

**Le Grand Conseil
du canton de Berne**

**Der Grosse Rat
des Kantons Bern**

Lundi (après-midi) 2 septembre 2013

Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques

25 2013.0079 Motion 034-2013 Tanner (Ranflüh, UDF)

Demandes de permis de construire: amélioration de la pratique de la Commission de protection des sites et du paysage

Numéro de l'intervention: 034-2013

Type d'intervention: **Motion**

Déposée le: 21.01.2013

Déposée par: Tanner (Ranflüh, UDF) (porte-parole)
Leuenberger (Trubschachen, PBD)
Sommer (Wynigen, PLR)
Luginbühl-Bachmann (Krattigen, PBD)
Studer (Utzenstorf, PBD)
Fischer (Meiringen, UDC)
Schneider (Diessbach b. Büren, UDC)
Hadorn (Ochlenberg, UDC)
Wälchli (Obersteckholz, UDC)
Ammann (Meiringen, PS)
Wüthrich (Huttwil, PS)

Cosignataires: 0

Urgente: Non 24.01.2013

Date de la réponse: 05.06.2013

Numéro de l'ACE 739/2013

Direction: JCE

Demandes de permis de construire: amélioration de la pratique de la Commission de protection des sites et du paysage

Le Conseil-exécutif est chargé de modifier la législation sur les constructions, en particulier l'ordonnance du 27 octobre 2010 concernant la Commission de protection des sites et du paysage (OCPS), et de préciser le travail de la commission :

1. La Commission de protection des sites et du paysage (CPS) conseille les requérants et requérantes, les auteurs et auteures des projets et les autorités d'octroi du permis de construire et propose des solutions pour la réalisation des projets.
2. Concernant l'organisation de la CPS, la discipline « rentabilité et procédures d'exploitation » sera représentée dans chacun des quatre groupes des régions administratives.
3. Il convient de vérifier si le règlement actuel garantit l'indépendance lors du réexamen des prises de position de première instance (art. 10, al. 3 OCPS).
4. Il convient de fixer des limites raisonnables et de plafonner les montants demandés aux requérants et requérantes pour le travail de la CPS.

Développement

1 et 2 :

L'ordonnance du 27 octobre 2010 concernant la Commission de protection des sites et du paysage (OCPS ; RSB 426.221) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011. La CPS prend position sur les demandes de permis de construire conformément à l'article 2 OCPS.

L'OCPS ne prévoit ni entretien avec les requérants et requérantes, ni propositions pour que le projet de construction s'intègre au site et au paysage. La CPS ne se déplace et ne dialogue que si l'autorité qui dirige la procédure d'octroi du permis de construire en fait la demande et uniquement pour fournir des explications sur son rapport. Pour une même procédure d'octroi de permis de construire, les documents de la demande doivent par conséquent être transmis plusieurs fois à la CPS, causant d'énormes et inadmissibles retards dans la procédure. Dans le cas de bâtiments agricoles, la CPS est en outre critiquée pour ne pas tenir compte du fonctionnement d'exploitation, qu'elle méconnaîtrait. Elle ne ferait aucune proposition pour améliorer la situation et résoudre les problèmes. Les actions des maîtres d'ouvrage ne serviraient souvent à rien puisque la CPS peut donner des évaluations négatives même si le projet a été amélioré. La CPS n'honorerait pas les invitations des maîtres d'ouvrage et des auteurs et auteures des projets, voire n'y répondrait pas. La réputation de la CPS auprès des requérants et requérantes et des architectes en souffre énormément. Le travail de la CPS doit être étendu, comme pour le Service cantonal des monuments historiques, à des activités de conseil.

D'après l'article 5, alinéa 3 OCPS, les disciplines actuellement représentées dans chacun des groupes sont « architecture, architecture paysagère, histoire de l'art et de l'architecture, aménagement du territoire et urbanisme ». Il manque les disciplines « rentabilité et procédures d'exploitation ».

3.

L'article 10, alinéa 3 OCPS a la teneur suivante : « Si une affaire au sujet de laquelle un groupe a pris position en première instance fait l'objet d'une procédure en instance supérieure, un comité, composé de tous les présidents et présidentes, est constitué pour réexaminer éventuellement la première prise de position. Le président ou la présidente du groupe qui a participé à la procédure en première instance se récuse. »

Les membres du comité en instance supérieure siègent en même temps à la CPS et ne sont donc pas impartiaux. Il convient de garantir l'indépendance nécessaire à l'examen en instance supérieure.

4.

Conformément à l'article 8 OCPS, l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) perçoit des émoluments pour l'examen des demandes de permis de construire. L'OACOT facture les entretiens préalables, la préparation et la coordination des rendez-vous, les inspections sur place, le temps de déplacement et les frais de transport. Si une demande de permis de construire doit être retravaillée (parfois plusieurs fois) avant d'être soumise à la CPS et que l'autorité directrice demande encore une discussion sur les lieux, le requérant ou la requérante se retrouve très vite avec une facture de plusieurs milliers de francs. La participation de la CPS relève de l'intérêt public et doit représenter un service pour le maître d'ouvrage. Il faut donc fixer des limites raisonnables et plafonner les montants demandés aux requérants et requérantes.

Numéro de l'intervention: 037-2013
Type d'intervention: **Motion**

Déposée le: 21.01.2013

Déposée par: Sommer (Wynigen, PLR) (porte-parole)
Tanner (Ranflüh, UDF)
Schwarz-Sommer (Steffisbourg, UDC)
Studer (Utzenstorf, PBD)

Cosignataires: 3

Urgente: Non 24.01.2013

Date de la réponse: 05.06.2013
Numéro de l'ACE 739/2013
Direction: JCE

Association de la Commission de protection des sites et du paysage aux procédures d'octroi du permis de construire: modification des règles

Le Conseil-exécutif est chargé de modifier les bases légales (loi sur les constructions et décret concernant la procédure d'octroi du permis de construire) de manière à

1. associer la Commission de protection des sites et du paysage (CPS) aux seules procédures concernant les projets de construction qui constituent un élément marquant du site et du paysage et qui sont situés dans des endroits sensibles ou bien visibles ;
2. exclure explicitement l'intervention de la CPS pour les projets situés dans des zones industrielles et artisanales entrées en force ou dans des zones d'agriculture intensive.

Développement

Les tâches de la CPS sont décrites dans une ordonnance du 27 octobre 2010 (OCPS). Divers exemples tendent à prouver que la commission, qui intervient dans les procédures d'octroi de permis de construire à titre de service spécialisé, retarde inutilement les procédures et exerce une influence plus ou moins grande selon les cas. Les tâches et les compétences de la commission devraient donc être moins vastes et être réglementées un degré normatif supérieur. La loi sur les constructions (LC), par exemple, définit précisément dans quels cas il faut associer à la procédure le service cantonal spécialisé dans la protection des monuments historiques (art. 10c LC). De même, ce devrait être la loi et non pas simplement une ordonnance qui précise quand associer à la procédure le service cantonal spécialisé dans la protection des sites et du paysage, à savoir la CPS.

La CPS ne devrait pas être associée aux procédures concernant des projets de construction à réaliser dans des zones industrielles et artisanales entrées en force ou dans des zones d'agriculture intensive. La délimitation des zones de ce type exige en effet la pondération de tous les intérêts en présence, ceux de la protection des sites et du paysage compris. Les sévères exigences imposées par la loi à ce processus de planification garantissent qu'aucune zone industrielle et artisanale ou zone d'agriculture intensive ne sera délimitée dans des zones agricoles particulièrement sensibles ou dans des endroits particulièrement importants pour le site.

Numéro de l'intervention: 015-2013
Type d'intervention: **Interpellation**

Déposée le: 18.01.2013

Déposée par: Leuenberger (Trubschachen, PBD) (porte-parole)
Tanner (Ranflüh, UDF)

Cosignataires: 0

Urgente: Non 24.01.2013

Date de la réponse: 05.06.2013 Adoption
Numéro de l'ACE 739/2013
Direction: JCE

La Commission de protection des sites et du paysage a-t-elle trop de pouvoir?

En vertu de l'article 22 du décret concernant la procédure d'octroi du permis de construire (DPC), l'autorité d'octroi du permis de construire consulte les services cantonaux spécialisés au sujet des demandes de permis. La loi sur les constructions (LC) et le DPC placent les divers services cantonaux spécialisés et leurs rapports sur un pied d'égalité. Il semble toutefois que la pratique soit différente. Il y a eu des cas où une plus grande importance a été accordée aux rapports de la Commission de protection des sites et du paysage (CPS) qu'à ceux d'autres services spécialisés.

Dans ce contexte, le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Existe-t-il au sein de l'administration des directives sur la pondération des rapports produits par les services cantonaux spécialisés dans le cadre de la procédure d'octroi du permis de construire ?
2. Le Conseil-exécutif est-il conscient de ce phénomène et du fait, donc, qu'on accorde une importante prépondérance à l'avis de certains services spécialisés ?
3. En vertu de quelle base légale les rapports de certains services cantonaux spécialisés ont-ils plus de poids ?
4. Qui contrôle l'exactitude et l'objectivité des rapports de la CPS ?
5. Que pense faire le Conseil-exécutif pour éliminer ce phénomène ?

L'application des nouvelles dispositions sur la détention des animaux exige un agrandissement rapide des étables. Or, certains permis de construire sont bloqués car la CPS a rendu un avis négatif. La réponse aux questions ci-dessus a donc des répercussions directes sur ces procédures d'octroi du permis de construire.

Réponse commune du Conseil-exécutif

La Commission de protection des sites et du paysage (CPS) conseille le Conseil-exécutif, les Directions et leurs offices, ainsi que les autorités d'octroi du permis de construire et les autorités de justice sur les questions touchant à l'esthétique. Elle prend position sur les demandes de concession et de permis de construire ainsi que sur les dossiers qui lui sont soumis par les autorités directrices dans les procédures d'aménagement.

La CPS est divisée en quatre groupes qui traitent chacun les affaires concernant sa région administrative. Elle se compose d'un président ou d'une présidente, des présidents ou présidentes des quatre groupes et de 15 à 25 autres membres. Les disciplines suivantes doivent être représentées dans chacun des groupes: architecture, architecture paysagère, histoire de l'art et de l'architecture, aménagement du territoire et urbanisme. Les membres de la CPS sont nommés par le Conseil-exécutif pour une durée de quatre ans. Le secrétariat et la comptabilité de la CPS sont assurés par l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire.

En première instance, les décisions ne peuvent être prises que si deux membres au moins du groupe concerné sont présents. Dans les affaires n'ayant qu'une influence minime sur les sites et le paysage, le président ou la présidente peut rendre une décision sans faire appel à d'autres membres du groupe. Si une affaire au sujet de laquelle un groupe a pris position en première instance fait l'objet d'une procédure en instance supérieure, un comité, composé de tous les présidents et présidentes, est constitué pour réexaminer éventuellement la première prise de position. Le président ou la présidente du groupe qui a participé à la procédure en première instance se récuse.

La Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE) avait saisi l'occasion fournie par les deux motions pour examiner la méthode de travail de la CPS. Elle avait dans ce but constitué un groupe de travail dans lequel les préfets, l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire, l'Office juridique de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie ainsi que l'Office de l'agriculture et de la nature comptaient chacun un représentant. Le groupe de travail était dirigé par le secrétaire général suppléant de la JCE. La CPS et le Service cantonal des monuments historiques ont été entendus par le groupe de travail.

Le groupe de travail a tout d'abord pris acte du fait que les motionnaires ne remettent pas en question l'existence de la CPS. De plus, il a conclu que la CPS fait de manière générale du bon travail. Et pourtant, il y a nécessité d'agir. Contrairement au Service cantonal des monuments historiques, la CPS est constituée de membres non professionnels. Elle se compose de spécialistes du secteur privé dont les disponibilités sont limitées. Comme le regrettent à juste titre les motionnaires, les membres de la CPS ne sont pas en mesure de conseiller les maîtres d'ouvrage en plus de se prononcer sur les demandes de permis de construire et de concession ainsi que sur les affaires d'aménagement. La situation n'est satisfaisante pour aucune des parties. Elle a notamment pour conséquence que les maîtres d'ouvrage doivent, suivant les circonstances, soumettre plusieurs fois leur projet à la CPS, jusqu'à ce qu'elle leur donne son approbation. La CPS n'est toutefois pas la seule responsable de cette situation. Il n'est pas rare que les demandes de permis de construire qui lui sont soumises soient incomplètes. De plus, les auteurs d'un projet ne sont souvent pas disposés à prêter attention à la situation esthétique sur place.

Dans ce contexte, le groupe de travail a cherché des solutions pour décharger la CPS sans que cela ait de graves répercussions sur la protection des sites et du paysage. L'une de ces solutions consiste à encourager le recours à la demande préalable pour diminuer le nombre de demandes de permis de construire soumises à la CPS. Cet objectif va de soi, d'autant que la révision totale de l'ordonnance du 27 octobre 2010 concernant la Commission de protection des sites et du paysage (OCPS; RSB 426.221) a provoqué inopinément une forte augmentation des demandes de permis de construire soumises à la CPS. Toutefois, l'opportunité de cette mesure et d'autres mesures doit être examinée en détails et discutée avec la CPS.

Dans ce contexte, le Conseil-exécutif prend position comme suit sur les trois interventions:
Motion 034-2013

Point 1:

La CPS fait du bon travail. En tant que commission constituée de membres non professionnels, elle n'est toutefois pas en mesure d'assurer des services de conseil étendus. Elle doit plutôt s'en tenir à l'examen des projets qui lui sont soumis. Cette situation peut, dans certains cas, entraîner des retards, comme l'ont regretté les motionnaires. Ceux-ci font valoir à juste titre que la CPS devrait aussi donner des conseils aux maîtres d'ouvrage ainsi qu'aux auteurs des projets, ce qui permettrait d'améliorer la compréhension et d'accélérer la procédure. Toutefois, cela impliquerait la nécessité de décharger les membres de la CPS de certaines de leurs tâches et de mettre à disposition les ressources humaines et financières nécessaires pour les activités de conseil. En outre, ces activités de conseil devraient rester limitées, de sorte que l'indépendance des membres de la CPS ne soit pas remise en question. Le Conseil-exécutif est prêt à chercher des solutions communes avec la CPS.

Point 2:

La CPS est chargée de vérifier la compatibilité des projets de construction avec les exigences de l'esthétique. Si, dans un cas particulier, un de ses rapports est en contradiction avec les exigences d'un maître d'ouvrage et l'empêche de réaliser son projet selon les plans, il incombe à l'autorité d'octroi du permis de construire de peser les intérêts en présence. Si elle estime qu'il lui faut des connaissances spécifiques, par exemple dans le domaine agricole, elle peut prier le maître d'ouvrage de lui fournir des documents complémentaires ou demander des expertises ou, suivant les circonstances, un rapport spécialisé à l'Office de l'agriculture et de la nature. Par conséquent, la participation de spécialistes de la rentabilité et des procédures d'exploitation à la CPS n'est pas adéquate.

Point 3:

Selon l'article 10, alinéa 3 OCPS, si une affaire au sujet de laquelle un groupe de la CPS a pris position en première instance fait l'objet d'une procédure en instance supérieure, un comité composé de tous les présidents et présidentes est constitué pour réexaminer éventuellement la première prise de position. Le président ou la présidente du groupe qui a participé à la procédure en première instance se récuse (art. 10, al. 3, phrase 2 OCPS). Cette disposition est conforme à l'article 9 de la loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA; RSB 155.21), lequel concrétise les exigences d'indépendance et d'impartialité. Il est vrai que les membres du comité, du point de vue organisationnel, appartiennent à la CPS. Toutefois, cette appartenance organisationnelle ne permet pas de conclure à la partialité de tous les membres du comité de la CPS. Le comité est un organe de contrôle interne à la CPS. L'article 10, alinéa 3 OCPS garantit qu'il est exclusivement composé de membres qui n'ont pas participé au rapport ou à la prise de position du groupe CPS de la première instance. Les membres du comité ne sont pas liés à la prise de position de la première instance ni limités dans leur marge d'appréciation. Il n'existe donc aucune raison objective de penser que l'impartialité et l'indépendance des membres du comité ne sont pas garanties. Le Tribunal administratif ne voyait, dans l'ancien règlement, qui accordait au président du groupe de première instance une voix consultative, aucune atteinte au principe de l'indépendance (jugement du 5 décembre 1988).

Point 4:

Une expertise de la CPS coûte entre 250 et 2500 francs pour une procédure en première instance et entre 500 et 2000 francs pour une procédure de recours. Ces émoluments sont raisonnables et plafonnés. Toutefois, les motionnaires soulignent à juste titre que le cumul des frais, si la CPS doit se prononcer plusieurs fois sur un même projet, est insatisfaisant. La situation perdrait probablement de son acuité si la CPS devait à l'avenir étendre ses activités de conseil. Le plafond des émoluments serait dans ce cas obsolète. Le Conseil-exécutif souhaite toutefois examiner cette proposition en détail.

Proposition:

Point 1: adoption

Point 2: rejet

Point 3: rejet

Point 4: adoption sous forme de postulat

Motion 037-2013

Point 1:

Les motionnaires soulignent à juste titre que les tâches et les compétences de la CPS ne sont définies, dans la loi sur les constructions (LC; RSB 721.0) et dans le décret concernant la procédure d'octroi du permis de construire (DPC; RSB 725.1), que de manière très sommaire (cf. art. 144, al. 3, lit. c LC et art. 22 DPC). A la lumière de l'article 69, alinéa 4, lettre d de la Constitution du canton de Berne (RSB 101.1), selon lequel les grandes lignes de l'organisation et des tâches des autorités doivent être fixées dans la forme de la loi, le souhait d'inscrire de manière plus précise la CPS dans la loi est compréhensible. L'article 22 DPC devra de toute façon être remanié si la charge de travail de la CPS doit être réduite au profit de nouvelles activités de conseil.

La question de savoir quelles sont les demandes de permis de construire qui doivent être soumises à la CPS doit encore être discutée en détail. Les critères proposés par les motionnaires permettraient que des projets de construction dans les zones protégées

d'importance nationale ne soient plus soumis à la CPS. Sous la présente réserve, le Conseil-exécutif est prêt à proposer l'adoption du point 1.

Point 2:

La proposition est, à première vue, séduisante. Si des questions touchant à l'esthétique peuvent déjà être réglées dans le cadre de la procédure relative au plan d'affectation, il n'est pas nécessaire de les réexaminer dans le cadre de la procédure d'octroi du permis de construire. Toutefois, il est à craindre que cela obligerait à augmenter le degré de précision des plans d'affectation, de sorte que le temps gagné dans la procédure d'octroi du permis de construire serait compensé par le temps supplémentaire investi dans la procédure relative au plan d'affectation. Il semble toutefois utile d'examiner cette proposition de plus près.

Proposition :

Point 1: adoption

Point 2: adoption sous forme de postulat

Interpellation 015-2013

Un permis de construire est accordé aux projets qui sont conformes aux dispositions légales en matière de construction et d'aménagement ainsi qu'aux prescriptions d'autres lois applicables dans le cadre de la procédure d'octroi du permis de construire (art. 2, al. 1 de la loi sur les constructions; RSB 721.0). L'autorité d'octroi du permis de construire demande des rapports aux services spécialisés. Elle les apprécie librement et peut s'en écarter, si, sur la base de la pesée des intérêts en présence ou pour d'autres raisons de droit, elle ne partage pas l'avis des services spécialisés ou si elle relève des contradictions entre les rapports (cf. art. 35 du décret concernant la procédure d'octroi du permis de construire; RSB 725.1, et art. 8 de la loi de coordination; RSB 724.1). C'est pour cette raison qu'une importance plus ou moins grande est accordée aux rapports de la Commission de protection des sites et du paysage (CPS), comme à tous les autres rapports. Le Conseil-exécutif a aussi connaissance de cas où des projets de construction ont été autorisés contre l'avis exprimé dans le rapport de la CPS.

1. Non. Il convient de se fonder sur l'article 35 du décret concernant la procédure d'octroi du permis de construire ainsi que sur l'article 8 de la loi de coordination.
2. Non. Le Conseil-exécutif part du principe que les autorités d'octroi du permis de construire suivent les prescriptions relatives aux constructions.
3. Il convient de se fonder sur l'article 35 du décret concernant la procédure d'octroi du permis de construire ainsi que sur l'article 8 de la loi de coordination.
4. Les rapports de la CPS sont examinés par les autorités d'octroi du permis de construire et, lorsqu'ils concernent des projets de construction en dehors de la zone à bâtir, par l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire. Dans le cadre des procédures de recours, ils sont examinés par les autorités de recours (Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie et Tribunal administratif).
5. Le Conseil-exécutif estime qu'il n'est pas nécessaire de prendre des mesures.

Délibération groupée, voir affaire 2013.0083