



# Intervention parlementaire

## Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 194-2021  
Type d'intervention : Interpellation  
Motion ayant valeur de directive : ☐  
N° d'affaire : 2021.RRGR.294

Déposée le : 06.09.2021

Motion de groupe : Non  
Motion de commission : Non  
Déposée par : Dütschler (Hünibach, PLR) (porte-parole)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Non  
Urgence accordée :

N° d'ACE : 72/2022 du 26 janvier 2022  
Direction : Direction de l'intérieur et de la justice  
Classification : -

## Est-il possible de supprimer la dualité dans la révision de l'aménagement local ?

### Contexte

- Le canton de Berne / l'OACOT dirige, examine et approuve la modification partielle et le renouvellement complet des règlements de construction et des plans d'affectation des zones sur le plan communal. Il soumet le résultat vérifié à la décision du corps électoral communal.
- Jusque-là, ces modifications partielles ou complètes étaient effectuées par étapes tangibles ; d'une loi à l'autre, le nombre de changements était techniquement gérable. Avec le passage actuel à un nouveau paradigme d'évaluation, par exemple de l'indice d'utilisation à l'indice de surface verte, l'adaptation est significative. De fait, il ne s'agit pas d'un développement mais d'un changement de système.
- Il s'agit de noter en particulier l'apparition de l'effet anticipé simultanément à l'enquête publique d'un nouveau règlement de construction / plan de zones. Dès lors et jusqu'à l'approbation du nouveau projet, les deux lois – la loi actuelle ainsi que la loi proposée – seront applicables. On parle par conséquent de dualité.
- Cette dualité est née de la volonté de remplacer le plus vite possible les règlements souvent dépassés et de permettre l'application des améliorations notables le plus tôt possible.

Constatations basées sur l'exemple de la révision complète de l'aménagement local de la ville de Thoun

- La ville de Thoun fait l'objet d'une révision de l'aménagement local. L'enquête publique prendra fin approximativement au début de 2022.
- Le conseil communal de Thoun table sur une période de dualité d'env. un an et demi ; de leur côté, les urbanistes estiment qu'elle durera deux ans et demi en raison des oppositions.

- Des voix critiques constructives s'élèvent de plus en plus au sein des milieux spécialisés, qui perçoivent des inconvénients économiques et urbanistiques clairement reconnaissables dans l'application de la dualité.
- Cet état de fait est confirmé par l'autorité de Thouné chargée de vérifier les constructions : un projet de construction doit obligatoirement satisfaire aux deux lois lors de l'examen de la demande de permis de construire. Dans la pratique, cela signifie que le cas le moins favorable entre les deux lois sera appliqué / autorisé. Il existe suffisamment d'exemples qui peuvent attester que la loi en vigueur est éclipsée en cas de dualité.
- Le « bon vieux régime » de la dualité décrit dans le contexte est compréhensible au vu des modifications jusque-là marginales des lois sur la construction. Compte tenu de la modification désormais substantielle de la législation – le changement de paradigme –, les propriétaires, les urbanistes, les investisseurs, etc. seront défavorisés et soumis à des critères d'évaluation peu clairs.

## Développement

Il s'agit de considérer ce thème d'un point de vue critique car :

- le sens de la dualité, à savoir la mise en application rapide de la meilleure option, n'est plus d'actualité ;
- cette situation génère de l'insécurité en matière de planification et des litiges potentiels ;
- les critères d'évaluation manquent de clarté (sur quelle loi doit s'appuyer l'évaluation financière d'un bien immobilier ?) ;
- les milieux spécialisés se montrent très critiques et dubitatifs, et conseillent aux promoteurs qui ont des projets de construction d'attendre la validité juridique de la nouvelle législation ;
- les dépenses en matière de planification augmentent car l'urbaniste doit élaborer et défendre un projet qui répond aux deux lois ;
- la durée d'obtention de l'autorisation se prolonge car chaque demande de permis de construire doit être examinée par rapport à deux lois ;
- personne issu des milieux spécialisés n'estime que la dualité est fondée.

Sachant que la dualité n'a jamais été fondamentalement contestée, nous sommes conscients d'ouvrir avec notre question une nouvelle brèche dans notre « bon vieux régime ». Que l'absurdité de la dualité n'ait jamais été remise en cause jusque-là réside dans le fait que les personnes concernées en tiraient des avantages et non des inconvénients dans le passé. Le changement de paradigme engendre désormais des désavantages et, dans la dualité, des obstacles et des avantages imperceptibles. Compte tenu de cette considération, nous demandons un débat critique constructif sur ce sujet et une réponse aux questions posées.

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

1. L'OACOT sait-il que la dualité peut conduire majoritairement à des inconvénients pratiques lors d'un changement de paradigme légal ?
2. Compte tenu des conséquences négatives de la dualité identifiées à l'heure actuelle, l'OACOT entrevoit-il la possibilité de supprimer la dualité, ou de renoncer à l'introduire dans le cas de Thouné ?
3. Si la possibilité fondamentale de supprimer la dualité existe, quelle est la procédure politique que le Conseil-exécutif recommande de suivre aux auteurs des questions pour permettre la suppression de la dualité ?

## Réponse du Conseil-exécutif

Une dualité s'établit, en raison de la cohabitation de réglementations fondamentales existantes et nouvelles, pour la période comprise entre le dépôt public des nouvelles prescriptions ou des nouveaux plans d'affectation et leur entrée en force ; dans le cas décrit par les auteurs de l'interpellation, elle relève de l'article 36 de la loi sur les constructions (LC). Celui-ci prévoit en effet que les demandes de permis de construire sont examinées en vertu du droit applicable (art. 36, al. 1 LC) et selon les plans d'affectation déjà mis à l'enquête publique (art. 36, al. 2 LC). Les demandes qui sont déposées dans la perspective de la promulgation de nouveaux plans ou prescriptions sont examinées en vertu de ceux-ci une fois qu'ils ont été approuvés (art. 36, al. 3 LC), pour autant que le permis de construire ne puisse pas être octroyé de manière anticipée (art. 37 LC).

L'entrée en vigueur de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire le 1<sup>er</sup> mai 2014 a marqué un tournant pour ce qui concerne l'urbanisation interne. Dans ce contexte, le développement territorial futur des communes et des villes présente de très nombreux défis. Les réglementations fondamentales doivent être révisées pour satisfaire aux nouvelles exigences et dispositions. Les conditions d'utilisation, qu'elles aient été rendues plus strictes ou au contraire assouplies, donnent souvent lieu à de longues procédures de recours.

La prise en considération simultanée des droits ancien et nouveau durant une période prolongée augmente, pour toutes les personnes impliquées, la complexité des procédures d'édiction des plans et d'octroi du permis de construire. L'effet anticipé du nouveau droit doit cependant être considéré comme étant largement positif. La concentration des interventions urbanistiques à l'intérieur des zones à bâtir existantes telle qu'elle est requise permet en principe une augmentation de la densité d'utilisation, qui s'accompagne d'une plus-value économique.

Quant à l'allongement des délais dans le cadre de la procédure d'édiction des plans, qui constitue un inconvénient important, il peut être pallié par une demande d'octroi anticipé du permis de construire (art. 37 LC). Au cours des dernières années, cette possibilité a été utilisée de manière croissante. En 2021, une très nette augmentation du nombre de demandes d'octroi anticipé du permis de construire a été enregistrée. En outre, en cas de recours contre un arrêté d'approbation en vertu de l'article 61a LC, le recours a effet suspensif et une attestation d'entrée en force peut être octroyée (art. 61b, al. 1 et 2 LC). La loi sur les constructions, dans sa teneur actuelle, permet par conséquent de réagir aux problèmes de délai et de réduire le plus possible les inconvénients.

### Réponse à la question 1 :

L'OACOT, en sa qualité d'autorité d'approbation dans la procédure d'aménagement, procédure qui est étroitement liée à celle d'octroi du permis de construire, connaît la charge liée à l'octroi anticipé de permis de construire (art. 37, al. 1 LC). Comme indiqué, les demandes d'octroi anticipé du permis de construire se multiplient, ce qui mobilise des ressources considérables. La plus-value résultant de l'augmentation de la densité d'utilisation dans les zones à bâtir est toutefois, pour les propriétaires foncières et fonciers ainsi que pour les investisseuses et investisseurs, plus importante que l'accroissement du travail de planification et justifie les charges administratives relatives à l'examen des demandes et à l'octroi anticipé de permis de construire.

### Réponse à la question 2 :

Le Conseil-exécutif reconnaît que l'autorité d'octroi du permis de construire de la ville de Thounne devra probablement faire face à une augmentation de ses charges administratives durant la période au cours de laquelle deux réglementations fondamentales doivent être prises en considération. Il n'est toutefois pas possible de déroger aux dispositions du droit en vigueur.

Les conséquences négatives éventuelles, tel un possible désengagement de la part des propriétaires foncières et fonciers, peuvent être parées par une communication proactive et la mise en évidence de la plus-value.

Réponse à la question 3 :

La loi sur les constructions, dans sa teneur actuelle, présente différentes possibilités pour réagir à l'effet anticipé des nouvelles réglementations fondamentales et ainsi minimiser les conséquences négatives. Le Conseil-exécutif estime qu'il n'y a pas de raison suffisante pour modifier la législation actuelle sur les constructions. C'est pourquoi il renonce à formuler une recommandation quant à la procédure à suivre au niveau politique pour supprimer une pratique juridique qui a fait ses preuves.

Destinataires

– Grand Conseil