à respecter par les constructions et les installations, par exemple les antennes de téléphonie mobile ou simplement les villas, se sont multipliées et ont explosé. On peut par exemple citer:

- la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1985, modifiée en 1990, 1991, 1995, 1996, 1997, 1999, 2000, 2003, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 et 2010;
- la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux; RS 814.20), entrée en vigueur le 1^{er} novembre 1992, modifiée en 1994, 1995, 1997, 1998, 1999, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 et 2010;
- la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo; RS 921.0), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1993, modifiée en 1999, 2002, 2003, 2005 et 2006;

- l'ordonnance sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI; RS 814.710), du 23 décembre 1999, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000, modifiée en 2007, 2008 et 2009;
- l'ordonnance du 19 octobre 1988 relative à l'étude d'impact sur l'environnement (OEIE; RS 814.011), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1989, modifiée en 1990, 1992, 1993, 1994, 1995, 1998, 1999, 2000, 2004, 2006, 2007, 2008 et 2009;
- l'ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air (OPair; RS 814.318.142.1), entrée en vigueur le 1^{er} mars 1986, modifiée en 1991, 1997, 1999, 2000, 2003, 2004, 2005, 2007, 2008 et 2010;
- l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB; RS 814.41), entrée en vigueur le 1^{er} avril 1987, modifiée en 1995, 1996, 1997, 2000, 2001, 2004, 2006, 2007, 2008 et 2010;
- l'ordonnance du 10 décembre 1990 sur le traitement des déchets (OTD; RS 814.600), entrée en vigueur le 1^{er} février 1991, modifiée en 1993, 1996, 1998, 2000, 2004, 2005, 2007, 2008, 2009 et 2011;
- l'ordonnance du 1^{er} juillet 1998 sur les atteintes portées aux sols (OSol; RS 814.12), entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1998, modifiée en 2000 et 2008;
- l'ordonnance du 26 août 1998 sur l'assainissement des sites pollués (OSites; RS 814.680), entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1998, modifiée en 1998, 2000, 2008 et 2011;
- l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1), entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2000 et modifiée en 2003, 2006, 2007 et 2009.

1.2.2. Raréfaction des terrains à bâtir et augmentation des oppositions

La raréfaction des terrains à bâtir, la densification du territoire communal, la gestion des problématiques environnementales et du trafic routier compliquent la construction (augmentation des dérogations) et multiplient les conflits entre voisins (augmentation des oppositions).

1.2.3. Allongement des délais de protection des tiers

Depuis la modification de l'article 52 du règlement d'exécution de la loi sur les constructions en 2003, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004, le délai d'opposition a été porté de 20 à 30 jours. De plus, cette modification a introduit les vacances judiciaires dans la procédure de permis de construire (14 jours à Pâques, 30 jours en été et 14 jours dans la période de Noël et de Nouvel An). Comme les délais non échus sont suspendus pendant les vacances judiciaires, le délai d'opposition pour une mise à l'enquête publique qui débute le 14 juillet est porté à 60 jours compte tenu des vacances judiciaires.

1.2.4. 2ème génération de PAL et complexification des règlements communaux

Les plans d'aménagement locaux ou communaux (PAL) de 2ème génération sont plus complexes. On y découvre par exemple les zones de protection des eaux S1, S2 et S3, les zones de dangers naturels ainsi que la gestion des déchets et le développement durable. Les problématiques d'équipement sont également plus étayées qu'avant avec les plans généraux d'évacuation des eaux (PGEE) et les programmes d'équipements.

1.2.5. Prise en compte du devoir de coordination

Avant la LConstr. de 1996, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1997, il n'y avait pas de coordination entre les décisions du canton et des communes et la procédure pouvait différer d'une commune à l'autre. La procédure pouvait être expéditive pour des constructions conformes à la zone et ne nécessitant pas de décision du canton.

En vigueur depuis le 1^{er} janvier 1997, l'article 25a de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) a introduit formellement le principe de la coordination des décisions. Depuis cette date, le permis de construire ne peut plus être délivré sans les décisions spéciales d'autres autorités. C'était fréquemment le cas avant, mais à la suite d'un arrêt du Tribunal fédéral "Chrüzel" (ATF 116 Ib 50 ss), qui a déduit de la constitution fédérale l'obligation de coordonner matériellement l'application du droit lorsque diverses règles de droit matériel s'appliquent et qu'entre eux existe un lien matériel étroit, la modification législative était inéluctable (FF 1994 III 1079).

Aujourd'hui, tous les intervenants du processus doivent donc donner leur avis favorable au même moment, ce qui peut considérablement ralentir les procédures pour des questions qui ne sont apparemment pas fondamentales pour le projet. Or, cette exigence fédérale de coordination ne peut pas être réduite sans mettre les projets dans des situations d'insécurité juridique.

Si la LConstr. de 1997 tenait compte de cette nouvelle donne, le système administratif qu'elle a mis en place pour répondre à cette nouvelle obligation légale a trouvé ses limites et ne permet plus de répondre aux attentes toujours plus exigeantes des milieux économiques et immobiliers ainsi qu'à l'inflation législative environnementale évoquée ci-dessus et la complexité juridique qu'elle implique. La lourdeur et la longueur des échanges entre autorités et multiples services spécialisés dues au principe de coordination des décisions nécessitent une révision du processus.

1.2.6. Application stricte de l'article 40 LConstr. (Circonstances particulières)

L'article 40 LConstr. qui émanait déjà de la jurisprudence du Tribunal administratif, a fait l'objet de plusieurs affaires dès son entrée en vigueur à la fin des années 1990 et au début des années 2000. Le Tribunal administratif a précisé les conditions auxquelles les dérogations pouvaient être accordées. L'application de cet article quant à l'interprétation des "circonstances particulières" est devenue très stricte, empêchant les autorités communales et cantonales de faire preuve de pragmatisme sans risquer de prendre des décisions qui seront annulées à grands frais pour les collectivités.

1.2.7. Mauvaise image du système et de ses acteurs

Vu ce qui précède, il n'a pas été possible aux services communaux et cantonaux de répondre à l'ensemble des attentes. Il s'en est suivi une mauvaise image du système et de ses responsables que l'on retrouve dans les sondages auxquels il est fait référence ci-dessus.

1.3. Audit de la procédure

Fort de ces constats, le Département de la gestion du territoire a décidé au début de l'année 2010 de mandater un audit externe pour l'analyse du processus des permis de construire.

1.3.1. Objectif du mandat

Sur mandat du Département de la gestion du territoire (DGT), la société Helbling Corporate Finance SA, dont le siège est à Lausanne, a réalisé, entre les mois de mars et juillet 2010, une analyse des processus d'attribution des permis de construire dans le canton de Neuchâtel dans le but de l'améliorer. Les objectifs du mandat étaient :

- augmenter la satisfaction des entreprises par rapport au service délivré par l'administration neuchâteloise responsable de l'attribution des permis de construire;
- réduire les délais de prise de décision;
- simplifier les procédures;
- augmenter la transparence.

1.3.2. Déroulement du mandat

L'audit a été mené en quatre phases:

- 1) Du mois de mars au mois d'avril 2010, l'expert a analysé les processus et les tâches des intervenants neuchâtelois, les procédures des cantons voisins (benchmark) ainsi que les statistiques du service de l'aménagement du territoire (SCAT).
- 2) Au courant du mois d'avril 2010, il a procédé à des interviews au sein de l'administration cantonale, des architectes et des communes.
- 3) De la mi-avril à la mi-juin 2010, il a élaboré et envoyé des questionnaires à tous les intervenants et analysé toutes les réponses reçues.
- 4) Finalement, de la mi-juin à la fin du mois de juillet 2010, il a organisé des ateliers thématiques ("workshops") afin d'optimiser les résultats et procéder à la synthèse de l'audit.

La collaboration entre Helbling, les représentants des services de l'Etat et des communes ainsi que des architectes mérite d'être saluée. Tous ont manifesté un réel intérêt à ce que cette étude débouche sur des propositions concrètes, ceci notamment dans le cadre des workshops. Par ailleurs, le projet a été conduit avec rythme et le calendrier tenu.

1.3.3. Participation des acteurs du processus à l'audit

Lors de l'enquête (envoi du questionnaire Helbling), le taux de réponse des responsables techniques et celui des services de l'Etat a été élevé. Par contre, seuls trente architectes ont pris la peine de répondre alors que 100 questionnaires leur ont été adressés. Les responsables politiques des petites communes ont également offert un suivi tout relatif.

Dans le cadre des ateliers thématiques, les architectes ont été représentés par trois personnes, les petites communes par trois personnes également, les villes par deux:

- pour les architectes: un responsable du groupement des architectes neuchâtelois (GAN), un membre de la société des ingénieurs et des architectes (SIA) ainsi qu'un membre de la section neuchâteloise de la SIA;
- pour les trois villes: l'architecte communal adjoint de la ville de Neuchâtel et l'architecte communal de la ville du Locle;
- pour les petites et moyennes communes: l'administrateur de la commune de Corcelles-Cormondrèche, le chef du service technique de la commune de Peseux ainsi que l'administrateur de la commune de Saint-Aubin-Sauges;

- pour les services cantonaux: une avocate du service juridique de l'Etat (SJEN), deux collaborateurs spécialisés et responsables du service de l'énergie et de l'environnement (SENE), un responsable du service de la faune, des forêts et de la nature (SFFN), un collaborateur spécialisé du service des ponts et chaussées (SPCH) ainsi qu'un responsable et une collaboratrice technique du service de l'aménagement du territoire (SCAT) et l'aménagiste cantonal.

1.3.4. Résultats des travaux de l'audit

Lors des réflexions préliminaires, il est apparu que le problème le plus important résidait dans la longueur des délais. L'enquête a permis de confirmer cette hypothèse.

Le benchmark illustre sans équivoque que le canton de Neuchâtel est un des cantons ayant les plus longs délais de traitement des permis de construire en Suisse avec les cantons de Fribourg, Genève et Schwytz. Il démontre également que les procédures de permis de construire sont similaires dans les différents cantons, mais qu'il existe des éléments de procédures propres à certains cantons qui engendrent une réduction des délais de traitement. La procédure en place dans le canton du Jura depuis 2006, qui consiste à donner au canton et aux grandes communes la compétence de délivrer les permis de construire à partir d'une certaine importance et complexité, a par exemple permis de réduire considérablement les délais de traitement et de traiter les dossiers ordinaires en moins de 60 jours.

Les réponses aux questionnaires révèlent notamment que les communes souhaitent plus d'indépendance pour les cas simples, mais qu'elles avouent manquer de compétences pour les cas ordinaires, que les délais sont trop longs, mais qu'une durée maximale de 60 jours serait acceptable pour la grande majorité des acteurs, qu'une optimisation du logiciel de traitement des permis de construire (SATAC, qui a 10 ans), est nécessaire, que les architectes sont insatisfaits du travail de certains services cantonaux et que le nombre d'oppositions est croissant et rallonge considérablement les délais de traitement des dossiers.

Lors des ateliers, les propositions suivantes ont été évoquées : la numérisation et/ou l'augmentation du nombre de dossiers pour assurer une circulation simultanée chez les intervenants, le traitement des dossiers hors de la zone à bâtir par le SCAT, y compris la délivrance du permis de construire, la redéfinition stricte et claire de la distinction entre procédure ordinaire et simplifiée, l'organisation d'une suppléance des services compétents en cas d'absence du responsable, la redéfinition du contenu pertinent du dossier de permis de construire, l'optimisation du système d'information du territoire neuchâtelois (SITN) pour plus de transparence, l'optimisation de SATAC et du questionnaire pour les demandes de permis de construire, le passage plus régulier par la pré-consultation pour réduire le nombre de dossiers incomplets, le premier renvoi pour dossier incomplet est gratuit, mais ensuite le temps de traitement est facturé, la suppression des fêtes judiciaires pour les enquêtes publiques, la transparence totale sur le temps de traitement des différents intervenants.

1.3.5. Recommandations de l'auditeur

L'auditeur a identifié les différentes sources pour une optimisation potentielle du processus.

a) Le délai d'examen de la demande de permis de construire par la commune est trop long: le délai de 20 jours dont bénéficie la commune pour effectuer son examen et transmettre le dossier au SCAT est trop long. De plus, en réalité, celui-ci est fréquemment dépassé et de nombreux dossiers ne sont toujours pas complets après ce

délai. Cette situation est due à un manque de compétences et de ressources pour traiter les permis de construire dans de nombreuses communes.

Selon l'auditeur, il faudrait clairement séparer les compétences entre les communes et le canton. Il propose que les communes trient les dossiers à leur réception et ne gardent que les dossiers simples et envoient tous les autres dossiers au SCAT dans les 5 jours ouvrables.

b) Le délai d'octroi du permis de construire par la commune est trop long: le délai d'octroi du permis par les communes, qui est actuellement de 20 jours après la réception des différents préavis, est trop long. L'auditeur est d'avis que l'instance qui traite les permis doit aussi le délivrer afin d'éviter que les dossiers circulent inutilement entre les instances. Il entend par là que, pour les objets de minime importance, c'est la commune qui délivre le permis et pour tous les autres le canton.

c) La durée de traitement de la procédure est prolongée par les oppositions: l'auditeur souligne que des renseignements ou des adaptations du projet permettent la plupart du temps de régler les oppositions à l'amiable. Il conseille ainsi d'intégrer davantage les personnes concernées au processus de construction. Selon lui, de nombreux architectes en tiennent compte et dans le cadre d'une procédure quasi standard, ils informent de manière proactive les personnes concernées (les voisins, par exemple) qu'ils associent précocement à la marche des événements. Par conséquent, il faudrait davantage sensibiliser les architectes et les requérants à cette problématique dans le canton de Neuchâtel. Il conseille également au SCAT de prévoir plus souvent des séances de conciliation en cas de litige.

Il propose également plusieurs solutions dont certaines ne sont pas réalistes ou contraires à la Constitution fédérale, respectivement existent déjà, par exemple : une avance de frais forfaitaire lors du dépôt d'une opposition et d'un recours (remboursée en cas d'admission de l'opposition ou du recours), afin de plus responsabiliser les personnes, la redéfinition de la "motivation" nécessaire d'une opposition ou d'un recours ou fixer des délais de traitement pour les tribunaux.

d) Manque de transparence par rapport à la durée de traitement des permis et statistiques peu fiables: le rapport relève également qu'aujourd'hui chaque partie impliquée dans le processus blâme l'autre concernant la durée de traitement et que ceci est possible parce qu'il n'existe pas de transparence concernant la durée de traitement réelle des différentes parties. De plus, les statistiques émises par le SCAT sont très peu fiables en raison du système informatique et tous les intervenants ne sont pas inclus, comme par exemple les communes.

Pour remédier à cela, il propose la création d'un formulaire qui liste le temps de traitement des différents intervenants (architectes, services, SCAT, communes). Ce formulaire devrait obligatoirement être remis avec le permis de construire afin de responsabiliser les différents intervenants et avoir des statistiques concrètes de durée de traitement pour des optimisations futures éventuelles. Il insiste aussi sur le fait que le logiciel actuel (SATAC) doit être amélioré et que les personnes au SCAT doivent davantage se familiariser avec le logiciel. Selon lui, il est très important que tous les intervenants dans le processus utilisent SATAC et que les statistiques qui en sortent soient fiables.

e) Les dossiers incomplets et/ou non-numérisés prolongent la procédure: l'auditeur constate que, d'après les résultats des questionnaires, le nombre de dossiers incomplets arrivant au SCAT est d'environ 20% et que le temps pour traiter et compléter ces dossiers prolonge considérablement la durée de la procédure. Il faut donc essayer de les éviter. Par ailleurs, il souligne que les dossiers sur support papier sont à éviter car ils

limitent la circulation des dossiers en parallèle dans les différents services et sous services.

Il suggère donc aux requérants de consulter les services avant de déposer leur demande pour s'informer des éléments à inclure dans le dossier et propose que le premier rappel pour un dossier incomplet soit gratuit, mais que le second soit facturé en fonction du temps de traitement, afin de responsabiliser les architectes.

Le rapport soutient que l'on doit pouvoir obliger les requérants à saisir le formulaire de demande de permis de construire informatiquement sur la plateforme SATAC et à remettre un dossier numérisé pour toutes les demandes de permis de construire. Il précise que cela se fait dans le canton de Vaud et que ceci a accéléré le processus de traitement.

Pour permettre cela, il insiste sur le fait que le programme SATAC doit absolument évoluer de façon à donner plus d'indications au requérant et notamment à le renseigner sur le nombre de dossiers papiers à fournir.

f) La redéfinition de ce qui est soumis à la procédure normale / simplifiée: la définition des objets pouvant bénéficier d'une procédure simplifiée n'est pas assez claire et précise selon l'audit. Il propose donc de reformuler la définition des objets de minime importance qui peuvent bénéficier d'une procédure simplifiée en composant une liste quasi exhaustive des objets pouvant en bénéficier et une liste d'objets ne pouvant pas en bénéficier.

La mise à jour du logiciel SATAC devrait selon lui permettre la création d'un formulaire électronique de demande de permis de construire unique pour toutes les procédures avec un nombre de questions limitées et qui indiquerait la procédure adaptée en fonction des réponses données.

g) Sites Internet du SCAT, des services et SITN: l'audit souligne que la recherche d'informations concernant les éléments à prendre en compte dans une demande de permis de construire est trop complexe et propose que le SITN fournisse plus d'informations concernant les parcelles. Cela présuppose une optimisation de SATAC et du site SITN.

h) Autres suggestions: l'auditeur propose aussi de supprimer intégralement les fêtes judiciaires qui prolongent considérablement les délais et de définir une unité de mesure unique du temps de traitement, comme les jours ouvrables utilisés dans d'autres cantons.

Il insiste sur le transfert informatique des documents et souligne l'importance d'une analyse de tous les éléments qui peuvent être envoyés informatiquement pour n'envoyer par courrier que ce qui est indispensable, mais en courrier A. Selon lui, ceci peut sembler anodin, mais sur certains dossiers ceci raccourcirait de manière significative le délai de traitement.

1.3.6. Conclusions de l'audit

D'après les statistiques qui ont été remises à l'auditeur par le SCAT, le temps de traitement au SCAT est beaucoup trop long. Le SCAT explique que ceci est dû à des raisons externes dans la mesure où le temps de traitement au SCAT inclut également le temps nécessaire au complément des dossiers non-conformes ou incomplets, au traitement des oppositions, à l'analyse de certains services, aux réactions des architectes et à celles des communes. Dans la mesure où ces statistiques n'incluent pas les temps de traitement individuels de tous les intervenants et qu'elles sont très peu fiables (le système informatique n'est pas prévu pour cela), l'auditeur n'a pu ni confirmer, ni rejeter

les explications fournies par le SCAT. Par conséquent, l'auditeur conclut que des statistiques fiables sont indispensables et que pour ce faire 2 conditions doivent être remplies:

- Tous les requérants doivent faire leur demande en ligne sur SATAC.
- Le logiciel de traitement des permis de construire SATAC doit être optimisé pour obtenir des données fiables concernant la durée de traitement des différents intervenants.

Le rapport relève que ces statistiques et cette transparence permettront d'encore mieux identifier les intervenants responsables du prolongement de la procédure et de trouver des solutions. Il préconise qu'un relevé de la durée de traitement des différents intervenants soit remis avec le permis, ce qui responsabiliserait tous les intervenants face à leurs délais.

La première approche de l'auditeur consistait à analyser les procédures internes du SCAT et des services du canton. Il a finalement réalisé que celles-ci n'étaient pas la source majeure du prolongement du délai de traitement. Le rapport conclut que l'analyse des dossiers par le SCAT et les services cantonaux ne prend que très peu de temps par rapport à la durée totale du processus et que le potentiel majeur de réduction de la durée de la procédure se trouve dans la coordination des analyses réalisées par les différents intervenants.

Selon lui, le modèle actuel de coopération et la répartition des tâches entre les communes et le canton n'est pas optimal. Il a constaté que les communes devraient contrôler si un dossier est complet et conforme avant de l'envoyer au SCAT, mais que de nombreuses communes ne remplissent pas leur tâche pour des raisons de manque de compétences et de manque de ressources consacrées aux permis de construire. Par conséquent, il conclut à la séparation claire des compétences en traitant les dossiers simples intégralement à la commune et les autres dossiers intégralement au SCAT. Il souligne que c'est le mode de fonctionnement appliqué dans le canton du Jura.

L'auditeur a également constaté que les temps de traitement des différents services cantonaux divergent largement selon le service et le type de dossier à traiter et que la profondeur d'analyse par un certain service dépend de la complexité et du type de dossier. Il conclut qu'il faut mieux informer les requérants des exigences des différents services afin d'optimiser la relation entre les services cantonaux et les requérants et que ceci peut être atteint par des consultations préalables, des informations plus détaillées sur les sites Internet des services, ainsi qu'à travers l'outil SATAC qui suggère de consulter un certain service selon les réponses données dans la demande de permis de construire.

Le rapport conclut également qu'en plus des optimisations quantitatives, l'attitude du SCAT et des services cantonaux doit changer pour qu'ils n'aient plus la peur de créer un précédent, élément principal qui empêche les collaborateurs cantonaux de prendre des décisions en tenant compte du bon sens. Selon le rapport, pour changer cette attitude, un message politique fort et clair doit leur indiquer que leur mission consiste à aider les requérants à pouvoir construire et pas de chercher les erreurs dans un dossier pour les en empêcher. Le bon sens doit prévaloir pour chaque décision, quitte à créer un précédent, ce qui va dans le sens des architectes qui souhaitent une plus grande flexibilité au niveau des dérogations, pour pallier à des lois qui ne sont parfois plus adaptées aux circonstances actuelles.

Finalement, l'audit conclut qu'un résultat satisfaisant ne peut être obtenu qu'à travers une combinaison de mesures quantitatives (changement de procédures) et qualitatives (changement d'attitude) d'optimisation.

1.3.7. Appréciation des conclusions du rapport d'audit

Au niveau de la procédure, le point principal à relever est le fait que les propositions de réorganisation du rapport se traduisent par un renforcement du rôle du SCAT au détriment de celui des petites communes. Il faut aussi souligner que l'auditeur n'a pas tenu compte de la situation particulière dont jouissent les 3 villes du canton.

Le rapport a le mérite d'avoir été conduit par un « expert » externe mandaté par le DGT et non par le SCAT. Il permet de conclure que le rallongement des délais n'est pas à attribuer au SCAT en particulier, mais dû au processus de traitement. Il s'ensuit que la majeure partie des propositions contenues dans le rapport vise à revoir ce processus.

Néanmoins, il n'y aura pas de solution satisfaisante sans réflexion quant à l'application du droit matériel. Dire qu'il convient d'aider les requérants à construire et de cesser d'avoir peur de créer un précédent ou de renoncer à rechercher les erreurs n'est pas suffisant. Si l'intention est louable, l'expérience montre que les parties ont parfois chacune leur propre bon sens. Une commune relève à juste titre la citation de Benjamin Franklin: "Le bon sens, tout le monde en a besoin, peu l'ont, et chacun croit l'avoir". Ceci montre néanmoins que les prestations délivrées ne correspondent pas aux attentes, notamment à celles des architectes.

Nous relevons également que le travail effectué par Helbling n'a pas porté sur les voies de recours.

1.4. Mise en place d'un groupe de travail technique

À la remise du rapport d'audit fin juillet 2010, le DGT a immédiatement donné mandat au SCAT de composer un groupe de travail technique pour proposer une suite concrète aux propositions de l'expert externe.

En date des 26 et 27 octobre 2010, le SCAT a présenté les propositions de la société d'audit aux architectes du canton, aux services d'urbanisme des trois villes, aux administrateurs des communes qui avaient manifesté leur intérêt pour participer aux workshops proposés par l'auditeur ainsi qu'aux représentants des services de l'État concernés. Les principales propositions du rapport ont été discutées lors de ces deux séances.

Il est à relever ici que les représentants politiques des communes, par la voix de leurs administrateurs, se sont fortement opposés à toute perte d'autonomie au niveau de la procédure de permis de construire. Ils ont largement plaidé pour le maintien de la délivrance du permis de construire par les communes, unanimement dans la zone à bâtir, mais également en dehors de celle-ci.

Au terme de ces deux présentations et des discussions qui en ont suivi, un groupe de travail de techniciens a été mis sur pied pour débattre plus précisément des modifications de procédure proposées par l'auditeur. Le groupe de travail (GT) était composé comme suit:

- pour les architectes: un responsable du GAN, un membre de la SIA, un membre de la section neuchâteloise de la SIA ainsi qu'un architecte-conseil;
- pour les trois villes: l'architecte communal adjoint de la ville de Neuchâtel;
- pour les petites et moyennes communes: l'administrateur de la commune de Corcelles-Cormondrèche ainsi que l'administrateur de la commune des Ponts-de-Martel;

- pour les services cantonaux: deux avocates et un avocat à tour de rôle pour le SJEN, l'architecte cantonal adjoint pour le service des bâtiments (SBAT), trois collaborateurs spécialisés et responsables à tour de rôle pour le SENE, un responsable du SFFN, un collaborateur spécialisé du SPCH, deux responsables, une collaboratrice et un collaborateur techniques à tour de rôle pour le SCAT ainsi qu'un avocat et l'aménagiste cantonal pour le SCAT.

2. DE L'AUDIT AU PROJET DU GROUPE DE TRAVAIL

2.1. Examen de propositions de l'audit par le groupe de travail

Du mois de novembre au mois de décembre 2010, le groupe de travail s'est réuni à 3 reprises sous l'égide du SCAT afin de discuter, d'analyser et de déterminer les propositions du rapport d'audit à retenir pour la révision de la procédure de traitement des permis de construire. Les discussions sur les propositions de l'auditeur ont été structurées en fonction des phases de la procédure d'autorisation de construire, à savoir:

2.1.1. Dépôt des dossiers

Le dépôt des dossiers s'effectue actuellement à la commune sans obligation de saisie dans la plateforme SATAC. Bien souvent le dossier parvient au SCAT sans être saisi ni par le requérant ni par la commune. Il en résulte une perte de temps pour le requérant et une surcharge de travail pour le secrétariat du SCAT et les administrations communales.

Tous les participants au GT sont acquis aux propositions du rapport d'audit qui consistent en :

- la saisie obligatoire de tous les dossiers (simples et ordinaires) dans le système SATAC par tous les requérants que ce soit les architectes pour toutes les procédures ordinaires ou les particuliers pour les procédures simplifiées;
- la numérisation obligatoire de tous les dossiers afin de pouvoir les transmettre plus rapidement aux intervenants, mais tous souhaitent conserver également le papier qui est indispensable pour l'apposition des timbres humides et surtout pour l'examen de certains techniciens;
- l'évolution de la plateforme SATAC vers un outil plus convivial offrant plus d'information et d'interaction pour la saisie des dossiers, dans la mesure de ce qui est techniquement possible.

Par contre, les représentants des communes ont manifesté la ferme volonté de conserver la porte d'entrée pour le dépôt des demandes de permis de construire alors que l'audit imaginait un centre de dépôt et de tri de tous les dossiers en mains du canton. Nous pouvons relever que la proposition de l'auditeur aurait nécessité la création d'une nouvelle entité au sein du SCAT ou rattachée au SCAT.

2.1.2. Tri des dossiers

Aujourd'hui, le dossier est tout d'abord filtré par la commune qui a 20 jours pour le transmettre au SCAT avec son préavis pour la mise à l'enquête publique et la circulation dans les services cantonaux. Dans ces 20 jours, la commune consulte en principe son architecte conseil et sa commission d'urbanisme. Dans la pratique, il est fréquent que les 20 jours ne soient pas respectés.

Le GT a clairement identifié la volonté des représentants des communes de conserver la maîtrise du tri des dossiers. Toutefois, il est acquis aux modifications suivantes qui rejoignent les propositions du rapport d'audit:

- le tri des dossiers doit se faire par l'autorité communale en fonction de la procédure applicable au dossier déposé selon une liste à établir pour aiguiller les responsables communaux sur les services cantonaux à consulter;
- la commune peut solliciter le canton en cas de doute;
- la délimitation entre les procédures simplifiées et ordinaires doit être clarifiée et simplifiée au moyen d'une liste et de critères exhaustifs;
- le tri doit s'effectuer et les dossiers doivent parvenir au SCAT et aux services concernés dans les 5 jours ouvrables dès le dépôt du dossier.

2.1.3. Examen de la recevabilité des dossiers (examen formel)

Actuellement, le dossier est tout d'abord filtré par la commune qui peut demander des compléments au requérant avant de le transmettre au SCAT avec son préavis pour la mise à l'enquête publique et la circulation dans les services cantonaux. Il arrive fréquemment qu'ensuite le SCAT ou les autres services cantonaux demandent à leur tour des compléments au requérant avant la mise à l'enquête publique du dossier. Il en résulte une perte de temps pour le requérant qui a déjà complété une fois son dossier devant l'autorité communale.

Le GT a accepté les propositions découlant du rapport d'audit qui impliquent que :

- le résultat de l'examen formel donne lieu soit à l'avis d'enquête publique avec les dérogations et les commentaires à publier ou, en cas de dossier incomplet, à une demande unique de complément du dossier par le pilote de la procédure sur la base des préavis "formels" des différents intervenants qu'il aura consultés;
- le premier examen qui donne lieu à un renvoi du dossier incomplet est gratuit, mais ensuite le second examen, s'il donne lieu à un renvoi du dossier incomplet, sera payant.

2.1.4. Mise à l'enquête publique des dossiers

Avec la procédure actuelle, le SCAT informe la commune du contenu de l'avis de mise à l'enquête publique et ordonne la publication à la FO. L'avis est publié deux fois dans la FO. Il indique la fin du délai d'opposition. Ce délai est suspendu pendant les vacances judiciaires, ce qui prolonge considérablement la mise à l'enquête publique pendant les vacances d'été et la période de Pâques.

Le GT a accepté la proposition du rapport d'audit de :

- supprimer les fériés judiciaires ou vacances judiciaires pour les mises à l'enquête publique;
- le délai de mise à l'enquête publique passe de 30 jours à 20 jours pour les cas où cela est juridiquement possible, soit la majorité des cas ordinaires et des cas simples, soit ceux qui ne nécessitent ni décisions fédérales, ni d'étude d'impact sur l'environnement, etc.

2.1.5. Examen de la conformité matérielle des dossiers (examen matériel)

L'examen du dossier par les services cantonaux s'effectue actuellement pendant les 30 jours d'enquête publique selon une circulation établie par le SCAT. Les communes travaillent hors du système SATAC. Le SCAT règle la coordination matérielle des préavis des services cantonaux.

Le GT a décidé de reprendre les propositions du rapport d'audit qui impliquent que :

- l'examen matériel du dossier est découplé de l'enquête publique et s'effectue simultanément par tous les intervenants, y compris les services communaux;
- le nombre de dossiers papiers et leur numérisation doivent permettre à tous les intervenants d'examiner le projet en même temps;
- les dossiers doivent circuler de manière informatique via SATAC;
- les services spécialisés doivent organiser une suppléance et/ou se réorganiser en conséquence;
- la coordination matérielle des préavis des services concernés et des services communaux continue de s'effectuer par le SCAT.

2.1.6. Synthèse des préavis des services concernés

Actuellement, le SCAT effectue la synthèse des préavis via le système SATAC et s'efforce de coordonner les différents préavis de l'État. Il envoie ensuite la synthèse en format papier en courrier B à la commune pour quelle délivre le permis de construire.

Le GT a décidé de s'inspirer des propositions du rapport d'audit qui impliquent que :

- Un service peut suspendre un dossier s'il est incomplet ou s'il nécessite des discussions avec le requérant (vision locale, expertise externe, etc.);
- La coordination matérielle des préavis est effectuée par le SCAT.

2.1.7. Traitement des oppositions et délivrance des permis de construire

Aujourd'hui, les communes doivent rendre leur décision d'octroi ou de refus de permis de construire et de levée des oppositions, dans les 20 jours dès délivrance de la synthèse du SCAT.

Le GT a constaté que :

- les communes s'opposent fortement et fermement à la délivrance des permis de construire par le canton et ce même si les communes d'une certaine taille et dotées d'un service d'urbanisme peuvent reprendre une plus grande autonomie que dans la situation actuelle;
- les communes rurales et la ville de La Chaux-de-Fonds s'opposent à la délivrance des permis de construire hors de la zone à bâtir par le canton, que ce soit par le SCAT ou par le DGT;
- à l'appui de leurs revendications, les communes relèvent le fait que ce sont elles qui doivent ensuite effectuer le contrôle de conformité;
- les communes ne sont pas opposées à délivrer des dérogations sur des questions de police des constructions. Les villes y sont très favorables.

Sur cette phase de la procédure, le GT a constaté que les propositions du rapport d'audit visant à une répartition claire des compétences entre le canton et les communes fâchent

les représentants des communes dans la mesure où elles impliquent que le canton délivre les permis de construire. Il a également remarqué qu'une nouvelle répartition des compétences claire et efficace entre canton et commune comme le propose l'audit nécessiterait un débat politique qui doit avoir lieu dans le troisième volet du désenchevêtrement des tâches. Par conséquent, en matière de compétence, le GT a opté pour le statut quo sans toutefois figer le système. Les dispositions retenues permettront en effet de faire évoluer la procédure et les compétences tant vers la centralisation que vers la décentralisation du traitement des permis de construire.

2.1.8. Amélioration de SATAC et du SITN

La saisie informatique du dossier sur la plateforme SATAC n'est à ce jour pas obligatoire et les villes ainsi que les communes n'utilisent pas ou presque pas SATAC. Au surplus, SATAC comptabilise uniquement le temps entre l'entrée d'un dossier au SCAT et sa sortie du SCAT. Il ne permet donc pas de sortir des statistiques fiables et surtout utiles à l'amélioration de la procédure. En effet, comme plusieurs intervenants travaillent sur les dossiers durant cette phase, il n'est pas possible d'identifier les problèmes de respect des délais individuels. Finalement, la transmission de documents numérisés n'est pas possible.

Le GT soutient totalement les propositions de l'audit visant à :

- la création d'un questionnaire/formulaire intuitif pour la saisie obligatoire dans SATAC dans la mesure de ce qui est techniquement réalisable;
- l'amélioration de la transparence et de la statistique de SATAC;
- la création d'un historique du temps de traitement du dossier qui serait remis au requérant avec le permis de construire, mais uniquement sur demande;
- l'amélioration des informations SITN disponibles dans SATAC;
- la transmission informatique de tous les éléments qui peuvent être numérisés;
- la création de documents-types dans SATAC pour tous les intervenants;
- l'introduction de la synthèse des préavis et du permis de construire directement dans SATAC.

2.1.9. Recours contre l'autorisation de construire ou son refus

Depuis le 1^{er} janvier 2006, les décisions communales d'octroi ou de refus des permis de construire et les décisions spéciales du DGT ou d'autres autorités sont examinées en première instance de recours par le Conseil d'État, puis ensuite par le Tribunal administratif. Cette solution devait être provisoire, mais la présente révision n'a pas pu suivre la troisième phase de la réorganisation judiciaire. Les travaux concernant les voies de recours ont donc été suspendus afin de définir la procédure d'autorisation avant d'arrêter celle de recours.

Sur la question du recours contre les décisions communales et cantonales (décisions spéciales), le GT a donc uniquement constaté que :

- les acteurs de la procédure souhaitent réduire le nombre de degrés de recours;
- Le choix de l'autorité de recours dépend du choix de l'autorité de décision spéciale;
- il n'y pas d'opposition forte à ce que les services cantonaux rendent les décisions spéciales rendues actuellement par le département;
- cette thématique devra être reprise par le SCAT et le SJEN en temps voulu.

2.2. Présentation des propositions retenues

2.2.1. Au Conseil d'État

Les propositions retenues ont été présentées au Conseil d'État en janvier 2011. Il en a pris acte et a fixé le calendrier suivant:

- Constitution d'une commission politico-technique accompagnant la suite du processus sur la base du groupe existant et des acteurs du désenchevêtrement des tâches (ACN, CNCI, etc.) et validation des propositions du GT par ladite commission.
- Modifications législatives validées par le Conseil d'État pour fin 2011.
- Adaptation du logiciel SATAC pour fin 2011.
- Mise en œuvre du nouveau processus et formation des communes courant 2012.

2.2.2. Aux communes

Au mois de février 2011, les propositions retenues ont été présentées à l'association des communes neuchâteloise (ACN). Cette dernière a salué la démarche et constaté qu'elle allait dans le bon sens en prévoyant un cadre administratif unique dans lequel tant la centralisation que la décentralisation de la gestion des permis de construire restaient possibles. Cependant, elle n'a pas souhaité intervenir à ce stade du projet et a préféré continuer de travailler en parallèle dans le cadre du désenchevêtrement des tâches canton-communes au sein de la CODETA 3.

2.2.3. Aux milieux économiques

Les intentions du groupe de travail ont également été présentées au courant du mois de février 2011 aux milieux économiques, par l'intermédiaire à la chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie (CNCI) qui avait mandaté plusieurs études et sondages sur la procédure de traitement des permis de construire. Elle a également salué la démarche et remercié le groupe de travail pour l'information. Elle a déclaré qu'elle relayerait l'information dans les milieux économiques et industriels. Néanmoins, elle a relevé que la difficulté première des milieux industriels était surtout d'intégrer leurs projets très complexes dans le cadre de la procédure de permis de construire qui englobe toute la construction alors que le contenu des projets ne sont souvent pas encore déterminés à ce stade. Par conséquent, elle a constaté que la problématique de l'industrie dépassait le cadre de la révision de la procédure des permis de construire.

Elle a par ailleurs regretté que les maîtres d'ouvrage ne soient pas intégrés dans le processus ou du moins n'aient pas encore été entendus. Elle a suggéré de les consulter, mais a également relevé que les entreprises générales étant de gros fournisseurs de l'État, elles ne seraient pas les plus indiquées pour critiquer le système. Au surplus, parmi les architectes présents dans le groupe de travail figurait un mandataire spécialisé dans les projets industriels de notre région, notamment horlogers, qui avait déjà relevé à plusieurs reprises au sein du groupe de travail la problématique relayée par la CNCI.

2.3. CONCRETISATION DES PROPOSITIONS RETENUES

Fort des retours du Conseil d'État, de l'association des communes neuchâteloises et des milieux économiques, le SCAT et le service informatique de l'entité neuchâteloise (SIEN) ont, au courant du mois de mars 2011, défini un mandat avec la société informatique

Blackpoint pour faire évoluer le logiciel SATAC et profiter des améliorations déjà effectuées par ladite société pour les cantons du Tessin et de Vaud.

Ensuite, le groupe de travail a poursuivi ses séances pour concrétiser les propositions arrêtées en décembre 2010. Il s'est à nouveau réuni à 3 reprises du mois d'avril 2011 au 1^{er} juillet 2011. Il a principalement validé les options suivantes:

2.3.1. Amélioration du logiciel SATAC

Le GT a validé la proposition de créer un formulaire intuitif du type de celui utilisé dans le canton du Tessin, la suppression totale du formulaire papier et la numérisation et l'envoi obligatoires des documents du dossier de permis de construire via le nouveau logiciel. Il a pris acte que le logiciel permettrait de concrétiser sa proposition de faire circuler les dossiers simultanément au canton et à la commune.

Il a surtout accepté le principe selon lequel il n'y aurait qu'une seule et même application, mais qu'elle permettrait de changer le pilote de la procédure en fonction des objets.

2.3.2. Tri des dossiers

Après réflexion, le GT a décidé de ne pas fixer de critères pour définir plus clairement la distinction entre procédure simplifiée et ordinaire, mais de procéder simplement avec des listes quasi-exhaustives et des exceptions limitées. En effet, les critères sont toujours susceptibles d'être interprétés et il n'est pas possible de prévoir dans une loi ou un règlement tous les cas de figure qui peuvent se présenter, puisque par définition les dispositions légales et réglementaires sont censées normer des situations générales et abstraites.

Le GT a donc longuement analysé, discuté et évalué des listes de constructions et d'installations susceptibles d'être dispensées de permis de construire, respectivement soumises à une procédure simplifiée, en s'inspirant des situations dans les cantons voisins et de l'évolution récente en matière d'énergie renouvelable. Il n'a cependant pas discuté directement du projet de loi déposé par le parti des Verts concernant les installations de panneaux solaires et la pose d'isolation périphérique. Pour des questions de délais, ce projet a en effet été traité par un groupe ad hoc composé uniquement des services cantonaux concernés. Cependant, les dispositions retenues par ce groupe de travail ont été intégrées à celles du GT et mises en consultation avec le projet de loi.

Le GT a finalement décidé d'intégrer des listes exemplatives et quasi-exhaustives dans le règlement d'exécution de la loi sur les constructions afin de ne pas surcharger la loi et surtout de pouvoir s'adapter à l'évolution du domaine sans devoir déranger le Grand Conseil pour des bagatelles. La loi ne contient donc qu'une délégation de compétence au Conseil d'Etat pour l'élaboration des listes d'ouvrages (art. 3b, al. 1) ainsi que des dispositions qui règlent les exceptions inévitables dues à la préservation de l'intérêt public, de l'intérêt des propriétaires ou locataires voisins ou d'autres intérêts prépondérants et qui ne peuvent pas être dispensées d'un contrôle, même limité (art. 3b, al. 2 à 4).

2.3.3. Examen formel des dossiers

Le GT a remis en question l'examen en deux phases des dossiers (formel puis matériel), qui était prôné par le rapport d'audit parce qu'en pratique les intervenants ne se penchent pas en deux fois sur un dossier, mais en une seule. Partant, il a décidé de ne pas généraliser l'examen en deux temps en laissant le soin au pilote de la procédure de

déterminer si le dossier est complet ou non (examen formel) et, le cas échéant, de consulter rapidement les services spécialisés pour leur demander leur avis sur cette question et sur les décisions spéciales qu'ils pourraient être amenés à instruire et à rendre.

Le GT a également décidé de donner 10 jours ouvrables et non 5 pour effectuer l'examen formel et la consultation éventuelle des services concernés par une décision spéciale, jugeant que cette phase de la procédure est cruciale pour le bon déroulement de la procédure et afin que le projet puisse ensuite être traité avec diligence par tous les intervenants. Il est en effet unanimement admis que les dossiers qui prennent le plus de temps de traitement sont ceux qui doivent être suspendus pour complément ou défaut dans la mise à l'enquête publique. Par ailleurs, le canton du Tessin qui fixait à 5 jours ouvrables le délai pour l'examen formel de tous les services a très vite constaté que ce délai était trop court et que l'examen formel systématique de tous les services n'était pas absolument indispensable et pouvait être remplacé par une consultation au cas par cas.

2.3.4. Procédure validée par le GT

a) La demande de permis de construire: Tous les requérants effectuent obligatoirement la saisie et la numérisation de leur demande de permis de construire et de leur dossier dans le système SATAC (statistiques, transparence).

b) Le tri des dossiers: La commune examine le dossier, détermine la procédure à suivre ainsi que la pose éventuelle des perches-gabarits et, dans les 5 jours ouvrables dès réception du dossier complet ou non via le système SATAC, transmet le dossier au SCAT ou à ses propres services en fonction de la procédure à suivre.

c) L'examen formel des dossiers: Le pilote du dossier (SCAT pour les procédures ordinaires, simplifiées qui nécessitent une coordination en raison de services à consulter ou de dérogations à délivrer et hors de la zone à bâtir; les communes pour les procédures simplifiées ne nécessitant ni dérogation ni préavis spécialisé; les villes pour les procédures ordinaires et simplifiées sauf hors de la zone à bâtir) examine le dossier et détermine s'il est complet et correct dans les 10 jours ouvrables dès réception du dossier via le système SATAC. Au besoin, dans le même délai, il consulte les intervenants compétents pour déterminer si le dossier est complet et correct. À l'issue de l'examen formel, il décide soit de mettre le dossier à l'enquête publique, soit de formuler une demande de compléments groupée pour tous les intervenants. La deuxième demande de complément est payante.

d) La mise à l'enquête publique: Si le dossier est complet, le pilote du dossier transmet l'avis d'enquête publique à la Feuille officielle (FO) et l'ordre de poser des perches-gabarits au requérant via le guichet informatique. La première publication dans la FO peut prendre de 3 à 8 jours ouvrables dès la communication au service de publication. Ce délai est cependant nécessaire au requérant pour organiser la pose des perches-gabarits sur le terrain.

e) Le délai d'opposition: Il commence à courir le vendredi de la première publication et se termine 20 jours après, soit un jeudi soir à minuit, sauf jour férié. Les oppositions parviennent donc à la commune le vendredi suivant ou au plus tard le lundi d'après, soit entre 14 et 15 jours ouvrables après la première publication dans la FO ou 17 à 22 jours ouvrables après l'envoi de la communication à la FO.

f) L'examen matériel des dossiers: Dans les 10 jours ouvrables dès réception du dossier complet et correct dans sa sphère de gestion, le pilote de la procédure envoie le dossier aux services communaux et cantonaux concernés qui l'examinent tous simultanément. Dans les 20 jours ouvrables, la commune consulte ses propres sous-

services et insère la "synthèse des préavis communaux" dans le logiciel SATAC et les services cantonaux en font de même.

g) La coordination matérielle et le préavis de synthèse: Dans les 5 jours ouvrables dès réception de tous les préavis (synthèse des préavis communaux et le cas échéant les préavis des services cantonaux), le pilote de la procédure effectue le "préavis de synthèse" et l'envoi au Conseil communal pour décision.

h) Les décisions spéciales: Lorsque des décisions spéciales sont nécessaires, le pilote de la procédure dispose de 5 jours ouvrables supplémentaires pour effectuer la synthèse des préavis.

i) Le traitement des oppositions: En cas d'opposition et à moins qu'il organise une séance de conciliation, le Conseil communal dispose de 10 jours ouvrables dès réception du préavis de synthèse pour rendre sa décision d'octroi ou de refus du permis de construire et de levée ou d'admission des oppositions.

j) La délivrance du permis de construire: Dès réception du préavis de synthèse, le Conseil communal dispose de 5 jours ouvrables pour rendre sa décision d'octroi ou de refus du permis de construire dans les cas simples et de 10 jours ouvrables des les autres cas (oppositions, dossiers complexes, etc.), sauf s'il peut justifier de délais plus importants, comme l'inscription de mentions au registre foncier ou la réalisation de conditions particulières.

En cumulant les délais exposés ci-dessus aux lettres a) à j), on constate que, pour une procédure ordinaire simple, par exemple une villa tout à fait conforme aux règlements, ce qui représente une grande partie des dossiers, le délai pour délivrer le permis de construire est de 45 jours ouvrables, autrement dit 9 semaines, soit 63 jours. Les dossiers soumis à la procédure simplifiée, mais pas dispensés de l'enquête publique pourront quant à eux être sanctionnés en moins de 60 jours. Finalement, les dossiers plus complexes, nécessitant des dérogations ou faisant l'objet d'une opposition pourront être traités par les communes en 80 jours.

En permettant de rendre un permis de construire "normal" ou "classique" dans les 60 jours, soit 2 mois, la révision proposée permettra donc de satisfaire aux souhaits émis dans les sondages de l'audit. Avec de tels délais de traitement, le canton de Neuchâtel se situera dans les meilleurs cantons (notamment TI, UR, SH et TG), bien en dessous de la moyenne suisse qui est de 3 mois ou 90 jours selon les sondages et études analysés par l'audit.

2.4. Suite du projet du GT

Lors de la dernière séance, le GT a confié au SCAT le mandat de produire un projet de loi modifiant la loi sur les constructions, un rapport ainsi qu'un projet d'arrêté portant modification du règlement d'exécution de la loi sur les constructions sur la base des dispositions et propositions décidées en séance.

3. OBJECTIF ET PHILOSOPHIE DU PROJET

3.1. En général

Le présent projet propose de revoir la manière de travailler et de collaborer entre les intervenants du processus, en particulier entre les autorités communales et cantonales.

L'audit concluait que le travail des communes et du canton devait se faire simultanément et non l'un après l'autre, qu'il ne suffisait pas de coordonner le résultat final des préavis et les analyses de chaque autorité, mais qu'il était indispensable de coordonner également l'examen du dossier. L'audit allait au bout des choses en proposant de revoir complètement les compétences et le système de traitement des permis de construire. En effet, il préconisait que les dossiers à préavis par le canton devaient être traités d'un bout à l'autre par le canton, de la réception du dossier à la délivrance du permis de construire, et que seuls les dossiers simples devaient rester totalement gérés par la commune sans passer par le canton. Pour des raisons politiques évidentes, notamment les discussions en cours sur le troisième volet de désenchevêtrement des tâches entre les communes et le canton, le GT n'est pas allé aussi loin que le suggérait l'audit. Toutefois, le logiciel en cours de développement ne fige pas le système et permettra de faire évoluer la procédure et les compétences tant vers la centralisation que vers la décentralisation du traitement des permis de construire.

La consultation a permis de confirmer que ce choix politique était judicieux, puisque la majorité des remarques émises saluent la nouvelle répartition des compétences et des tâches arrêtée par ce projet. En effet, très peu de voix se sont élevées pour regretter une perte de compétence des communes, et seuls quelques avis auraient souhaité une plus grande compétence du canton, notamment pour délivrer les permis de construire hors de la zone à bâtir.

3.2. Mesure "Gain de temps"

La procédure actuelle prévoit des délais d'ordre qui permettent de délivrer un permis de construire dans les **90 jours** (cas ordinaires, mais simples) à 110 jours (autres cas). Dans les cas extrêmement simples, ce délai est réduit à 60 jours.

Avec l'ensemble des propositions, le temps de traitement des dossiers ordinaires et conformes sera réduit à 45 jours ouvrables au maximum, soit 9 semaines ou **63 jours**.

Les principales modifications qui permettent un gain de temps, sont les suivantes:

3.2.1. Traitement des dossiers en parallèle par tous les acteurs

Il s'agit d'imposer à l'ensemble des acteurs de travailler en parallèle et non plus de manière successive et d'introduire des délais contraignants. Cette nouvelle façon de travailler permet de gagner **15 jours** avant la mise à l'enquête publique et d'optimiser l'examen matériel des dossiers.

3.2.2. Suppression des vacances judiciaires

Cette mesure permet certes un gain de temps pendant les périodes concernées (**30 jours** en été, **15 jours** à Noël et **15 jours** à Pâques), mais elle permet surtout d'éviter les vagues de dossiers déposés qui engorgent les services communaux et cantonaux avant les périodes en question. À noter que les vacances judiciaires ont été introduites en procédure administrative cantonale le 1^{er} février 2001 seulement. Le rapport du Conseil d'État indiquait que l'absence de vacances judiciaires ne gênait pas l'activité des autorités administratives du canton, mais qu'elle constituait en revanche un obstacle sérieux à l'exercice du droit de recours ou d'opposition.

Par contre, il est vrai que les périodes en question correspondent également aux vacances scolaires et que le personnel des administrations communales et cantonales

est réduit pendant ces périodes. Dans certains services spécialisés, où très peu, voire un seul collaborateur, maîtrise une problématique, certains dossiers particuliers ne gagneront finalement pas de temps avec cette mesure. Cependant, ces considérations ne concernent pas la majorité des dossiers pour lesquels les administrations arriveront à s'organiser en conséquence.

3.2.3. Réduction du délai d'opposition de 30 jours à 20 jours

Cette mesure n'est qu'un retour en arrière, puisque l'introduction du délai de 30 jours au 1^{er} janvier 2004 avait remplacé le délai de 20 jours ! Le Département de la gestion du territoire justifiait cet allongement du délai d'enquête publique par la volonté d'assurer un parallèle avec les législations fédérale et cantonale sur l'étude d'impact sur l'environnement et sur les forêts (autorisation de défrichement). Pour ces procédures dictées par le droit fédéral le délai d'enquête devra toujours être de 30 jours. Cependant, pour tous les cas ordinaires, qui représentent la majorité des dossiers (au moins 80%), le retour à un délai d'enquête de 20 jours permettra de gagner 10 jours.

3.2.4. Transmission des documents par le système SATAC

Actuellement, les échanges entre les intervenants communaux, cantonaux et externes s'effectuent au maximum par la messagerie électronique, mais un grand nombre de documents, notamment les dossiers de plans, les préavis et les prises de position officielles sont transmis par courrier. De plus, pour des raisons budgétaires, les envois ne peuvent pas s'effectuer en courrier prioritaire et il est courant que des documents mettent entre 3 et 5 jours ouvrables pour parvenir à leur destinataire.

Le nouveau logiciel SATAC fonctionnera comme une plateforme d'échange de documents et permettra l'envoi et la prise en charge de la quasi totalité des documents du dossier et des courriers par voie informatique. Le préavis de synthèse du SCAT sera par exemple téléchargeable directement depuis le site SATAC par la commune dès sa validation, de même que les décisions spéciales et le permis de construire. Ce système permettra de gagner jusqu'à 15 jours après la synthèse du SCAT.

Afin de donner de la souplesse à ce principe et de permettre la mise en place concrète, pratique et pragmatique du système informatique, c'est le Conseil d'Etat qui décidera de la mise en place de l'obligation de la saisie des dossiers et de la transmission des documents par la voie du logiciel, en fonction de l'avancement de la mise à jour de SATAC et des intervenants à intégrer dans le système.

3.3. Un cadre administratif unique avec des pilotes multiples

3.3.1. Introduction du nouveau système SATAC

Le nouveau système SATAC constituera un cadre administratif unique pour la gestion de tous les permis de construire déposés dans le canton. Pour les procédures de leur compétence, les villes et les communes pourront piloter le système informatique et gérer la procédure et les circulations de dossiers. Pour les procédures qui requièrent la coordination du SCAT, c'est ce dernier qui pilotera le système et les circulations.

SATAC sera un système transparent et un outil statistique fiable et global (canton et communes). La transparence du système garantira l'équité et rendra possible à long terme tant une délégation administrative de la prestation des permis de construire qu'une concentration de celle-ci au sein d'une seule structure.

3.3.2. Situation intermédiaire

Le programme de législature invite les communes à fusionner. Elles disposeront certainement à terme d'une administration spécialisée et prendront de l'autonomie en se dotant d'un architecte et d'un service d'urbanisme. Par ailleurs, avant de vouloir figer le système, il faut également attendre le résultat du troisième volet du désenchevêtrement des tâches qui est actuellement discuté entre les communes et le canton et dont le thème des permis de construire fait partie. D'ici là, les modifications de la procédure et de l'application informatique qui sont proposées doivent permettre de gérer une situation intermédiaire et de passer progressivement à une plus grande autonomie communale dans un cadre administratif unifié.

4. RÉSULTATS DE LA CONSULTATION

Le projet a été mis en consultation publique du 15 septembre au 31 octobre 2011. Un courrier de M. Claude Nicati, chef du Département de la gestion du territoire, daté du 15 septembre 2011 a été transmis par courrier électronique à toutes les communes du canton (53), à tous les Départements, services et offices cantonaux concernés ainsi qu'aux Tribunal cantonal et au préposé cantonal à la gestion de l'information (40), aux 6 prestataires externes à l'Etat consultés dans le cadre des permis de construire (ECAP, Pro Infirmis, CFF, BLS, ESTI, TRN) à 6 partis politiques (PSN, POP, Les Verts, UDC, Solidarités, PLRN), ainsi qu'aux associations et milieux intéressés suivants : la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage (FP), le WWF, ProNatura, Patrimoine Suisse, l'association Transports et Environnement (ATE-NE), la Société faîtière des associations de protection de la nature (Ecoforum), la Société des communes neuchâteloises, l'association des communes neuchâteloises (ACN), la Chambre immobilière, la Chambre du commerce et de l'industrie, la Chambre d'agriculture et de viticulture, le bureau neuchâtelois des métiers du bâtiment, la Fédération suisses des urbanistes (section romande) (FSU), la société suisse des ingénieurs et architectes (SIA-NE) ainsi que le groupement des architectes neuchâtelois (GAN) (15).

Ledit courrier invitait à consulter et à télécharger le projet de rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant la modification de la loi sur les constructions (LConstr.) sur le site du service de l'aménagement du territoire. Au total, 120 entités ont été consultées directement par courrier électronique. Le rapport était également en consultation publique sur le site du service de l'aménagement du territoire.

Pour un bref tour d'horizon des principales remarques, nous vous renvoyons au rapport de consultation du service de l'aménagement du territoire qui est joint au présent rapport dans un document à part (annexe III de la brochure séparée).

5. COMMENTAIRE ARTICLES PAR ARTICLES

Les modifications proposées dans la présente révision impliquent la révision partielle de la LConstr. ainsi que le toilettage de trois articles de la LCAT, mais c'est surtout le règlement d'exécution de la loi sur les constructions (RELConstr.), que le Conseil d'Etat modifiera en fonction de la révision de la LConstr., qui concrétisera la nouvelle procédure de traitement des permis de construire exposée ci-dessus. Par conséquent, afin de comprendre et de prendre toute la mesure de la révision qui vous est soumise, le projet d'arrêté du Conseil d'Etat portant modification du RELConstr. est joint au présent rapport

dans un document à part (annexe I de la brochure séparée), de même que le règlement du système informatique de gestion et de traitement des demandes de permis de construire (annexe II de la brochure séparée). Pour faciliter le suivi de ce chapitre, les annexes IV et V de la brochure séparée vous proposent également des tableaux comparatifs entre les dispositions actuelles et les propositions de révision de la LConstr. et du RELConstr.

5.1. Loi sur les constructions (LConstr.)

Article 2 – Champ d'application

La systématique du champ d'application de la loi a été complètement revue afin de pouvoir proposer aux acteurs de la procédure des listes quasi-exhaustives des constructions et installations soumises à la procédure de permis de construire. L'établissement de listes comme aide à l'exécution de la loi est en effet une des demandes qui est clairement ressortie des travaux de l'audit et du groupe de travail technique.

L'alinéa 2 de cet article a donc été simplifié. Il ne consiste plus qu'en une délégation de compétence au Conseil d'Etat qui est chargé d'établir la liste des constructions et installations soumises à permis de construire. Cette délégation permettra d'être beaucoup plus réactif si d'aventure l'évolution de la société ou de la technique commande de retirer ou d'ajouter des types de constructions dans la liste.

L'article 5 nouveau RELConstr. (annexe I de la brochure séparée) reprend donc le contenu de l'ancien article 2, alinéa 2 LConstr. en l'étoffant de nombreux autres exemples tirés de la jurisprudence, mais également de la pratique.

Article 3 – Exceptions

L'article 3 définit toujours les ouvrages qui ne sont pas soumis à la loi sur les constructions, mais la systématique a été revue. Il s'agit de ceux qui sont soumis à une procédure fédérale, des constructions et installations érigées dans le cadre d'une procédure d'amélioration foncière ainsi que des plans routiers cantonaux et communaux. Cette dernière catégorie a été reprise avec une liste exemplative des ouvrages qui peuvent être réglés par la procédure de plan d'alignement valant plan routier.

Finalement, les constructions mobilières provisoires ne sont plus mentionnées dans cet article, puisqu'elles sont maintenant soumises à la loi, mais en principe, elles seront dispensées du permis de construire. Cette manière de procéder permet de maintenir un contrôle sur ce type de constructions, malgré le fait qu'aucun permis de construire ne soit nécessaire, dans la mesure où une installation mobilière provisoire doit néanmoins respecter certaines règles.

Article 3a – Caractère obligatoire du permis de construire

Pour des questions de systématique de la loi et afin de traiter toutes les questions de la nécessité ou non d'un permis de construire au début de la loi, le nouvel article 3a reprend les termes de l'actuel article 27 LConstr. en y ajoutant un alinéa 3 concernant le moment auquel les travaux peuvent commencer.

Article 3b – Dispense du permis de construire

Toujours pour des questions de systématique, l'article 3b reprend l'ancien article 28 LConstr., mais avec une délégation de compétence au Conseil d'Etat pour l'établissement d'une liste des constructions et installations dispensées de permis de construire. L'alinéa 2 de cet article précise que le fait d'être dispensé du permis de construire ne libère pas des autres autorisations qui pourraient être nécessaires, par exemple pour la détention de certains animaux, l'exploitation d'un commerce ou d'un établissement public ou encore la tenue d'une manifestation. Par contre, dans la mesure où elles sont de très petite importance et afin de faciliter leur implantation et surtout leur contrôle, les constructions et installations dispensées du permis de construire ne sont pas prises en compte dans le calcul du degré d'utilisation des terrains (art. 11 à 17 RELCAT) et les gabarits ne s'appliquent pas entre les bâtiments situés sur la parcelle et l'objet dispensé de permis de construire. Toutefois, les gabarits prévus dans la zone correspondante seront appliqués vis-à-vis des parcelles limitrophes et les autres règles de constructions devront être respectées, sous peine de devoir modifier l'ouvrage. En effet, le fait de dispenser du permis de construire ne libère pas des règles de police des constructions impératives, des règles de police du feu et autres règles de sécurité, ni des règles du droit privé.

L'alinéa 1 de cet article réserve également les règles communales contraires contenues dans un plan de quartier, un plan spécial ou un plan d'aménagement afin de garantir que les principes définis dans les planifications spécifiques en vigueur restent applicables. Il serait en effet fâcheux que des constructions ou installations dispensées de permis de construire puissent être implantées dans une zone décrétée non constructible par une planification de détail. Par exemple, dans le cadre d'un plan de quartier qui définit les périmètres d'évolution des constructions annexes, un cabanon de jardin devra impérativement être implanté dans ces périmètres (al. 2).

Quant aux alinéas 3 à 5, ils prévoient des clauses de sauvegarde de l'intérêt public qui permettent de soumettre un projet à la procédure de permis de construire pour des raisons d'ordre ou d'intérêt public.

L'article 4b nouveau RELConstr. liste de manière quasi-exhaustive tous les ouvrages qui peuvent être dispensés de permis de construire afin d'offrir aux intervenants un moyen rapide de répondre à la question de la dispense ou non du permis de construire. Quant à l'article 4c nouveau LConstr., il traite les constructions et installations qui peuvent bénéficier de la procédure simplifiée.

En ce qui concerne les panneaux solaires, nous vous proposons une disposition cantonale (article 4b, chiffre 8, RELConstr.), malgré une disposition fédérale en cours d'adoption. En effet, la disposition fédérale suscite de sérieux doutes sur sa validité constitutionnelle et il s'agit avant tout de répondre au projet de loi du groupe des Verts déposé devant votre autorité, sans attendre la décision sur le projet fédérale.

Article 8 – (Sécurité des constructions) Principe

Il est apparu nécessaire de compléter l'article 8 qui ne prévoyait pas toutes les possibles interventions sur une construction ou une installation. En effet, les règles de l'art et de la technique doivent aussi être respectées pour les transformations, l'entretien et la démolition des ouvrages.

Article 12 – (Salubrité des constructions) Principe

Comme l'article 8, l'article 12 a été complété pour couvrir toutes les interventions sur les constructions et installations. De plus, l'alinéa 2 a été modifié afin de permettre aux autorités communales d'ordonner le dépôt de diagnostics et l'exécution d'assainissement avant toute intervention sur certains types de constructions ou installations. L'article 12 est rédigé afin de permettre au Conseil d'Etat d'adapter rapidement le règlement d'exécution aux évolutions de la société et de la technique. À ce jour, conformément à la motion Bertschi 05.147 adoptée par le Grand Conseil le 28 mars 2007, il est prévu de rendre obligatoire un diagnostic amiante pour tous les bâtiments construits avant 1994 et faisant l'objet d'une démolition ou d'une transformation importante. Cette exigence fera l'objet de l'article 8a du règlement d'exécution (annexe I de la brochure séparée).

Il est également prévu de soumettre les travaux dans les secteurs identifiés comme problématiques au niveau des phénomènes sismiques à un rapport conforme aux normes édictées en la matière par la société suisse des ingénieurs et des architectes (SIA). Cette exigence fera l'objet de l'article 8b du règlement d'exécution (annexe I de la brochure séparée).

Article 23 – (Délégation au Conseil d'Etat) Principe

L'article 23 prévoyant le principe de la délégation au Conseil d'Etat, il est nécessaire d'y ajouter la mention des ouvrages dispensés de permis de construire ainsi que des ouvrages soumis à la procédure simplifiée et ceux pour lesquels le préavis des services est obligatoire. Les autres délégations que le présent projet ajoute peuvent se rattacher à une délégation existante.

Article 27 – Détermination de la procédure à suivre

Ce nouvel article 27 prévoit que tout projet de construction ou d'installation doit être soumis à la commune. Cette disposition a pour objectif d'obliger les propriétaires à annoncer tous leurs projets à la commune, même s'ils sont dispensés du permis de construire, afin que celle-ci puisse avoir un regard sur ce qui se passe sur son territoire, renseigner les propriétaires ou leurs voisins et orienter les requérants dans leur demande de permis de construire. Cet avis ne doit pas alourdir la procédure, au contraire, il doit permettre rapidement au requérant de s'assurer qu'il est bien dispensé de permis de construire ou d'identifier la procédure à suivre. Finalement, cet avis ne donnera ni plus de compétence ni plus de travail à la commune. En effet, aujourd'hui déjà la commune doit renseigner les requérants et les voisins qui sollicitent des informations, mais également contrôler et inspecter les chantiers afin de vérifier la conformité des constructions aux dispenses de permis de construire. L'obligation prévue par cet article leur permettra de mieux gérer leurs tâches de police des constructions en responsabilisant le maître d'ouvrage.

Article 28 – Procédure simplifiée, principe

Pour des raisons de systématique, l'article 28 reprend l'actuel article 38 de la loi en précisant à quelles conditions la commune peut renoncer aux trois exigences de la procédure ordinaire. L'article 28 est complété par l'article 28a et l'article 4c du règlement d'exécution qui reprend l'ancien article 39 de la loi. Cette modification correspond à la demande émise dans le cadre de l'audit qui souhaitait que la distinction entre procédure ordinaire et simplifiée soit plus claire. Le projet prévoit donc expressément dans quels cas la commune peut choisir la procédure simplifiée, au moyen d'une liste quasi-

exhaustive, et à quelles conditions elle peut renoncer au préavis des services de l'Etat ou aux plans d'architectes. Afin d'adapter la loi à la pratique, le projet précise expressément que la procédure simplifiée s'applique aussi aux projets de minime importance non conformes et nécessitant une décision spéciale. Toutefois, la mise à l'enquête du projet et de la dérogation est obligatoire. Il en va de même pour les projets de minime importance en zone agricole, puisqu'ils nécessitent une décision spéciale.

Article 28a – Procédure simplifiée, exceptions

Cf. commentaire de l'article 28

Article 30 – Coordination

L'alinéa 1 de cet article est modifié afin de couvrir tous les cas d'intervention sur un ouvrage qui peuvent donner lieu à une coordination entre plusieurs autorités. Il permet également de donner les compétences de la coordination des dossiers dans leur zone d'urbanisation aux communes qui bénéficient de la dispense des préavis des services de l'Etat. En effet, c'est déjà la pratique actuellement et la dispense de la synthèse des préavis des services de l'Etat empêchent le SCAT d'effectuer la coordination. Par contre, en zone agricole, la coordination est toujours effectuée par le SCAT. L'adjonction de l'alinéa 3 permet de clarifier la situation pour les villes et de bien distinguer que leur tâche est différente dans la zone d'urbanisation et dans la zone agricole.

Nous vous proposons également d'ajouter à cet article un alinéa 4 qui permettra au Conseil d'Etat de formaliser une plate-forme de coordination qui existe déjà informellement et qui est destinée à aider les entreprises. Cette plate-forme se réunit en fonction des besoins des dossiers. Elle a pour mission de coordonner et d'orienter les projets industriels ou commerciaux dans le cadre du dépôt de la demande de permis de construire afin d'accélérer leur traitement et la délivrance des autorisations nécessaires.

Le projet d'article 2a du règlement d'exécution (annexe I de la brochure séparée) définit plus précisément comment le Conseil d'Etat entend formaliser et officialiser ladite plate-forme. Nous vous renvoyons pour le surplus à cette disposition.

Article 31 – Préavis des services de l'Etat

L'article 31 est le pendant de l'article 30 puisque c'est par le préavis des services de l'Etat que la coordination des dossiers est effectuée. Par conséquent, l'alinéa 2 est modifié afin de redonner la compétence au SCAT de rendre un préavis dans les dossiers hors zone à bâtir et ainsi pouvoir jouer pleinement son rôle de coordinateur des décisions spéciales. Il ne s'agit pas ici de prendre des compétences aux villes, mais simplement d'adapter la loi à la réalité du terrain agricole où les principales décisions et prises de position émanent du canton qui doit pouvoir mener le dossier.

Article 32 – Délais

Force est de constater que les délais d'ordre fixés par le Conseil d'Etat dans le règlement d'exécution de 1997 n'ont pas suffi à faire respecter les délais globaux de délivrance des permis de construire. La version de la révision qui a été mise en consultation prévoyait d'introduire un moyen d'empêcher que le non-respect des délais d'ordre soit sans conséquences. Les alinéas 2 et 3, de l'article 32 préoyaient qu'en l'absence de réponse ou de demande de prolongation de délai dans le délai imparti initialement, l'avis attendu était présumé positif. Pour des raisons de sécurité juridique, un alinéa 4 réservait les cas

où une décision spéciale est indispensable à la délivrance du permis de construire. La consultation a donné lieu à des avis très partagés sur les conséquences du non respect d'un délai par un service ou une autorité. Pour les uns c'est le gage du respect des délais, pour les autres le système est contraire à l'ordre juridique et inadéquat pour des questions de sécurité du droit.

Au vu des remarques émises lors de la consultation, le Conseil d'Etat a décidé de modifier la conséquence du non respect des délais précités puisqu'elle aurait amené autant d'insécurité juridique que de gain de temps. Le préavis du service qui ne répond pas dans les délais ne sera donc pas automatiquement positif. Toutefois, afin de garantir une certaine rigueur dans le respect des délais, le Conseil d'Etat a décidé de maintenir la possibilité pour le pilote de la procédure de passer outre le silence d'un service qui n'aurait pas répondu dans le délai imparti ou prolongé. Cette faculté devra cependant être réservée à des projets qui ne soulèvent pas de difficultés particulières et uniquement si les circonstances le permettent.

De plus, le système d'information, de gestion et de traitement des permis de construire permettra de mesurer la durée de traitement des dossiers par intervenants, ce qui facilitera l'identification des retardataires et la mise en place de solution pour accélérer le traitement des dossiers.

Finalement, il ne faut pas perdre de vue que l'autorité, le service ou tout autre intervenant qui est empêché de répondre dans les délais en raison des manquements d'un autre intervenant devra suspendre le dossier et non demander un délai pour répondre. De cette manière seuls les retardataires responsables de leur situation seront visés par l'article 32.

Article 33a, 33b et 33c – Gestion et traitement informatique des demandes de permis de construire, Dépôt de la demande de permis de construire, consultation et utilisation de la base de données du système d'information

Les articles 33a, 33b et 33c de la loi, l'article 91b du règlement d'exécution (annexe I de la brochure séparée) ainsi qu'un règlement spécifique pour le système d'information, de gestion et de traitement des permis de construire (annexe II de la brochure séparée) concrétisent une des principales nouveautés du projet qui est l'informatisation complète de tous les dossiers et leur traitement sur une plateforme informatique unique pour toutes les communes. C'est la réalisation d'un cadre administratif unique avec des pilotes multiples pour le traitement et le suivi de toutes les demandes de permis de construire, simplifiées et ordinaires. Cette évolution a été plébiscitée par les résultats de l'audit, par le groupe de travail technique et les services communaux consultés, notamment ceux des trois villes, ainsi que lors de la consultation publique. Seule l'informatisation des dossiers "simples" a fait l'objet de quelques critiques qui prétendent qu'elle compliquera le traitement des dossiers et dissuadera les requérants à demander un permis de construire. Il n'est à notre sens pas raisonnable d'exclure une partie des permis de construire du système informatique en raison de leur taille et non pensons que l'informatisation de ceux-ci va au contraire simplifier et accélérer leur traitement par l'échange informatique des documents et des informations. Au niveau plus global, ce projet se profile avec un peu d'avance sur une tendance qui se généralise peu à peu dans toute la Suisse sous l'impulsion de la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP). En effet, de nombreux cantons ont déjà passé à l'informatisation du processus des permis de construire ou ont prévu d'y passer dans un proche avenir (notamment LU, ZH, TI, VD, SG et UR).

Cette évolution ne va toutefois pas laisser sur le bord de l'autoroute informatique les personnes qui n'ont pas les moyens informatiques de saisir leur demande de permis de

construire sur le nouveau logiciel SATAC. Le règlement prévoit en effet que les communes et le SCAT devront prévoir la saisie du dossier en lieu et place des personnes qui justifieront de l'absence des outils adéquats pour ce faire. Cette saisie ne sera certes pas gratuite, mais l'investissement dans une connexion internet et dans du matériel informatique ne l'est pas non plus.

Les documents papiers étant encore indispensables à l'examen de certains services spécialisés, ils ne seront pas abandonnés, mais leur nombre sera défini de cas en cas en fonction des réponses données lors de la demande de permis de construire. Certains très gros projets ne sont en effet pas examinables sur un écran, alors que tous les autres ne nécessiteront plus que 3 dossiers, un pour le requérant, un pour la commune et un pour l'Etat, afin d'y apposer les timbres de la sanction. Le nombre de 3 dossiers papiers sera fixé par l'article 42, alinéa 5, du règlement d'exécution, ce qui permettra de l'adapter en cas d'évolution rapide du mode de certification des documents.

Article 34 – Enquête publique et opposition

La majorité du groupe de travail technique propose de retenir les propositions de l'audit de réduire le délai d'opposition à 20 jours et de supprimer les vacances judiciaires pour les enquêtes publiques des permis de construire. Cette décision est motivée par le constat que les oppositions ne sont que très rarement motivées et que les associations de protection de l'environnement sont en principe au courant des projets problématiques et arrivent sans grandes difficultés à maintenir une veille pendant les périodes de vacances. Il faut souligner que l'effort d'organisation pour la personne qui souhaite faire opposition n'est pas insurmontable. En effet, le logiciel actuel permet déjà au public de se tenir au courant des avis d'enquête par internet et le nouveau logiciel permettra en plus de visualiser les plans du projet sur la plateforme informatique de gestion et de traitement des permis de construire. Il sera donc possible de former une opposition même en cas d'absence de son domicile ou de son poste de travail. Le but de cette réduction des délais est donc uniquement de "trier" les oppositions motivées de celles qui ne sont que dilatoires.

Les remarques émises lors de la consultation sont également très partagées sur cet article. Les uns saluent la suppression des vacances judiciaires et la réduction des délais, les autres y trouvent une complexification et une contrainte inadmissible pour le droit des tiers. Pour le Conseil d'Etat, les inconvénients relevés lors de la consultation étant les mêmes que ceux discutés au sein du groupe de travail technique, il propose au Grand Conseil de maintenir le projet de réduction des délais et de suppression des vacances judiciaires pour les oppositions. En effet, l'effort de coordination des délais fédéraux et cantonaux ne concernant que peu de dossiers et les vacances judiciaires entraînant des pics de dépôt de dossiers, sont une des principales motivations pour changer le système actuel.

Au surplus, les cas nécessitant un délai d'opposition de 30 jours en vertu du droit fédéral sont clairement identifiés et feront l'objet d'un avertissement lors de la mise à l'enquête publique. Il s'agit principalement des cas pour lesquels les associations de protection de l'environnement ont qualité pour recourir.

Article 35 – Perches-gabarits

Il est fréquent que des opposants demandent aux autorités de décision ou de recours le maintien des perches-gabarits pendant la procédure d'opposition, respectivement de recours, alors que la loi ne prévoit pas expressément cette possibilité. En effet, la loi actuelle ne prévoit la pose des perches-gabarits que pendant la mise à l'enquête publique. La présente modification donne une base légale claire pour les autorités de

décision et de recours, mais surtout avertit le requérant que la pose des perches-gabarits peut durer plus longtemps que la publication de son projet. La loi prévoit d'ailleurs que le requérant ne peut démonter les perches-gabarits aussi longtemps que l'autorité n'a pas pris sa décision sur leur maintien ou non.

Article 36 – Sanction à deux degrés

La loi bernoise prévoit que des plans de quartier très détaillés peuvent valoir comme sanction préalable à un projet. Le groupe de travail technique a jugé intéressant d'introduire cet instrument. Le plan de quartier devra alors répondre à toutes les exigences et détails techniques d'une sanction préalable en plus de celles requises pour les plans de quartier.

Article 37 – Durée de validité

Le groupe de travail technique a également jugé utile de préciser ce qui constitue concrètement le début des travaux au sens de l'article 37, alinéa 1. Par conséquent, un nouvel alinéa 2 précise que "l'exécution de travaux, d'un changement d'affectation ou d'autres mesures qui ressortent des plans sanctionnés et qui, à eux seuls, nécessiteraient un permis de construire" constitue un "début des travaux". Cette adjonction correspond à la pratique des services cantonaux et des communes et a été confirmée par une décision sur recours du Conseil d'Etat.

À la suite de la consultation, il est apparu utile de préciser que les aménagements extérieurs devaient être terminés dans l'année qui suit la fin des travaux de la construction ou de l'installation en tant que telle et ce, conformément aux plans des aménagements extérieurs sanctionnés dans le cadre du permis de construire.

Articles 38 et 39 – Procédure simplifiée

Pour des questions de systématique de la loi, le contenu de ces deux articles a été repris dans les nouveaux articles 28 et 28a, ainsi que dans le règlement d'exécution à l'article 4c. Ils sont donc abrogés.

Article 40 – Dérogations

L'article 40 est remanié afin d'offrir aux communes disposant des moyens de contrôle suffisants, c'est-à-dire les villes, des compétences accrues pour les dérogations qui ne concernent pas directement les questions d'aménagement du territoire qui sont soumis au contrôle du canton, comme l'affectation des zones et leur taux d'occupation du sol, mais l'esthétique et l'apparence de leur zone urbaine. Par conséquent, pour tout ce qui concerne les prescriptions architecturales, l'esthétique, la longueur et la profondeur ainsi que la sécurité technique et la salubrité des bâtiments, les Conseils communaux des trois villes pourront accorder des dérogations sans au préalable demander une décision spéciale au chef du Département de la gestion du territoire.

Cette modification profite également de préciser les compétences entre le département et les Conseils communaux pour ce qui est des dérogations afin d'éviter tout malentendu. En effet, le Tribunal administratif avait relevé que la rédaction de l'actuel article 40, alinéa 2, était "quelque peu maladroite", puisque contrairement à ce que laissait sous entendre son texte, elle ne reflétait pas du tout une volonté législative d'étendre les compétences du Conseil communal au-delà de la simple délivrance des dérogations approuvées par le département. Cette jurisprudence a clairement établi que le Conseil communal n'a pas le

pouvoir d'accorder ou de refuser une dérogation qui n'a pas été approuvée par le département et qu'il ne peut pas non plus refuser d'octroyer une dérogation approuvée par le département. Par contre, il pourrait refuser l'octroi du permis de construire pour une question qui dépend de sa compétence, et qui ne concerne pas la dérogation accordée par le département (RJN 2006 236, consid. 3 p. 239).

Il est maintenant clair que le département doit rendre une décision à part entière, appelée décision spéciale, pour l'approbation ou le refus des dérogations. Cette décision est notifiée par le Conseil communal en même temps que sa décision sur l'octroi ou le refus du permis de construire et elle suit les mêmes voies et délais de recours. La commune n'a donc formellement pas besoin d'accorder la dérogation, puisque la décision du département règle cette question. Partant, afin de clarifier les compétences conformément à la jurisprudence précitée, l'article 40 précise que le département rend une décision sur l'octroi ou le refus de la dérogation et supprime le stade de l'octroi de la dérogation par le Conseil communal qui est inutile et équivoque.

Article 46 – Mesures administratives, Nature des mesures, dans la zone d'urbanisation

L'article 46 a été remanié afin de clarifier les compétences et préciser les moyens à disposition des autorités pour faire respecter la loi et les autorisations délivrées ainsi que rétablir un état conforme à ces dernières. Cet article indique maintenant clairement que, dans la zone d'urbanisation, c'est le Conseil communal qui est compétent pour agir et faire respecter la loi et les autorisations communales et cantonales délivrées dans le cadre du permis de construire. La liste des mesures que peut prendre l'autorité a été mise à jour afin d'offrir de véritables alternatives pour une intervention proportionnées et adaptées pour tous les cas de figure (al.1).

L'alinéa 3 de la disposition a également été revu afin de renforcer l'information qui est fournie aux cranciers hypothécaires et un alinéa 4 a été ajouté pour permettre d'avertir l'assureur de l'immeuble, soit l'établissement cantonal d'assurance et de prévention (ECAP), des mesures qui doivent être prises afin que ce dernier puisse en évaluer les conséquence sur la valeur d'assurance.

Article 46a – Mesures administratives, Nature des mesures, hors de la zone d'urbanisation

L'actuel article 46a, en ne se référant qu'à l'article 46, jette le doute sur les moyens d'intervention du canton hors de la zone d'urbanisation. Pour clarifier la situation et donner les mêmes moyens d'intervention hors de la zone d'urbanisation que dans la zone d'urbanisation, le renvoi de l'article 46a a été étendu aux articles 46 à 50c.

Article 49 – Nouvelle inspection

L'article 49 est modifié pour introduire le principe de l'inspection du bâtiment, non seulement à la fin des travaux, mais également après un délai de remise en état ou après une procédure de recours. En effet, les permis de construire ne sont pas les seules décisions qui doivent faire l'objet d'un contrôle d'exécution.

Article 49a – Inexécution, Avis

L'article 49a donne une base légale à l'intervention de l'assureur dans les cas où le propriétaire du bâtiment ne prend pas les mesures requises par la loi ou les autorisations

délivrées. L'assureur n'interviendra en principe que lorsque les irrégularités mettent en péril les conditions d'assurance.

Article 49b – Inexécution, Exécution par substitution

L'article 46b reprend le contenu de l'actuel article 49 avec l'introduction du rappel que l'exécution par substitution ne libère pas le propriétaire des conséquences civiles et pénales de son insoumission.

Article 50a – Cession de la créance

L'article 50a prévoit la possibilité pour les créanciers hypothécaires de se faire céder par le canton ou la commune les créances nées d'une exécution par substitution et garanties par une hypothèque légale. Il s'agit simplement de permettre à ces créanciers de pouvoir défendre leur propre créance en rachetant d'autres créances privilégiées.

Article 55a – Responsables

L'article 55 est complété par un alinéa 3 afin de préciser que les architectes, ingénieurs, entrepreneurs et maîtres d'état s'occupant de constructions qui contreviennent aux dispositions de la présente loi et de ses dispositions d'exécution sont passibles, comme les propriétaires eux-mêmes, des peines prévues à l'alinéa 1.

5.2. Loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT)

Article 22 – Plans d'alignement cantonaux

L'alinéa 2 de cette disposition prévoit que les travaux de construction ou de correction d'une route qui s'exécutent à l'intérieur d'alignements cantonaux existants sont uniquement soumis à la procédure d'adoption des plans routiers cantonaux. Elle renvoie encore aux articles 12 et suivants de l'ancienne loi sur les constructions de 1957 qui traitaient des plans routiers. Or, depuis l'adoption de la loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996, les plans routiers cantonaux ne sont plus traités pas la loi sur les constructions, mais par la loi sur les routes et voies publiques (LRVP), du 21 août 1849. Par conséquent, le renvoi de l'article 22, alinéa 2, LCAT est obsolète.

Afin de mettre à jour le renvoi de l'article 22, alinéa 2, et de clarifier la portée de cette disposition, nous vous proposons de préciser que les travaux en question ne sont pas soumis à la procédure de permis de construire, mais qu'ils sont soumis à la procédure d'adoption des plans routiers cantonaux définies aux articles 29 et suivants de la LRVP.

La révision de la LRVP étant en cours, l'article sera à nouveau appelé à évoluer prochainement. Toutefois, le calendrier de la révision précitée n'est à ce jour pas assez défini pour en tenir compte dans la présente révision.

Article 72 – Plans d'alignement communaux, Obligation d'adopter un plan d'alignement

L'article 72, alinéa 2, LCAT, prévoit que les travaux de construction ou de correction d'une route qui s'exécutent à l'intérieur d'alignements communaux existants sont uniquement soumis à la procédure du permis de construire. En effet, contrairement aux plans routiers cantonaux, la procédure d'adoption de plans routiers communaux n'existe

pas et ils sont soumis, comme les autres constructions et installations, à la procédure de permis de construire de la LConstr.

L'alinéa 2 renvoie toujours aux articles 64 et suivants de l'ancienne loi sur les constructions de 1957. Or, ces articles ont été abrogés en 1996 par l'adoption de la LConstr. et remplacés par des dispositions qui ne concernent plus la procédure de permis de construire elle-même, mais les dispositions transitoires et finales. Au surplus, l'article 64 de la LConstr. a été abrogé par la loi du 2 novembre 2010 avec entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2011.

Par conséquent, il y a lieu de supprimer purement et simplement le renvoi aux anciens articles 64 et suivants de l'ancienne loi sur les constructions.

Article 74 – Plans d'alignement communaux, Contenu

L'article 74, alinéa 2, lettre d, LCAT prévoit que si le plan d'alignement contient le tracé, la largeur et le niveau des chaussées, des trottoirs, des passages pour piétons, des passages souterrains, des ouvrages antibruit, des éléments de modération du trafic, ainsi que tout élément lié aux routes (plan routier), la procédure du permis de construire ne s'applique pas.

Comme il utilise le même renvoi aux articles 64 et suivants de la loi sur les constructions de 1957 que l'article 72, alinéa 2, LCAT, nous nous permettons de vous renvoyer pour le surplus aux commentaires ci-dessus.

6. POSTULATS, PROJET DE LOI ET MOTION RELATIFS AUX CONSTRUCTIONS

Les postulats énumérés ci-dessous demandent la simplification et la clarification des procédures d'aménagement du territoire et des permis de construire. L'adoption par le Grand Conseil en novembre 2010 de l'AIHC (accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions) est un début de réponse à ces postulats. Le présent rapport continue de répondre au même objectif de simplification et de clarification des procédures. D'autres projets doivent encore être menés à terme, comme la concrétisation de l'AIHC dans les lois cantonales et les règlements communaux et le désenchevêtrement des tâches. Ce n'est qu'à la fin de ce long et complexe processus de réforme du système que nous pourrions vous proposer de classer définitivement ces postulats.

Quant au projet de loi, il est devenu sans objet, le présent projet de loi présenté dans ce cadre y apportant les réponses nécessaires. Par conséquent, il est proposé de le rejeter, respectivement à ses auteurs de le retirer.

Finalement, la motion "amiante", amendée et acceptée par le Grand Conseil le 28 mars 2007, demande un diagnostic avant travaux, des mesures d'assainissement en cours de travaux, une attestation de contrôle et la mise sur pied de formations pour les professionnels concernés. Le présent projet de loi répond aux trois premières demandes de la motion. Quant à la formation, le laboratoire intercantonal de santé au travail (LIST) a, dès 2006 et d'entente avec la direction du Centre cantonal de formation professionnelle des métiers du bâtiment (CPMB) à Colombier, sensibilisé les apprentis aux diverses formes que peut revêtir l'amiante, sur les dangers qu'il représente pour la santé, ainsi que sur l'attitude à adopter face à des matériaux susceptibles d'en contenir. A ce jour, plus de mille apprentis ont reçu cette information et il est prévu qu'elle continue à être dispensée ces prochaines années. Cette information a également été diffusée à des

entreprises du domaine de la construction qui en avaient fait la demande. Enfin, cet aspect est également abordé lors des contacts que l'office de l'inspection du travail entretient avec les entreprises du second œuvre. Par conséquent, nous considérons que nous avons donné suite à la motion en question conformément à votre vote du 28 mars 2007.

6.1. Postulat du groupe radical - Pour une réforme fondamentale des procédures dans les domaines de l'aménagement du territoire et des constructions

Postulat accepté le 30 août 2005

Le Conseil d'Etat a présenté un rapport 10.004, "Classement de motions et postulats du DGT". Ce rapport a été adopté lors de la session de février 2010. Le Grand Conseil a néanmoins refusé le classement de ce postulat dont nous rappelons la teneur ci-après:

05.148 ad 05.028

30 août 2005

Postulat du groupe radical

Pour une réforme fondamentale des procédures dans les domaines de l'aménagement du territoire et des constructions

Le Conseil d'Etat est invité à étudier toutes les voies et moyens en vue de rendre plus transparents et plus simples, d'une part, les instruments légaux de planification, d'autre part, les procédures applicables dans les domaines de l'aménagement du territoire et des constructions. Cette étude reposera notamment sur une comparaison des instruments et des procédures applicables dans d'autres cantons ainsi que la prise en compte de solutions éprouvées permettant de tendre vers une simplification des instruments et des procédures tout en garantissant une harmonisation de la législation neuchâteloise par rapport à celle de cantons qui font office de modèle d'efficacité et de performance en la matière.

Développement

La nécessité d'entreprendre sans tarder des démarches en vue d'une réforme fondamentale des procédures dans les domaines de l'aménagement du territoire et des constructions ne peut en aucun cas se borner à la prise en compte des incidences découlant du projet "Marguerite" actuellement à l'étude de modification générale de l'organisation judiciaire. Pour causes:

– Le deuxième volet de désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes ne saurait être l'aboutissement du règlement des questions de répartition des tâches entre ces entités, également en matière d'aménagement du territoire et de constructions. Comme dans les domaines de la santé et de l'instruction publique, il doit également être possible de créer des synergies en vue non seulement d'adapter les procédures à l'importance et l'étendue des objets soumis à une décision ou une autorisation, mais aussi de générer des économies, tant à l'échelle de l'Etat que des communes.

– Les dispositions légales actuelles sont malheureusement caractérisées par l'absence d'outils pertinents de planification régionale, ce alors que dans le contexte des enjeux liés au développement régional, qu'il s'agisse des transports collectifs et individuels ou encore de la promotion économique. Le projet du TRANSRUN ou les divers projets d'implantation de sites de production d'entreprises au nom de la promotion économique exogène sont assez d'objets pour démontrer qu'il existe un besoin patent d'instruments appropriés pour une meilleure transparence et une plus grande efficacité dans le traitement des questions de réglementation du développement régional sous l'angle de l'aménagement du territoire.

– Absence de clarté quant à la nécessité de recourir ou non à des instruments légaux de planification à l'échelon communal, tels que plans directeurs, plans de quartier, etc. Ici et ailleurs dans la République, nous constatons le recours de plus en plus fréquent à de tels instruments, ce alors que l'opportunité et la nécessité de recourir à de tels instruments ne sont pas toujours clairement fondées. Où est la différence entre l'utile et l'agréable? Dans l'état où se trouvent actuellement les finances de nos collectivités publiques, il serait grand temps d'explorer les voies et moyens de se limiter à l'essentiel et donc de mieux préciser les conditions dans lesquelles il est impératif de recourir à tel ou tel instrument.

– Absence également de clarté sur la portée légale des différents instruments légaux de planification, notamment en ce qui concerne les plans directeurs communaux, qu'ils soient sectoriels ou non. En effet, est-il normal qu'un législatif communal n'ait absolument rien à dire sur la teneur et la portée légale d'un plan directeur sectoriel que son exécutif a décrété comme ayant force de loi, ce alors que ce même législatif a la possibilité de refuser ensuite un plan spécial ne respectant pas un plan directeur sectoriel se situant dans le même périmètre de planification? Si tel devait malgré tout être admissible du point de vue des bases légales actuellement en vigueur, comment alors expliquer l'utilité d'un plan directeur sectoriel, au-delà d'avoir occupé, parfois fort longtemps et à titre onéreux, des professionnels et des fonctionnaires pour des planifications demeurant finalement inappliquées, voire inapplicables?

– Multiplication des instruments de planification dont personne ne connaît réellement ni l'utilité ni la portée légale, tant sur le plan cantonal que communal. Ainsi, à quoi sert la conception directrice cantonale des transports publics au-delà du fait d'exister? Quelle est la portée légale d'une conception directrice? Quelles sont les conséquences du non-respect, à un niveau inférieur de planification, d'un instrument légal de planification? Même si les quelques initiés en la matière sont éventuellement en mesure de fournir une réponse tangible à ces questions, il n'en demeure pas moins qu'il est devenu nécessaire de rétablir la clarté qui s'impose vis-à-vis de toutes les personnes et instances concernées.

Ces quelques points montrent que nos bases légales actuellement en vigueur sont loin d'être parfaites. Leur manque de clarté est non seulement source de problèmes d'interprétation, mais aussi de démarches contradictoires, voire aussi d'abus volontaires ou non, tout cela avec pour conséquence la mise en place d'instruments parfois superfétatoires impliquant non seulement une multiplication et un allongement de la durée des procédures, mais aussi des coûts supplémentaires injustifiables pour les collectivités publiques que le groupe radical ne saurait cautionner plus longtemps.

Signataires: C. Boss, D. Cottier, J.-B. Wälti, S. Piaget, Ph. Haeberli, O. Burgat, B. Keller, Ch. Imhof, M.-A. Nardin, L. Favre, B. Zumsteg, E. Berthet, C. Guinand, R. Comte, R. Tanner et O. Haussener.

6.2. Postulat du groupe libéral-PPN- Coordonner c'est bien, alléger et simplifier c'est encore mieux!

Postulat accepté le 30 août 2005

Le Conseil d'Etat a présenté un rapport 10.004, "Classement de motions et postulats du DGT". Ce rapport a été adopté lors de la session de février 2010. Le Grand Conseil a néanmoins refusé le classement de ce postulat dont nous rappelons la teneur ci-après:

05.151 ad 05.028

30 août 2005

Postulat du groupe libéral-PPN

Coordonner c'est bien, alléger et simplifier c'est encore mieux!

Dans le cadre du dossier 05.028, "Coordination des Procédures", le groupe libéral-PPN souhaite déposer un postulat allant dans le sens d'un allègement et d'une simplification des procédures en matière d'aménagement du territoire, et plus particulièrement dans les procédures de permis de construire. A plusieurs reprises déjà, ces procédures ont fait l'objet de mécontentement et critiques quant à une certaine lenteur dans le traitement des dossiers ainsi qu'au formalisme parfois exagéré des décisions. Si notre groupe est persuadé que le temps pris pour le traitement de certains projets est dû à la mauvaise qualité des dossiers ou à l'absence de documents, nous sommes également persuadés que, pour bien d'autres cas, cela provient de notre système de procédure. En effet, les communes dépensent régulièrement de fortes sommes dans l'élaboration des plans d'aménagement locaux (PAL). Ceux-ci définissent les zones d'urbanisation, les zones hors du périmètre constructible, l'intégration des zones cantonales et fédérales, les dessertes, les zones faisant l'objet d'une protection ou de dispositions particulières. Ces PAL font, en parallèle, l'objet d'exams et de contrôles approfondis par les différents services de l'Etat traitant de l'aménagement du

territoire (service de l'aménagement du territoire, service de l'environnement, service de l'énergie, services des ponts et chaussées, service des monuments et sites, service de la protection de la nature, etc.). Une fois terminés, ces PAL sont mis à l'enquête publique et, pour finir, sanctionnés par le Conseil d'Etat.

S'il est vrai que dans la consultation auprès des communes, certaines ne jugent pas nécessaire d'avoir une plus grande autonomie quant à la délivrance de permis de construire, cela provient essentiellement de la complexité des procédures ainsi que du travail exécuté par les différents services de l'Etat. En effet, ces services, au lieu de jouer uniquement le rôle de contrôleur et de coordinateur, sont parfois devenus de vrais bureaux d'ingénieurs ou avocats-conseils, alors que ce travail devrait être réalisé par et aux frais du demandeur. Au service de l'énergie par exemple, il n'est pas rare que, dans le cadre de projets Minergie ou solaires, ce service fonctionne comme ingénieur en lieu et place d'une entreprise privée. A quoi servent donc les plans d'aménagements locaux si, à chaque demande de permis de construire, chacun refait le travail de l'autre? Les communes disposent d'architectes ou d'urbanistes-conseils qui sont censés vérifier la conformité d'un projet par rapport au PAL. Les différents services de l'Etat, qui ont émis des directives propres à chaque zone d'urbanisation et qui font parties intégrantes de ces PAL, refont bien souvent l'ensemble des études. Tous ces travaux ont un coût et nécessitent de nombreuses ressources humaines. Le groupe libéral-PPN estime qu'il devient urgent de simplifier les procédures afin que celles-ci utilisent et profitent au maximum des plans d'aménagements locaux et plans directeurs dans le but de décharger de façon significative les différents services de l'Etat. Nous pensons que le type de procédure dite "simplifiée" devrait rester dans la sphère de compétences des communes, tout comme les dossiers en sanction préalable ou définitive qui ne nécessitent pas de dérogation. Par contre, les plans spéciaux, les plans de quartier, les études de développement ainsi que les zones hors périmètres d'urbanisation sont typiquement, en collaboration avec les communes, une compétence du canton. De plus, très souvent l'absence de planification des équipements des zones à bâtir ralentit les procédures et devrait être introduite dans les futurs PAL. Par ce postulat, le groupe libéral-PPN demande au Conseil d'Etat, dans le cadre des réformes en cours ou à venir, d'étudier la possibilité d'alléger et de simplifier les procédures de permis de construire, de revoir les dispositions en matière d'opposition ou de recours – opposition abusive ou téméraire – avec comme objectifs de rendre plus efficace, plus abordable et moins bureaucrate notre administration, d'en réduire les coûts et redonner le vrai rôle à notre Etat, soit le contrôle et la régularisation.

Signataires: O. Haussener, L. Amez-Droz, J. Besancet, C. Hostettler, V. Blétry-de Montmollin, A. Obrist, Ph. Bauer, Ch. Häsler, Ph. Gnaegi, M. Surdez, J. Walder, T. Humair, J.-M. Jeanneret, E. Bernoulli, F. Monnier, D. Humbert-Droz, J.-F. de Montmollin, Y. Botteron, P.-A. Steiner, V. Schweingruber et J.-B. Wälti.

6.3. Projet de loi des député-e-s Vert-e-s - Loi portant modification de la loi sur les constructions (LConstr. - Abandon des procédures de permis de construire pour la pose de panneaux solaires et l'isolation des bâtiments

À l'étude au sein de la commission législative

La commission législative a suspendu ses travaux sur ce projet de loi afin d'attendre la décision du Grand Conseil sur le présent rapport. Ci-après, nous rappelons la teneur du projet de loi des député-e-s Vert-e-s:

11.146

26 avril 2011

Projet de loi des député-e-s Vert-e-s

Loi portant modification de la loi sur les constructions (LConstr)

Abandon des procédures de permis de construire pour la pose de panneaux solaires et l'isolation des bâtiments

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition de la commission ...
décrète:*

Article premier La loi sur les constructions (LConstr), du 26 mars 1996, est modifiée comme suit:

CHAPITRE 4

Contrôle des constructions

Section 1: Permis de construire

Exceptions

Art. 28

Ne sont pas soumises à un permis de construire:

- a) les modifications apportées à l'intérieur d'un bâtiment qui ne figure pas dans la première catégorie du plan de site, à condition qu'elles ne soient pas liées à un changement d'affectation et qu'elles n'aient pas d'incidence sur la sécurité, la salubrité, l'accessibilité et l'aspect extérieur du bâtiment;
- b) les antennes paraboliques individuelles d'un diamètre de 90 cm au maximum, dans les limites fixées par le règlement communal;
- c) en zone d'urbanisation, les installations extérieures ou de jardin de peu d'importance;
- d) (nouveau) la pose de capteurs solaires thermiques ou photovoltaïques sur des bâtiments existants, pour autant qu'ils ne dépassent pas 20 cm l'enveloppe existante, ou 1 mètre de hauteur quand il s'agit de toits plats;
- e) (nouveau) l'isolation périphérique des immeubles existants n'excédant pas 30 cm

Art. 2 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 3 ¹Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.
²Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:
Le président, Les secrétaires,

Signataires: A. Shah, L. Debrot, G. Hirschy, P. Herrmann, M.-F. Monnier Douard, D. Angst, T. Buss, C. Gehringer, F. Jeandroz et V. Pantillon.

Commentaires

L'énergie **solaire photovoltaïque** est généralement reconnue comme étant une des filières les plus prometteuses parmi les énergies renouvelables. Selon des estimations, le photovoltaïque arriverait à fournir dans quelques dizaines d'années environ 20% des besoins d'électricité en Suisse. Un des obstacles majeurs était jusqu'ici le prix des modules photovoltaïques; toutefois actuellement cet obstacle est en train de tomber; les prix des modules photovoltaïques a été réduit déjà d'au moins 50% depuis juillet 2009. D'ici deux dizaines d'années, l'électricité photovoltaïque devrait pouvoir livrer de l'électricité au même niveau de prix que les éoliennes et d'autres sources plus conventionnelles et matures. On n'arrivera pourtant pas à installer et gérer des installations photovoltaïques produisant des Terawattheures d'électricité en Suisse, dans un temps très court.

Il faudrait plutôt accroître le parc photovoltaïque de façon continue et systématique. Un des grands avantages du photovoltaïque est que c'est une source d'énergie qui peut facilement être disposée de façon décentralisée; idéalement en posant les modules photovoltaïques sur les toits et les façades des bâtiments. Il est de notre devoir d'encourager tous les propriétaires de maisons qui font une telle démarche. La pose de capteurs photovoltaïques doit être libérée de toute démarche administrative inutile qui ne va que décourager l'initiative des propriétaires de maison de mettre en oeuvre cette technique.

Les capteurs **solaires thermiques** sont déjà aujourd'hui concurrentiels par rapport aux autres méthodes pour préparer l'eau chaude. Pourtant dans la plupart des bâtiments existants les boilers sont chauffés électriquement ou par un carburant fossile (le plus souvent par du mazout). Là aussi il sera du point de vue de l'autonomie énergétique salubre de substituer ces méthodes dépassées par des capteurs solaires thermiques. Là

aussi, il faut encourager les propriétaires de maison qui veulent faire ce pas en les libérant d'entraves administratives inutiles, tel l'obtention d'un permis de construire.

*Finalement, la **meilleure isolation des bâtiments existants** est un des moyens les plus efficaces pour réduire la consommation d'énergie dans notre canton. Il est dès lors dans l'intérêt public de permettre au propriétaire d'une maison d'exécuter une telle amélioration, sans devoir se conformer à des formalités de nature bureaucratique.*

Les dimensions maximales indiquées dans le proposition d'amendement de loi sont à nos yeux suffisamment restrictifs, pour éviter toute installation démesurée qui nuirait aux critères d'un urbanisme raisonnable

La dispense de permis de construire proposée par les député-e-s vert-e-s n'a pas formellement été traitée au sein du groupe de travail, mais elle a été discutée et présentée aux architectes lors de la Table ronde des architectes organisée par le SCAT en principe 4 fois par année. Le projet de loi en question a été traité dans un groupe de travail ad hoc constitué du SCAT, du service de l'énergie et de l'environnement ainsi que de l'office de la protection des monuments et des sites.

Il est clairement ressorti des discussions avec le groupe de travail, avec les architectes lors de la Table ronde et avec le groupe ad hoc, que le projet de loi va beaucoup trop loin, dans la mesure où il ne prend pas en compte l'ensemble du patrimoine qui mérite une certaine attention et que la situation actuelle est très satisfaisante dans la plupart des communes.

En effet, depuis 2006, la procédure simplifiée s'applique pour la pose de panneaux solaires en zone à bâtir, mais en dehors de la zone d'ancienne localité. Il n'est ainsi plus nécessaire de consulter le SCAT et il suffit de remplir un formulaire et d'obtenir l'accord des voisins pour être dispensé de l'enquête publique. Cette procédure donne entière satisfaction dans la plupart des communes.

Par ailleurs, depuis 2009, le Département de la gestion du territoire et le Département de l'éducation, de la culture et des sports ont édicté ensemble, à l'aide de leurs services spécialisés et de ceux des villes, une directive sur la pose d'isolation périphérique. Celle-ci pose le principe qu'un permis de construire est nécessaire dans tous les cas et que l'isolation périphérique est en principe interdite sur les bâtiments ayant reçu la note de 0 à 4 au recensement architectural du canton de Neuchâtel (RACN) ou sont mis sous protection ou à l'inventaire. Cette directive donne également entière satisfaction. Il y avait d'ailleurs peu de problèmes avant la directive, dans la mesure où les travaux d'isolation s'accompagnaient très souvent d'autres interventions sur le bâtiment, qui nécessitent un architecte.

Vu ce qui précède, nous ne pouvons pas donner suite sans modification au projet de loi en question. Ainsi, nous proposons une alternative qui va déjà beaucoup plus loin que la situation actuelle, puisqu'elle dispense bon nombre de situations du permis de construire, mais qui permet aux communes de tenir compte de leurs particularités architecturales et de préserver le patrimoine en général. Par contre, vu la systématique du projet de loi sur les constructions qui vous est soumis, nous avons décidé d'intégrer notre contre-proposition dans le règlement d'exécution de la loi sur les constructions qui est joint au présent rapport dans un document à part (annexe I de la brochure séparée) et qui sera accepté en fonction du vote que vous réservez à la loi.

L'ensemble des considérations qui précèdent nous amène à proposer aux auteurs du projet de loi de le retirer, à défaut de quoi nous proposerons de le rejeter.

6.4. Motion Christiane Bertschi – Amiante: un matériau toujours à l'affût de nouvelles victimes

Motion acceptée, amendée, par 86 voix contre 11, le 28 mars 2007.

05.147

30 août 2005

Motion Christiane Bertschi

Amiante: un matériau toujours à l'affût de nouvelles victimes

Pendant de nombreuses années, l'amiante a été largement utilisé dans le bâtiment pour ses diverses qualités, particulièrement sa résistance à la chaleur, aux acides, son pouvoir d'isolation, sa résistance mécanique élevée et son prix avantageux.

On le trouve sous deux formes principales: celle où l'amiante fortement lié ne présente qu'un faible risque et celle où les produits à base d'amiante faiblement lié présentent un risque élevé. C'est le cas, en particulier, des revêtements floqués à base d'amiante utilisés en Suisse pendant environ quarante ans: ceux-ci sont considérés comme très dangereux en raison de leur teneur élevée en amiante et parce que les fibres microscopiques étant très faiblement liées peuvent se disperser dans l'air ambiant et ainsi être inhalées.

L'interdiction totale de l'amiante en Suisse ne date que de 1994 et on estime que la Suisse en a importé l'équivalent d'environ 100 kg par habitant.

Les risques dus à l'amiante sont principalement le mésothéliome, soit le cancer de la plèvre, qui se développe généralement après une période de latence de vingt à quarante ans, l'asbestose – fibrose pulmonaire – et le cancer des poumons.

Cette motion demande de protéger les travailleurs du bâtiment lors des travaux de transformation ou de démolition d'immeubles qui contiennent de l'amiante.

Lors de ces travaux, les mesures élémentaires de protection de la santé des travailleurs sont rarement prises: par ignorance, négligence ou peut-être par soucis d'économie, les travaux d'assainissement étant coûteux. Lorsque de l'amiante est découvert en cours de chantier par les travailleurs, les mesures arrivent trop tard car ils ont déjà pu en inhaler.

Pour remédier à cette situation, nous proposons que pour les bâtiments antérieurs à 1994:

- avant le début de chantier de transformation importante ou de démolition, un diagnostic du bâtiment soit fait par un/une spécialiste afin d'évaluer les risques et de déterminer les mesures à prendre pour protéger les travailleurs, soit les prochaines victimes, si rien n'est entrepris.*
- qu'une attestation soit délivrée suite à ce contrôle et soit un document à fournir de manière obligatoire pour obtenir le permis de construire et pour débiter les travaux.*
- que des cours pour former tous les professionnels concernés soient également organisés pour diffuser l'information, en complément de ce qui a déjà été entrepris par le service concerné.*

Nous prions le Conseil d'Etat d'étudier ces propositions en vue de protéger les travailleurs du bâtiment lors des travaux de rénovation et démolition.

Cosignataires: François Cuche, O. Duvoisin, Frédéric Cuche, C. Siegenthaler, E. Flury, A. Tissot Schulthess, C. Bertschi et C. Borel.

7. CONSEQUENCES SUR LES COMMUNES ET LE PERSONNEL

La modification de la loi sur les constructions n'a aucune conséquence légale ou financière nouvelles sur les communes. En effet, les communes utiliseront le système informatique mis à disposition par le canton et seront formées gratuitement pour l'utiliser.

Par contre, il faut relever que l'audit n'a pas porté sur les ressources à disposition pour le traitement des permis de construire et qu'une réelle amélioration du temps de traitement des permis de construire ne pourra être effective qu'en disposant des ressources suffisantes. La mesure de cette augmentation des ressources dépendra de l'efficacité

réelle du nouveau système informatique et sera décidée en fonction des premiers résultats de la nouvelle procédure. Il faudra en effet se donner les moyens de nos ambitions.

Il faut en plus relever que les ressources actuelles seront très fortement mises à contribution par la formation et l'accompagnement des futurs utilisateurs du système.

8. CONSEQUENCES FINANCIERES

Le coût de l'évolution du logiciel SATAC de moins de 100'000.- francs a été prise en charge par le SIEN dans son budget courant et dans le cadre de la convention qui lie les cantons de Vaud, du Tessin et de Neuchâtel sur le logiciel libre CAMAC/SATAC. Il s'inscrit également dans le processus d'informatisation de l'administration et du projet guichet unique (GU).

Les principales conséquences financières de la révision seront liées à la mise en place du nouveau système informatique. Il faudra en effet compter sur des achats de matériel informatique et sur la formation intensive des utilisateurs. Toutefois, ces charges entreront dans le budget courant des entités concernées.

Finalement, si la gestion des permis de construire par la nouvelle plateforme SATAC ne va pas réduire le temps d'examen technique des spécialistes, elle permettra d'économiser des frais d'acheminement des documents, de secrétariat, d'archivage et de recherche.

9. REFORME DE L'ETAT

La modification de la procédure de permis de construire et la mise en place d'un nouveau logiciel donneront naissance à un cadre administratif unique pour la gestion de tous les permis de construire déposés dans le canton. Il pourra être piloté tant par le canton, que par les villes ou les communes pour les permis qui sont de leur compétence. Le système sera transparent et un outil statistique fiable et global (canton et communes).

Dans ce sens, la modification de la procédure de permis de construire est conforme à la réforme de l'Etat puisqu'elle clarifiera et simplifiera la coordination des compétences et des relations entre les communes et le canton. De plus, cette révision ne fige pas la situation, au contraire, elle permettra de poursuivre la réforme de l'Etat, soit allant vers une délégation administrative de la prestation des permis de construire, soit en concentrant celle-ci au sein d'une seule structure.

10. VOTE DU GRAND CONSEIL

Le présent projet n'entraînant pas de dépense unique supérieure à 5 millions de francs ou de dépenses renouvelables de plus de 500'000 francs par année (article 4 de la loi sur les finances), son adoption est soumise à la majorité simple des votants (article 110, alinéa 3 de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) du 22 mars 1993).

11. CONCLUSION

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat vous prie d'accepter le projet de loi portant révision de la loi sur les constructions et de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire, de refuser le projet de loi 11.146 des député-e-s Vert-e-s du 26 avril 2011 intitulé "Projet de loi portant modification de la loi sur les constructions (LConstr) - Abandon des procédures de permis de construire pour la pose de panneaux solaires et l'isolation des bâtiments" et de classer la motion 05.147 de Madame Christiane Bertschi du 30 août 2005 intitulée "Amiante: un matériau toujours à l'affût de nouvelles victimes".

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 21 décembre 2011

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente,
G. ORY

La chancelière,
S. DESPLAND

Loi portant révision de la loi sur les constructions (LConstr.) et de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu les articles 5, alinéa 1, lettre *k*), 55 et 69 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE), du 24 septembre 2000¹;

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 21 décembre 2011,

décède:

Article premier La loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996², est modifiée comme suit:

Art. 2, al. 2

²Les ouvrages désignés par le Conseil d'Etat sont considérés comme des constructions ou des installations.

Art. 3, al. 1, let. b; c (nouvelle); al. 2 et 3

b) les routes, voies ferrées, voies cyclables, chemins pour piétons, places publiques et autres installations publiques d'équipement qui sont prévus par un plan d'alignement communal intégrant tous les éléments d'un plan routier au sens de l'article 74, alinéa 2, lettre d, de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991³;

c) les routes, voies ferrées, voies cyclables, chemins pour piétons, places publiques et autres installations publiques d'équipement qui sont prévus par un plan d'alignement cantonal intégrant tous les éléments d'un plan routier au sens de l'article 22, alinéa 2, de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991⁴;

²Les plans routiers cantonaux qui sont régis par les articles 29 et suivants de la loi sur les routes et voies publiques (LRVP), du 21 août 1849⁵;

³Les constructions et installations érigées dans le cadre d'une procédure d'améliorations foncières sont régies par la loi sur les améliorations structurelles dans l'agriculture (LASA), du 10 novembre 1999⁶.

²*Abrogé*

¹ RSN 101

² RSN 720.0

³ RSN 701.0

⁴ RSN 701.0

⁵ RSN 735.10

⁶ RSN 913.1

³Abrogé

Art. 3a (nouveau)

Caractère
obligatoire du
permis de
construire

¹La création, la transformation, le changement d'affectation et la démolition d'une construction ou d'une installation au sens de l'article 2 sont soumis à un permis de construire.

²Les communes peuvent prévoir dans leur règlement de soumettre à la même exigence le choix des matériaux et des couleurs du toit et des façades.

³La réalisation des projets soumis à l'octroi d'un permis de construire ne peut commencer que lorsque la décision portant sur le permis de construire et les autres autorisations nécessaires sont entrées en force; les dispositions relatives aux mesures provisionnelles sont réservées, en particulier le début anticipé des travaux.

Art. 3b (nouveau)

Dispense du
permis de
construire

¹L'entretien et l'édification des constructions et installations désignées par le Conseil d'Etat ne sont pas soumis à l'octroi d'un permis de construire pour autant qu'un plan d'aménagement communal, un plan spécial ou un plan de quartier n'en dispose pas autrement.

²Les constructions et installations dispensées du permis de construire ne comptent pas dans le calcul du degré d'utilisation des terrains et de la longueur des bâtiments et les gabarits ne s'appliquent que vis-à-vis des parcelles limitrophes; au surplus, elles ne sont pas libérées de l'obligation de respecter les autres prescriptions applicables, comme les périmètres d'évolution des constructions, ni de celle de requérir les autres autorisations nécessaires.

³Si des constructions ou des installations non soumises à l'octroi d'un permis de construire perturbent l'ordre public, la santé, la sécurité, l'esthétique ou la protection des sites, de la nature, du paysage ou de l'environnement, l'autorité ordonne les mesures nécessaires prévues par les articles 46 et suivants.

⁴Si un projet de construction susceptible d'être dispensé de permis de construire touche ou est situé à moins de trente mètres, ou de toute autre distance légalisée, d'une zone riveraine (lac et cours d'eau), la forêt, une réserve naturelle, un biotope cantonal, une zone de protection de la nature ou des sites, une zone de dangers naturels, une route, un objet naturel protégé, un monument historique ou l'environnement de ce dernier, et qu'il touche l'intérêt correspondant, il est soumis à l'octroi d'un permis de construire.

Art. 8

Toutes les constructions et les installations doivent être conçues, réalisées, transformées, entretenues et démolies conformément aux règles de l'art et à l'état de la technique, afin d'assurer la sécurité des personnes et des biens.

Art. 12, al. 1 et 2

¹Toutes les constructions et les installations doivent être conçues, réalisées, transformées, entretenues et démolies en vue de prévenir tout danger pour la santé de l'homme et des animaux.

²En cas de besoin, le terrain destiné à la construction ou à l'installation, respectivement la construction ou l'installation transformée, entretenue ou démolie, fera préalablement l'objet d'un diagnostic et d'un assainissement.

Art. 23, al. 1, let. f; g et h (nouveaux)

- f) les ouvrages dispensés de permis de construire;
- g) les ouvrages soumis à la procédure simplifiée et ceux pour lesquels le préavis des services est obligatoire
- h) lettre f actuelle.

Art. 27, note marginale, al. 1 et 2; 3 (nouveau)

Détermination de la procédure à suivre

¹Tout projet de construction, transformation, changement d'affectation ou de démolition doit être soumis à la commune.

²La commune vérifie s'il nécessite un permis de construire et, le cas échéant, détermine :

- a) si les travaux sont de minime importance et, le cas échéant, à quelles exigences elle peut renoncer au sens des articles 28 et suivants;
- b) s'ils ne portent pas atteinte à un intérêt public prépondérant comme la protection de la nature, du paysage, des sites archéologiques, des sites naturels ou construits et des monuments historiques ou à des intérêts privés dignes de protection tels ceux des voisins;
- c) s'ils n'ont pas d'influence sur l'équipement et l'environnement.

³La commune soumet sans délai le dossier au service en charge de l'aménagement du territoire si le projet est situé hors de la zone à bâtir.

Art. 28, note marginale, al. 1; 2 à 4 (nouveaux)

Procédure simplifiée
a) principe

¹L'autorité communale peut soumettre à la procédure simplifiée les constructions ou les installations de minime importance désignées par le Conseil d'Etat.

²Elle peut alors renoncer à exiger:

- a) la mise à l'enquête publique si aucune dérogation ou décision spéciale n'est nécessaire et avec l'accord écrit préalable des voisins concernés,

sous réserve de l'article 28a, alinéa 2;

- b) la production de plans d'architecte si la compréhension du projet le permet et si les surfaces brutes de plancher utiles, le taux d'occupation du sol ou le degré d'utilisation des terrains ne sont pas modifiés;
- c) le préavis des services de l'Etat si aucune dérogation n'est nécessaire et si le préavis n'est pas obligatoire en vertu de l'article 28a, alinéas 2 et 3.

³Le Conseil d'Etat désigne les constructions et les installations de minime importance qui peuvent être assujetties à la procédure simplifiée, en ce sens qu'elles n'ont que peu d'incidence sur leur environnement et en particulier pour les voisins.

⁴La procédure simplifiée ne peut être répétée dans le but de réaliser un projet relevant de la procédure ordinaire.

Art. 28a (nouveau)

b) exceptions

¹La procédure simplifiée est exclue lorsque le projet touche à des intérêts publics importants, en particulier à ceux de la protection de la nature, des sites et du patrimoine, de la sécurité du trafic ou de l'aménagement local.

²Les constructions ou installations hors de la zone d'urbanisation restent toujours soumises à l'approbation du département, au préavis des services de l'Etat ainsi qu'à la mise à l'enquête publique (art. 62 LCAT).

³Le Conseil d'Etat détermine les autres cas pour lesquels un préavis des services de l'Etat est obligatoire pour la procédure simplifiée.

Art. 30, al. 1; 3 et 4 (nouveau)

¹Lorsque la création, la transformation, le changement d'affectation ou la démolition d'une construction ou d'une installation nécessite des décisions de plusieurs autorités, une coordination suffisante est assurée par le service désigné par le Conseil d'Etat ou par les communes qui disposent des moyens de contrôle suffisants.

³Pour les projets situés hors de la zone à bâtir, la coordination est toujours assurée par le service désigné par le Conseil d'Etat.

⁴Pour les projets industriels ou commerciaux, la coordination peut être assurée par une plate-forme pour les entreprises destinées à accélérer la procédure.

Art. 31, al. 2

²A l'exception des projets situés hors de la zone à bâtir, le Conseil d'Etat dispense les communes qui disposent des moyens de contrôle suffisants de cette obligation.

Art. 32, al. 2 à 4 (nouveaux)

²Si un délai d'ordre fixé par le Conseil d'Etat ne peut être respecté par une

autorité, un service ou tout autre intervenant dans la procédure, il leur appartient de solliciter une prolongation de délai qui ne pourra excéder le délai prévu initialement.

³À défaut de réponse ou de demande de prolongation de délai dans le délai imparti initialement, l'autorité ou le service amené à prendre en compte la réponse attendue peut admettre que le retardataire renonce à s'exprimer et que son préavis est positif, si les circonstances le permettent et si le projet ne nécessite pas de décisions spéciales.

⁴Si le Conseil communal néglige de prendre une décision dans les délais d'ordre fixés par le Conseil d'Etat et après l'avoir mis en demeure d'agir, le département est autorisé à décider à sa place.

Art. 33a (nouveau)

Gestion et traitement informatique des demandes permis de construire

¹Sur l'ensemble du canton, la gestion et le traitement des demandes de permis de construire sont réalisés à partir d'un système d'information unique mis à disposition par l'Etat.

²L'autorité, l'entité ou la société autorisée à utiliser ou consulter ce système d'information est habilitée à traiter toutes les données personnelles, y compris les données personnelles sensibles, qui sont nécessaires à la gestion des permis de construire.

³Les développements et les processus d'utilisation du système informatique sont gérés par le service désigné par le Conseil d'Etat.

⁴Le service désigné par le Conseil d'Etat est le maître du fichier, au sens de la loi sur la protection des données (LCPD)⁷, du 30 septembre 2008, des données introduites dans le système d'information.

⁵Les données collectées par le système informatique peuvent être traitées à des fins de recherche, de planification et de statistique, sous réserve du respect des règles de la protection des données personnelles.

Art. 33b (nouveau)

Dépôt de la demande de permis de construire

¹Le requérant doit obligatoirement saisir sa demande de permis de construire de manière informatique et numériser les plans et les annexes.

²Toutes les communes et tous les services cantonaux ont l'obligation de traiter les demandes de permis de construire sur le système d'information et de gestion des permis de construire.

³Le formulaire informatique de demande de permis de construire peut contenir des champs obligatoires qui sont destinés à renseigner des indicateurs statistiques en lien avec les constructions; les requérants, les communes et les services cantonaux sont tenus de les renseigner.

⁴Le Conseil d'Etat détermine les conditions auxquelles la commune et le service qu'il désigne peuvent :

a) exceptionnellement et contre émolument effectuer la saisie et la

⁷ RSN 150.30

numérisation de la demande de permis de construire en lieu et place du requérant;

b) exiger le dépôt de dossiers papiers en nombre suffisant.

⁵Le Conseil d'Etat fixe l'entrée en vigueur des alinéas précédents en fonction de l'évolution et de l'avancement du logiciel de gestion des permis de construire.

Art. 33c (nouveau)

Consultation et utilisation de la base de données du système d'information

Le Conseil d'Etat définit les conditions de consultation et d'utilisation du système d'information et du stockage des données dans un règlement.

Art. 34, al. 3 et 4; 5 (nouveau)

³Le délai d'opposition est de 20 jours dès la première publication dans la Feuille officielle, à l'exception des cas où une procédure fédérale impose un délai de 30 jours.

⁴Le délai n'est pas suspendu pendant les vacances judiciaires prévues à l'article 145 du code de procédure civile (CPC), du 19 décembre 2008⁸; au surplus, la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979⁹, et ses dispositions d'exécution sont applicables par analogie.

⁵*Alinéa 4 actuel*

⁶Les avis d'enquêtes publiques publiés dans la Feuille officielle et les dossiers informatiques sont disponibles en libre accès sur le système informatique pendant le délai d'opposition.

Art. 35, al. 2 et 3 (nouveaux); 4

²*Alinéa 4 actuel*

³Les perches-gabarits doivent rester en place jusqu'à la décision du Conseil communal sur leur maintien.

⁴Le Conseil communal et l'autorité de recours peuvent ordonner la pose ou le maintien des perches-gabarits pendant la durée de la procédure d'opposition ou de recours.

Art. 36, al. 4 (nouveau)

⁴Le plan de quartier a valeur de sanction préalable lorsqu'il définit le projet avec la précision d'une telle sanction.

Art. 37, al. 2 à 4; 5 (nouveau)

²Un projet est réputé commencé dès l'exécution de travaux, d'un changement d'affectation ou d'autres mesures qui ressortent des plans sanctionnés et qui, à eux seuls, nécessiteraient un permis de construire.

⁸ RS 272

⁹ RSN 152.130

³Les aménagements extérieurs doivent être terminés dans le délai d'un an à compter de la fin des travaux de la construction ou de l'installation et conformément aux plans sanctionnés.

⁴*Alinéa 2 actuel*

⁵*Alinéa 3 actuel*

⁶*Alinéa 4 actuel*

Art. 38

Abrogé

Art. 39

Abrogé

Art. 40, al. 1, 2 et 3; 4 (nouveau)

¹Des dérogations au plan d'aménagement, à la présente loi ou au règlement communal des constructions peuvent être octroyées par l'autorité compétente si les trois conditions cumulatives suivantes sont remplies:

- a) elles sont justifiées par des circonstances particulières;
- b) elles ne portent pas atteinte à un intérêt public important, notamment à l'aspect historique, esthétique ou pittoresque d'une localité, d'un quartier, d'une rue ou d'un bâtiment ou à la protection de l'environnement, de la nature ou du paysage;
- c) elles ne causent pas un préjudice sérieux aux voisins.

²Les dérogations sont accordées par le département qui rend des décisions spéciales, sous réserve des cas prévus par l'alinéa suivant.

³Les communes disposant des moyens de contrôle suffisants sont compétentes pour accorder les dérogations concernant les dispositions traitant des thématiques suivantes :

- a) les prescriptions architecturales et esthétiques au sens de l'article 7 de la loi;
- b) la sécurité et la salubrité des constructions au sens des articles 8 et suivants de la loi;
- c) la longueur et la profondeur des bâtiments.

⁴*Alinéa 3 actuel*

Art. 46, al. 1 à 3; 4 (nouveau)

¹Lorsqu'une construction ou une installation n'est pas conforme aux prescriptions de la présente loi ou aux autorisations délivrées, la commune peut ordonner notamment les mesures suivantes:

- a) la suspension des travaux;
- b) l'interdiction d'utiliser des installations ou leur mise hors service;
- c) l'interdiction d'occuper, d'utiliser ou d'exploiter tout ou partie d'un bâtiment ou de locaux;
- d) l'évacuation de tout ou partie d'un bâtiment ou de locaux;
- e) les réparations, les transformations, les améliorations et l'entretien jugés nécessaires;
- f) la remise en état, la suppression ou la démolition.

²Avant de décider de telles mesures, les instances compétentes peuvent ordonner une expertise et en faire supporter les frais, en tout ou en partie, au propriétaire.

³Si l'immeuble est hypothéqué, les instances compétentes invitent les créanciers hypothécaires à prendre, dans le même délai que le propriétaire, les mesures qui lui sont imposées en vertu de l'alinéa 1 du présent article.

⁴Les instances compétente informent l'ECAP de sa décision et du délai imparti au propriétaire ou aux créanciers hypothécaires pour remédier aux défauts constatés.

Art. 46a

Les mesures mentionnées aux articles 46 et suivants sont de la compétence du département pour les constructions ou installations situées hors de la zone d'urbanisation.

Art. 49, note marginale, al. 1 et 2

Nouvelle
inspection

Après l'expiration du délai fixé dans la décision ou, en cas de recours, lorsque cette dernière est définitive, une nouvelle inspection a lieu dans le but de vérifier l'exécution des mesures ordonnées.

²*Abrogé*

Art. 49a (nouveau)

Inexécution
1. Avis

En cas d'inexécution, le Conseil communal en avise l'ECAP, qui peut suspendre partiellement ou totalement l'assurance du bâtiment, tant et aussi longtemps que les mesures ordonnées n'ont pas été exécutées par le propriétaire ou par les créanciers hypothécaires à la satisfaction de l'autorité.

Art. 49b (nouveau)

2. Exécution par substitution

¹Le Conseil communal peut faire exécuter les décisions entrées en force aux frais du propriétaire, si ce dernier ou les créanciers hypothécaires n'obtempèrent pas dans le délai qui leur a été imparti.

²Cette exécution ne libère pas le propriétaire des conséquences civiles ou pénales de son insoumission.

³Les frais d'exécution font l'objet d'une décision.

Art. 50a (nouveau)

Cession de la créance

Dans l'ordre de leurs inscriptions, les créanciers hypothécaires peuvent exiger de la commune ou du canton la cession de sa créance privilégiée contre paiement du capital, des intérêts et des accessoires.

Art. 55, al. 3 (nouveau)

³Les architectes, ingénieurs, entrepreneurs et maîtres d'état s'occupant de constructions qui contreviennent aux dispositions de la présente loi et de ses dispositions d'exécution sont passibles, comme les propriétaires eux-mêmes, de la peine prévue à l'alinéa 1.

Art. 2 La loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991¹⁰, est modifiée comme suit:

Art. 22, al. 2

²Si les travaux de construction ou de correction d'une route s'exécutent à l'intérieur d'alignements cantonaux existants, la procédure de permis de construire ne s'applique pas et l'adoption des plans routiers cantonaux selon la procédure définie aux articles 29 et suivants de la loi sur les routes et voies publiques (LRVP)¹¹, du 21 août 1849, est suffisante.

Art. 72, al. 2

²Si les travaux de construction ou de correction d'une route s'exécutent à l'intérieur d'alignements existants, la procédure du permis de construire suffit.

Art. 74, al. 2, let. d

d) le tracé, la largeur et le niveau des chaussées, des trottoirs, des passages pour piétons, des passages souterrains, des ouvrages antibruit, des éléments de modération du trafic, ainsi que tout élément lié aux routes (plan routier); dans un tel cas, la procédure du permis de construire ne s'applique pas.

¹⁰ RSN 701.0

¹¹ RSN 735.10

Art. 3 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 4 ¹Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi en échelonnant, si besoin, l'entrée en vigueur de l'article 33a et de ses alinéas.

²Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,

ANNEXES

Voir brochure séparée

TABLE DES MATIERES

RESUME	1
1. CONTEXTE DE LA REVISION	2
1.1. Remise en question de la situation actuelle	2
1.2. Complexification des procédures de permis de construire depuis 1997	2
1.2.1. Inflation législative	2
1.2.2. Raréfaction des terrains à bâtir et augmentation des oppositions	3
1.2.3. Allongement des délais de protection des tiers	3
1.2.4. 2ème génération de PAL et complexification des règlements communaux	3
1.2.5. Prise en compte du devoir de coordination	4
1.2.6. Application stricte de l'article 40 LConstr. (Circonstances particulières).....	4
1.2.7. Mauvaise image du système et de ses acteurs.....	4
1.3. Audit de la procédure	4
1.3.1. Objectif du mandat.....	5
1.3.2. Déroulement du mandat	5
1.3.3. Participation des acteurs du processus à l'audit.....	5
1.3.4. Résultats des travaux de l'audit	6
1.3.5. Recommandations de l'auditeur	6
1.3.6. Conclusions de l'audit	8
1.3.7. Appréciation des conclusions du rapport d'audit	10
1.4. Mise en place d'un groupe de travail technique	10
2. DE L'AUDIT AU PROJET DU GROUPE DE TRAVAIL	11
2.1. Examen de propositions de l'audit par le groupe de travail.....	11

2.1.1. Dépôt des dossiers	11
2.1.2. Tri des dossiers.....	11
2.1.3. Examen de la recevabilité des dossiers (examen formel)	12
2.1.4. Mise à l'enquête publique des dossiers	12
2.1.5. Examen de la conformité matérielle des dossiers (examen matériel)	13
2.1.6. Synthèse des préavis des services concernés	13
2.1.7. Traitement des oppositions et délivrance des permis de construire	13
2.1.8. Amélioration de SATAC et du SITN	14
2.1.9. Recours contre l'autorisation de construire ou son refus	14
2.2. Présentation des propositions retenues	15
2.2.1. Au Conseil d'État.....	15
2.2.2. Aux communes	15
2.2.3. Aux milieux économiques	15
2.3. CONCRETISATION DES PROPOSITIONS RETENUES.....	15
2.3.1. Amélioration du logiciel SATAC.....	16
2.3.2. Tri des dossiers.....	16
2.3.3. Examen formel des dossiers	16
2.3.4. Procédure validée par le GT	17
2.4. Suite du projet du GT	18
3. OBJECTIF ET PHILOSOPHIE DU PROJET	18
3.1. En général.....	18
3.2. Mesure "Gain de temps".....	19
3.2.1. Traitement des dossiers en parallèle par tous les acteurs	19
3.2.2. Suppression des vacances judiciaires	19

3.2.3. Réduction du délai d'opposition de 30 jours à 20 jours	20
3.2.4. Transmission des documents par le système SATAC	20
3.3. Un cadre administratif unique avec des pilotes multiples	20
3.3.1. Introduction du nouveau système SATAC	20
3.3.2. Situation intermédiaire	21
4. RÉSULTATS DE LA CONSULTATION	21
5. COMMENTAIRE ARTICLES PAR ARTICLES	21
5.1. Loi sur les constructions (LConstr.)	22
5.2. Loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT)	30
6. POSTULATS, PROJET DE LOI ET MOTION RELATIFS AUX CONSTRUCTIONS	31
6.1. Postulat du groupe radical - Pour une réforme fondamentale des procédures dans les domaines de l'aménagement du territoire et des constructions	32
6.2. Postulat du groupe libéral-PPN- Coordonner c'est bien, alléger et simplifier c'est encore mieux!.....	33
6.3. Projet de loi des député-e-s Vert-e-s - Loi portant modification de la loi sur les constructions (LConstr. - Abandon des procédures de permis de construire pour la pose de panneaux solaires et l'isolation des bâtiments.....	34
6.4.Motion Christiane Bertschi – Amiante: un matériau toujours à l'affût de nouvelles victimes	36
7. CONSEQUENCES SUR LES COMMUNES ET LE PERSONNEL	37
8. CONSEQUENCES FINANCIERES	38
9. REFORME DE L'ETAT	38
10. VOTE DU GRAND CONSEIL	38
11. CONCLUSION	39

Loi portant révision de la loi sur les constructions (LConstr.) et de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT).....	40
---	-----------

ANNEXES

Annexe I	Projet d'arrêté portant modification du règlement d'exécution de la loi sur les constructions (RELConstr.)	
Annexe II	Projet de règlement sur le système d'information, de gestion et de traitement des demandes de permis de construire	
Annexe III	Rapport sur la procédure d'information et de consultation de la révision de la loi sur les constructions	
Annexe IV	Tableau comparatif LConstr. actuelle – nouvelle	
Annexe V	Tableau comparatif RELConstr. actuel – nouveau	
	voir brochure séparée	50