



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	054-2025
Type d'intervention :	Interpellation
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2025.GRPARL.130
Déposée le :	12.03.2025
Motion de groupe :	Non
Intervention de l'organe du GC :	Non
Déposée par :	Reinhard (Thun, PLR) (porte-parole)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	641/2025 du 11 juin 2025
Direction :	Direction des travaux publics et des transports
Classification :	Non classifié

Préférer les obligations d'annonce aux permis pour simplifier la procédure d'octroi du permis de construire

La procédure d'octroi du permis de construire telle qu'elle existe aujourd'hui dans le canton de Berne est souvent synonyme de lenteur administrative en raison des longs délais d'attente qui la caractérisent, même lorsque les projets de construction ne sont pas de grande envergure. Pour certaines demandes de permis de construire, d'autres cantons sont déjà parvenus à simplifier leurs procédures en remplaçant par une simple obligation d'annonce les procédures d'autorisation complètes.

Faire de même pour les projets de construction qui ne posent pas de problème et se contenter de mettre en place une obligation d'annonce au lieu de s'embarrasser d'autorisations dont la procédure est laborieuse serait une solution moins bureaucratique qui donnerait aux citoyennes et citoyens ainsi qu'aux entreprises une plus grande visibilité en ce qui concerne leurs projets de construction. D'autres cantons ont d'ores et déjà mis en œuvre avec succès de telles démarches simplifiées. Le canton de Berne pourrait en faire de même et en faire profiter tout le monde en calquant les solutions existantes, avec à la clé une réduction ciblée de la bureaucratie.

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Quels modèles ayant fait leurs preuves dans d'autres cantons le Conseil-exécutif a-t-il examinés ou pourrait-il examiner afin de simplifier les procédures d'octroi du permis de construire ?
2. Quelles mesures concrètes inspirées de simplifications qui ont fait leurs preuves dans d'autres cantons le Conseil-exécutif peut-il prendre pour réduire d'au moins 20 % le

nombre de demandes de permis de construire soumises à autorisation (p. ex. reprise d'une proposition par canton) ?

3. Quels sont les domaines dans lesquels le Conseil-exécutif entrevoit des potentialités concrètes (passage à une obligation d'annonce en lieu et place de l'obligation d'octroi du permis de construire) ?
4. Quelles sont les modifications légales qui seraient nécessaires pour permettre une telle procédure d'annonce dans certains cas de figure ?
5. Combien de demandes de permis de construire sont-elles déposées chaque année dans le canton de Berne ? Quelle part de ces demandes pourraient être remplacées par une procédure d'annonce ?

Réponse du Conseil-exécutif

Les cantons ne sont pas libres de réglementer les procédures d'autorisation de construire ni de déterminer quels projets peuvent être exemptés d'une telle autorisation. L'article 22 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (loi sur l'aménagement du territoire, LAT ; RS 700) et la jurisprudence du tribunal fédéral y relative définissent quelles constructions et installations sont soumises à une autorisation de construire. L'article 22 LAT est une disposition minimale contraignante. Les cantons ne peuvent ainsi pas exempter de l'obligation de permis de construire des constructions et installations qui nécessitent une autorisation en vertu du droit fédéral.

Lorsqu'une demande de permis de construire est déposée, le droit fédéral exige que le droit de recours des tiers (personnes du voisinage, organisations de protection, etc.) soit effectivement garanti. Cela découle de la protection juridique garantie par l'article 33, alinéa 3, lettre a LAT (ATF 120 Ib 379 consid. 3d ; TF 1C_5/2019 du 12.06.2019 consid. 3.2.1). Pour que le droit de recours soit garanti, il faut que les personnes habilitées à recourir soient informées d'un projet de construction pour lequel une demande de permis de construire a été déposée. Les demandes de permis de construire doivent donc être publiées ou au moins communiquées aux personnes du voisinage éventuellement concernées et aux organisations habilitées à recourir. Il ne peut être renoncé à une publication que si les effets sur le voisinage et la collectivité ou les intérêts publics sont explicitement exclus. Une absence injustifiée de publication porte également atteinte au droit d'être entendu, protégé par la Constitution.

Le Conseil-exécutif répond aux différentes questions comme suit :

1. *Quels modèles ayant fait leurs preuves dans d'autres cantons le Conseil-exécutif a-t-il examinés ou pourrait-il examiner afin de simplifier les procédures d'octroi du permis de construire ?*

Un examen approfondi des possibilités de simplification et d'accélération des procédures d'autorisation a eu lieu en amont de la révision complète de la loi sur les constructions en 2009. En décembre 2002, le Conseil-exécutif a chargé un groupe d'experts d'examiner la procédure de planification et d'autorisation de construire de l'époque afin de déterminer les possibilités d'optimisation et d'amélioration de l'efficacité. Le groupe d'experts était arrivé à la conclusion que la législation du canton de Berne était largement optimisée et permettait un déroulement efficace des procédures. Il avait néanmoins proposé des ajouts et des corrections ponctuels, aussi bien dans le domaine des prescriptions matérielles que dans celui des règles procédurales. Le

Conseil-exécutif a ensuite chargé la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (aujourd'hui Direction de l'intérieur et de la justice), en collaboration avec les autres directions concernées, de procéder à des clarifications approfondies. L'objectif était d'optimiser ou d'accélérer les procédures de planification et d'autorisation de construire. Différentes mesures ont été examinées, dont certaines ont été intégrées dans la révision suivante. L'introduction d'une procédure d'avis qui remplacerait la procédure d'autorisation de construire a également été étudiée. Il en a été conclu qu'une procédure ne requérant qu'une annonce de la part des futurs maîtres d'ouvrage n'était admissible que si l'article 22 LAT n'exigeait pas un permis de construire. Dans le décret du 22 mars 1994 concernant la procédure d'octroi du permis de construire (DPC, RSB 725.1), le canton de Berne a en effet défini différentes catégories de projets non soumis à l'octroi d'un permis de construire. Une procédure d'avis n'est donc possible que pour ces projets. Par rapport au système actuel (dans lequel aucune procédure n'est nécessaire pour les projets non soumis à l'octroi du permis de construire), cela complique la tâche des futurs maîtres d'ouvrage et ne permet pas de réduire le nombre de procédures d'autorisation de construire. Selon le Conseil-exécutif, ces conclusions n'ont rien perdu de leur actualité. Le canton de Berne a mis en œuvre les mesures de simplification qu'il était possible de réaliser ; il n'a identifié aucun modèle ayant fait ses preuves dans un autre canton qui permettrait des simplifications supplémentaires pour le canton de Berne (voir les résultats des examens ci-après). Seul le domaine des installations de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables recèle selon lui un potentiel pour une procédure d'annonce, ce qui permettrait de réduire le nombre de procédures d'octroi du permis de construire (voir point 3).

Un examen actuel des réglementations dans les autres cantons montre que la plupart des cantons prévoient, outre la procédure ordinaire d'octroi du permis de construire dans le cadre de laquelle la demande de permis de construire est publiée, une procédure d'autorisation simplifiée pour les projets de construction dont le degré d'importance est moindre. Le canton de Berne propose également une procédure simplifiée (« petit permis de construire »). La simplification de la procédure consiste à renoncer à une publication. Afin de respecter les dispositions contraignantes du droit fédéral évoquées en introduction, les différentes réglementations cantonales prévoient soit que les tiers concernés soient informés du projet de construction ou qu'ils aient donné leur accord au projet, soit qu'aucun intérêt de tiers ne soit touché (procédure appelée « *Anzeigeverfahren* » dans le canton de Zurich).

Outre ces deux types de procédures d'autorisation de construire, tous les cantons prévoient également des procédures d'annonce. Cela signifie que pour certains projets, une procédure d'octroi du permis de construire est remplacée par une annonce à l'autorité compétente. En raison des dispositions fédérales mentionnées en introduction, une simple procédure d'annonce n'est toutefois pas autorisée pour les constructions et installations soumises à l'octroi du permis de construire. Par conséquent, le canton de Berne ainsi que les autres cantons ne prévoient ainsi une procédure d'annonce que pour les projets non soumis à l'octroi d'un permis de construire. Une procédure d'annonce existe par exemple dans tous les cantons pour les installations solaires non soumises à l'octroi du permis de construire. Cette procédure est prévue de manière contraignante par le droit fédéral (article 18a, alinéa 1 LAT et article 32a, alinéa 3 de l'ordonnance du Conseil fédéral du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire, OAT ; RS 700.1). Certains cantons, comme Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Zurich, Soleure, Argovie et Vaud, prévoient également, outre la procédure d'annonce pour les installations solaires qui ne requièrent pas un permis de construire, une procédure d'annonce pour certaines pompes à chaleur déclarées non soumises à l'octroi d'un permis de construire et/ou pour les rénovations énergétiques.

D'autres cantons, comme les Grisons et Vaud, connaissent une procédure d'annonce pour tous les projets qu'ils ont déclarés comme potentiellement non soumis à l'octroi d'un permis de construire. L'objectif est de permettre à l'autorité d'octroi du permis de construire de vérifier dans chaque cas s'il s'agit effectivement d'un projet non soumis à autorisation. Le canton des Grisons, par exemple, détermine quelles constructions et installations ne nécessitent pas d'octroi du permis de construire en raison de leur faible impact, mais exige qu'elles soient annoncées par écrit à l'autorité de construction avant leur réalisation. L'autorité de construction communique alors au maître d'ouvrage, dans un délai de 15 jours ouvrables et par décision sujette à recours, une éventuelle obligation de permis de construire ; en l'absence de communication dans ce délai de 15 jours ouvrables, la construction peut débiter. Les constructions, installations et travaux soumis à cette procédure correspondent pour l'essentiel à ceux qui ne sont pas soumis à l'octroi du permis et qui peuvent être réalisés en dehors de toute procédure dans le canton de Berne, conformément aux articles 6 et suivants DPC. L'introduction dans le canton de Berne d'un modèle de procédure d'annonce comme celui prévalant dans les cantons des Grisons et de Vaud n'entraînerait qu'une charge de travail supplémentaire pour les personnes souhaitant construire et les autorités chargées de délivrer les permis de construire. Il en va de même pour la procédure d'avis du canton de Soleure, dans le cadre de laquelle l'autorité d'octroi peut décider sans mener une procédure formelle d'autorisation de construire. Cette procédure est appliquée dans le canton de Soleure pour les installations de chantier telles que les baraques de chantier, les locaux d'habitation pour les personnel travaillant sur le chantier, les possibilités de stockage de matériaux de construction et d'outils, etc. Dans le canton de Berne, les installations de chantier de ce type ne nécessitent en principe pas de permis de construire dans la zone à bâtir et ne sont pas soumises à une obligation générale d'avis. L'adoption d'un tel modèle ne serait donc pas synonyme de plus-value et n'entraînerait pas une réduction des procédures d'octroi du permis de construire dans le canton de Berne, bien au contraire.

2. *Quelles mesures concrètes inspirées de simplifications qui ont fait leurs preuves dans d'autres cantons le Conseil-exécutif peut-il prendre pour réduire d'au moins 20 % le nombre de demandes de permis de construire soumises à autorisation (p. ex. reprise d'une proposition par canton) ?*

Comme évoqué dans l'introduction, les cantons ne sont pas habilités à exempter de l'obligation de permis de construire des constructions et installations qui nécessitent une autorisation en vertu du droit fédéral. Le Conseil-exécutif ne peut donc pas réduire de lui-même le nombre de projets soumis à autorisation.

3. *Quels sont les domaines dans lesquels le Conseil-exécutif entrevoit des potentialités concrètes (passage à une obligation d'annonce en lieu et place de l'obligation d'octroi du permis de construire) ?*

Actuellement, les pompes à chaleur aérothermiques peuvent être installées à l'intérieur des bâtiments sans permis de construire. En revanche, les pompes à chaleur aérothermiques situées à l'extérieur des bâtiments sont soumises à une autorisation de construire et font l'objet d'une procédure d'octroi du permis de construire. Cette différence de traitement s'explique par les émissions sonores potentielles générées par le fonctionnement des éléments de l'installation situés à l'extérieur des bâtiments et qui peuvent nuire à l'environnement. Dans des jugements rendus en 2015 et 2017, le tribunal administratif du canton de Berne a confirmé l'obligation de soumettre les pompes à chaleur installées en extérieur à l'octroi d'un permis de construire. La technique a beaucoup évolué depuis ces jugements ; des appareils plus silencieux, dont l'impact sur l'environnement est moindre, sont désormais disponibles sur le marché. Il semble donc possible de déclarer que les pompes à chaleur aérothermiques installées en extérieur ne doivent pas être soumises à autorisation de construire sous certaines conditions (p. ex. en fonction de la taille et de la puissance de l'installation, du niveau de puissance acoustique, etc., pour autant qu'elles soient installées dans la zone à bâtir et qu'elles ne concernent pas une zone ou un

objet protégés). Le respect des prescriptions de protection contre le bruit devrait toutefois être vérifié dans le cadre d'une procédure d'annonce (voir les motions 205-2023 et 041-2024 sur ce thème). Les travaux d'introduction de la procédure d'annonce pour les pompes à chaleur aérothermiques en extérieur dans le canton sont en cours.

Le Conseil-exécutif signale en outre que plusieurs modifications de la loi sur l'aménagement du territoire ont été décidées ; ces dernières devraient entrer en vigueur en 2026. À l'avenir, les installations solaires suffisamment adaptées devraient être exemptes de l'autorisation de construire non seulement sur les toitures, mais aussi en façade, pour autant qu'elles ne se trouvent pas sur des monuments historiques d'importance cantonale ou nationale. Le nombre d'installations solaires ne nécessitant qu'une procédure d'annonce au lieu d'une procédure d'octroi du permis de construire s'en trouve ainsi augmenté. Les cantons pourront aussi à l'avenir déclarer les rénovations énergétiques comme exemptées de permis de construire. Le Conseil-exécutif a l'intention de mettre en œuvre cette nouvelle possibilité prévue par le droit fédéral en modifiant le DPC.

4. *Quelles sont les modifications légales qui seraient nécessaires pour permettre une telle procédure d'annonce dans certains cas de figure ?*

La procédure d'annonce pour les installations solaires non soumises au régime du permis de construire est réglée à l'article 7a du DPC. Une adaptation de ce dernier est prévue pour soumettre certaines pompes à chaleur aérothermiques installées en extérieur à la procédure d'annonce.

5. *Combien de demandes de permis de construire sont-elles déposées chaque année dans le canton de Berne ? Quelle part de ces demandes pourrait être remplacée par une procédure d'annonce ?*

Dans le canton de Berne, environ 20 000 demandes de permis de construire sont déposées chaque année. Pour les projets de construction soumis à une autorisation de construire, la procédure d'autorisation ne peut pas être remplacée par une procédure d'annonce (voir réponse au point 1). À l'avenir, un grand nombre d'installations solaires ainsi que certaines pompes à chaleur installées en extérieur seront exemptées de l'actuel permis de construire (voir réponse au point 3). Le nombre de procédures d'octroi du permis de construire pourra ainsi être réduit de plusieurs centaines par an.

Destinataire
– Grand Conseil