

Conseil en matière de construction dans les communes

Concevoir et instaurer un conseil en matière de construction
Stephan Käppeli, Sandra Bühler-Krebs, Stefan Kunz et al.



Cette brochure a été élaborée avec l'aimable soutien de l'Office fédéral de la culture (OFC) et du ITC « Raum & Gesellschaft » de la Haute Ecole Spécialisée de Lucerne.

Auteur-e-s

Haute Ecole Spécialisée de Lucerne
Haute Ecole Spécialisée des Grisons
Stephan Käppeli
Sandra Bühler-Krebs
Stefan Kunz
Christian Wagner
Timo J. Walker
Mirco Blöchlinger
Julian Franke
Silke Zöllner

Illustrations

Timo J. Walker, timowalker.ch

Citation proposée

Stephan Käppeli, Sandra Bühler, Stefan Kunz et al. (2023).
Conseil en matière de construction dans les communes –
Concevoir et instaurer un conseil en matière de construction
Lucerne : Haute Ecole Spécialisée de Lucerne.

Contact

Haute Ecole Spécialisée de Lucerne – Gestion
Institut pour l'économie d'entreprise et l'économie régionale
Zentralstrasse 9, 6002 Lucerne
Stephan Käppeli
T +41 41 228 42 31, stephan.kaeppli@hslu.ch



Contenu

Préambule → 4

1. Introduction → 6

1.1 Contexte → 6

1.2 Objectifs et constats principaux → 6

1.3 Définitions → 7

1.4 Structure → 7

2. Aspects d'un conseil en matière de construction → 8

2.1 Tâches d'un conseil en matière de construction → 8

2.2 Conditions-cadres → 10

2.3 Profil des conseillers/-ères → 12

2.4 Exigences envers un conseil en matière de construction → 13

3. Variantes de conseils → 14

3.1 Variantes de base → 14

3.2 Comparaison des variantes de base → 14

3.3 Conseil communal, régional, cantonal → 18

3.4 Conclusion → 19

4. Processus → 20

4.1 Phase de préparation/décision déroulement du processus → 22

4.2 Phase de conception du projet/demande d'autorisation de construire → 23

4.3 Procédure d'autorisation de construire → 24

4.4 Planification de l'exécution → 25

4.5 Processus de construction/réception des travaux → 25

4.6 Exécution → 26

4.7 Aperçu et adaptation pour le conseil régional en matière de construction → 26

5. Financement → 28

6. Mise en œuvre, instauration d'un conseil en matière de construction → 30

Répertoires → 34

Préambule

La diversité et le nombre de dossiers dont les communes s'occupent aujourd'hui sont saisissants: des questions financières et fiscales à l'aménagement du territoire et à la construction, en passant par l'école. Pour les conseillères et les conseillers communaux, de milice pour la plupart et qui n'exercent pas leur fonction à plein temps, les tâches et les défis sont multiples.

Une des missions de l'Association des Communes Suisses (ACS) consiste à accompagner les membres du conseil communal et les employés de l'administration, mais aussi à alléger leur travail quotidien. Avec des exemples de bonnes pratiques, des directives et des guides qui synthétisent les informations essentielles sur une problématique. C'est le cas de la présente brochure consacrée au sujet « conseil en matière de construction », à la rédaction de laquelle l'ACS a participé.

Parce que tout le monde tire profit d'un habitat et d'un paysage de bonne qualité: les habitant-e-s, l'industrie et le tourisme, et de ce fait la commune elle-même. Un conseil en matière de construction qui possède de solides connaissances peut contribuer grandement à la qualité

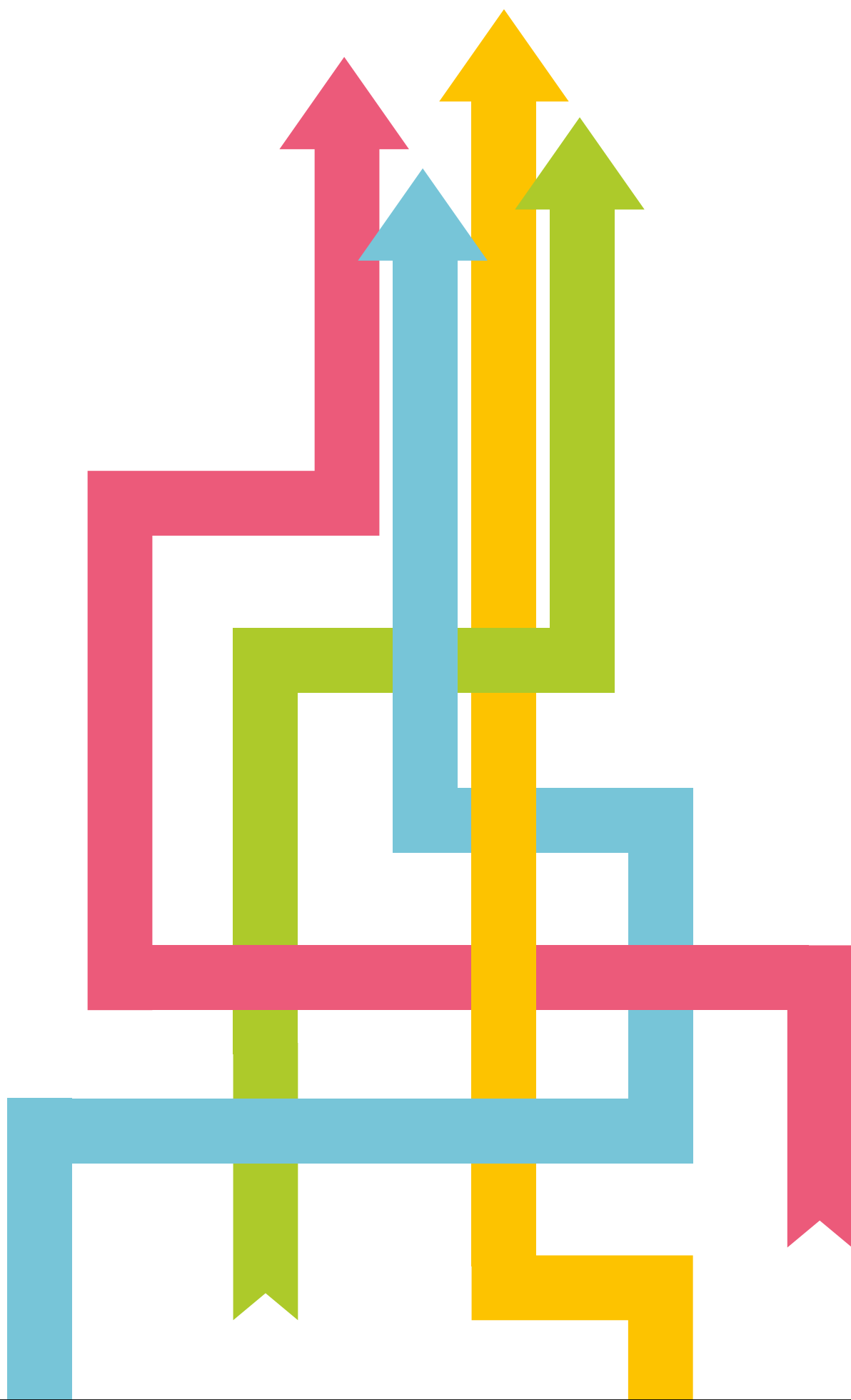
de l'habitat et de la place économique des villes et des communes. En aidant les autorités locales à se poser les bonnes questions lorsqu'on leur soumet des projets de construction: Est-ce qu'il s'intègre à la physionomie de la commune? Est-ce qu'il respecte les prescriptions en matière d'aménagement du territoire et de protection du patrimoine? Est-ce qu'il respecte le modèle de développement de la commune et est-ce qu'il reflète les intérêts de toutes les parties prenantes?

La présente brochure vous explique, sous une forme condensée, les démarches à entreprendre dès lors que vous avez décidé d'instaurer un conseil en matière de construction dans votre commune. Ou bien dans votre région, avec les communes voisines. Car cela est faisable également. Au fil de votre lecture, vous découvrirez quelle solution est la plus judicieuse et à quel moment, qui devrait la financer et dans quelle mesure.

Bonne mise en œuvre!

Christoph Niederberger

Directeur de l'Association des Communes Suisses (ACS)



1. Introduction

1.1 Contexte

Une excellente qualité de l'habitat et du paysage améliore beaucoup la qualité de vie des habitant-e-s d'une commune. Elle constitue par conséquent un facteur important de l'attrait du lieu de résidence. Elle est aussi dans bien des localités la base de l'offre touristique et joue donc un rôle essentiel pour l'économie de la région.

La nouvelle mouture de la loi sur l'aménagement du territoire invite les communes à développer l'intérieur du milieu bâti. Parallèlement, la mutation structurelle de l'agriculture pose des défis hors des zones d'urbanisation. Il s'agira à l'avenir de respecter ce qui existe sans pour autant figer les sites et les paysages, mais en les adaptant aux nouveaux besoins et en développant la qualité. Un défi de taille pour les communes.

Or, un conseil approprié en matière de construction est un outil efficace pour garantir un habitat et un paysage de qualité. Si les rôles, les compétences et le processus sont limpides et transparents, un tel conseil permet d'économiser des ressources, de canaliser et, si nécessaire, d'éviter les conflits lorsque les projets de construction impliquent des exigences accrues en termes d'aménagement et d'intégration au site. Un conseil contribue ainsi à accélérer ces projets de construction.

1.2 Objectifs et constats principaux

Pourtant, la pratique montre que seules les communes de grande taille ou qui possèdent des sites bâtis protégés proposent un conseil en matière de construction. On se demande comment les petites et moyennes communes pourraient mettre sur pied un conseil en matière de construction, sachant que leurs ressources humaines, professionnelles et financières sont limitées et que leurs autorités sont composées de milicien-ne-s.

Pour répondre à cette question, les communes et des spécialistes, chacun de leur point de vue, ont dressé l'inventaire des difficultés et problématiques liées tant au développement de l'urbanisation et du paysage qu'à un conseil en matière de construction. En outre, ils ont analysé divers types de conseils existants.¹

Rédigée sur la base des constats établis, **la présente brochure révèle les aspects à prendre en compte lors de la conception et de l'instauration d'un conseil en matière de construction**. Il est important que le type de conseil choisi corresponde aux besoins de la commune concernée. Le chapitre 6 indique les étapes à franchir lors de la mise en œuvre d'un conseil en matière de construction et renvoie aux chapitres dont le contenu peut faciliter la prise de décision.

Les recommandations tirées de la pratique prévoient de confier au conseil les tâches suivantes :

- **Conseiller/suivre** (instamment recommandé)
- **Vérifier/évaluer** (instamment recommandé)
- **Coordonner** (instamment recommandé)
- **Conseiller lors de la révision du plan d'aménagement local** (recommandé)
- **Sensibiliser** (intensités variables envisageables)

Il apparaît qu'une commission spécialisée sera mieux équipée qu'une seule personne pour cerner les exigences posées à un conseil en matière de construction. De même, un conseil régional semble convenir aux petites et moyennes communes situées dans de grands cantons. Un conseil interdisciplinaire, proposé par une commission de spécialistes, permet de délivrer une évaluation validée, accroît la sécurité juridique dans la procédure d'autorisation, réduit de ce fait les dépenses ultérieures à la charge des communes et contribue à améliorer la qualité de l'habitat et du paysage.



1.3 Définitions

Un conseil en matière de construction est voué à des questions et à des tâches d'ordre spatial et architectural ainsi qu'à l'intégration dans le site et le paysage. Et non à des questions d'énergie ou de rentabilité.

Les petites et moyennes communes sont celles qui recensent jusqu'à 7000 habitant-e-s. Elles représentent 88 % des 2163 communes suisses.² 33 % des communes comptent moins de 1000 habitant-e-s et 23 % entre 1000 et 1999. Ces chiffres illustrent bien à quel point la structure communale de la Suisse est hétérogène et fragmentée. Il faudrait en tenir compte lors de l'aménagement d'un conseil en matière de construction.

1.4 Structure

Le chapitre 2 aborde des éléments primordiaux comme les tâches, les conditions-cadres, le profil des conseillers/-ères et les exigences auxquelles doit répondre un tel conseil. Le chapitre 3 compare les deux variantes de base d'un conseil en matière de construction. Le chapitre 4 présente la procédure suivie par le conseil. Le chapitre 5 est dédié au financement et le chapitre 6 décrit les étapes de la mise en œuvre d'un conseil en matière de construction.

¹ Cf. Käppeli Stephan et al. (2023). Conseil en matière de construction dans les communes. Haute Ecole Spécialisée de Lucerne.

² Etat au 1^{er} janvier 2021

2. Aspects d'un conseil en matière de construction

Le chapitre suivant est consacré aux éléments primordiaux d'un conseil en matière de construction. Il s'agit des tâches et des conditions-cadres, du profil des conseillers/-ères ainsi que des exigences auxquelles il doit répondre.

2.1 Tâches d'un conseil en matière de construction

La définition des tâches d'un conseil est essentielle à son bon fonctionnement, ce pourquoi elle devrait être élaborée en détail. La base de son activité consiste à tracer la limite entre les conseils ou les recommandations d'une part, et la décision d'autre part. La décision d'octroyer ou de refuser une demande d'autorisation de construire incombe à la commune ou au canton. Le conseil en matière de construction se contente d'élaborer une base sur laquelle le décideur (conseil communal, canton) fondera son évaluation.

Dans cette perspective, le conseil peut assumer les tâches suivantes, sa mission concrète devant être définie par rapport aux besoins en présence :

Conseiller/suivre

Dans le cadre de projets de construction, le conseil aide l'administration et les autorités communales, les planificateurs/-trices et les maître-sse-s d'ouvrage sur les questions et les tâches d'ordre spatial et architectural ainsi que sur l'intégration dans le site et le paysage.

Vérifier/évaluer

Le conseil en matière de construction émet des avis (rapports techniques, expertises) à l'attention des autorités décisionnelles (conseil communal, canton) concernant

- l'intégration et l'aménagement de projets de construction (bâtiment et génie civil) des points de vue du bâti local, de l'architecture et de l'agriculture,
- la sauvegarde et l'aménagement d'objets protégés au sens de la protection des sites et des monuments historiques (en concertation avec les services des monuments historiques),
- la définition de directives, de conditions-cadres et de procédures.

Coordonner

Sur mandat de l'autorité directrice, lorsque les parties prenantes poursuivent des objectifs contradictoires³, le conseil en matière de construction joue le rôle de médiateur. Il procède à un examen technique des questions d'intégration et d'aménagement. Ce faisant, il prend en considération aussi bien les objectifs du conseil que les intérêts des personnes impliquées. Il veille par ailleurs à la coordination avec les intérêts supérieurs communaux, cantonaux et nationaux (tournant énergétique, développement urbain dans les zones à bâtir, etc.).

Sensibiliser

Le conseil en matière de construction sensibilise les parties prenantes⁴ à l'importance de la qualité du site construit et du paysage ainsi qu'aux processus et mesures nécessaires pour l'obtenir. Il s'y emploie notamment par le biais de son activité de conseil, mais aussi par des activités complémentaires destinées à la population (p.ex. événements, visites guidées).

Conseiller lors de la révision du plan d'aménagement local

En outre, il est recommandé de conseiller les autorités communales en ce qui concerne le développement général de la physionomie de la localité, p.ex. pour des principes directeurs du développement communal, pour la révision du plan d'aménagement local ou des plans d'affectation spéciaux. Par son activité, le conseil connaît les forces et les faiblesses de la planification juridiquement valable de même que les caractéristiques du site construit, ce qui constitue un fondement important. Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi sur l'aménagement du territoire et de l'orientation du développement de l'urbanisation vers l'intérieur qui en découle, le conseil dispensé aux autorités communales gagne en importance.

L'autorité directrice définit et coordonne les tâches et processus du conseil en matière de construction. Elle soupèse les intérêts en jeu et décide s'il faut demander un avis au conseil. En raison d'autres intérêts publics, la décision de l'autorité directrice peut diverger de l'évaluation effectuée par le conseil.

L'important est que l'autorité directrice intègre l'évaluation du conseil avec cohérence, et qu'elle explique pourquoi elle a opté pour une autre décision relative à l'autorisation de construire. Par conséquent, le conseil en matière de construction n'est impliqué qu'indirectement dans l'exécution. L'autorité directrice contrôle la mise en œuvre des décisions concernant les autorisations de construire et prend les mesures qui s'imposent lors d'infraction. En cas de manquement aux règles sur l'intégration au site ou sur l'aménagement des bâtiments, l'autorité directrice peut solliciter l'avis du conseil en matière de construction.

La préservation des sites bâtis ou le conseil en matière de construction est une activité permanente dont les effets sont rarement visibles car elle s'effectue sur des temps longs. Il est recommandé de s'interroger sur les effets du conseil (analyse des effets) après plusieurs années.



3 Maître-sse-s d'ouvrage, architectes, autorités communales, services cantonaux, organisations habilitées à recourir

4 Maître-sse-s d'ouvrage, architectes, autorités et administrations communales

2.2 Conditions-cadres

Pour pouvoir assumer les tâches mentionnées, il faut que les conditions-cadres suivantes soient garanties.

2.2.1 Ancrage juridique

Le conseil en matière de construction requiert un ancrage juridique. Avant sa mise en œuvre concrète, les bases juridiques doivent faire l'objet d'un examen détaillé aux niveaux cantonal et communal. La plupart des lois cantonales sur les constructions offrent une base adéquate. Le conseil en matière de construction est en partie réglementé au niveau cantonal. En cas de mise en œuvre au niveau communal, il faut prévoir l'ancrage dans le règlement des constructions et des zones ou dans le règlement communal sur les constructions⁵ ainsi qu'un cahier des charges.

2.2.2 Ancrage communal

La relation de confiance nouée entre l'autorité et l'administration cantonales d'une part, et le conseil d'autre part, constitue l'assise nécessaire au bon fonctionnement du conseil.

L'ancrage au niveau de l'organisation varie en fonction de la variante de conseil choisie (cf. chapitre 3). On peut toutefois retenir qu'en principe, l'administration communale (office des constructions) prépare les documents pour le conseil, rédige les procès-verbaux des séances et assure l'exécution. Le conseil rédige des avis à l'attention du conseil communal ou du canton, et prépare des décisions.

Il est essentiel de savoir qui se charge du traitement des demandes d'autorisation de construire pour lesquelles le conseil en matière de construction interviendra. Trois options sont envisageables:

- Traitement par l'administration des constructions sur la base de critères
- Traitement par le conseil en matière de construction (p.ex. par le président de la commission spécialisée)
- Traitement conjoint par l'administration des constructions et le conseil

L'efficacité du traitement effectué par l'administration des constructions dépendra de la qualification des collaborateurs/-trices qui la composent. Indépendamment de cela, il est indispensable que le personnel de l'administration des constructions soit informé des tâches et activités du conseil, afin de pouvoir évaluer les demandes et démarrer des activités en conséquence.

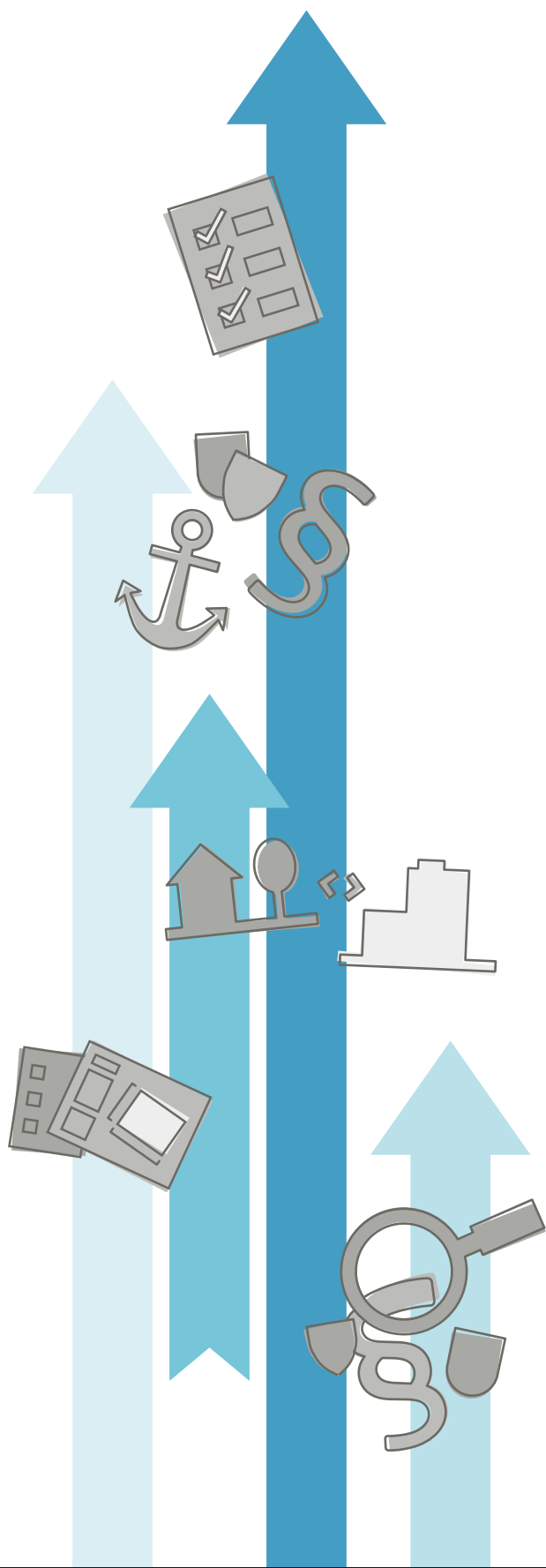
Par ailleurs, il est crucial d'indiquer clairement les compétences et les interlocuteurs/-trices au sein de l'administration et à la population. Dans l'idéal, les personnes désireuses de construire doivent s'adresser à un seul service dédié de la commune (office des constructions).

2.2.3 Périmètre d'action

Il semble judicieux de définir l'ensemble du territoire communal comme périmètre d'action du conseil en matière de construction, et de procéder selon des critères. En effet, la qualité de l'habitat et du paysage sur l'ensemble du territoire de la commune en fait un lieu où il fait bon vivre. Cela signifie aussi la prise en compte de l'aménagement et l'intégration de constructions dans une zone d'activités. En fonction des objectifs poursuivis dans le développement de la commune, le conseil peut aussi se focaliser sur des zones particulières, objets ou procédures, comme le montrent les exemples suivants:

- Types de zones: p.ex. les zones ISOS, les zones de protection des sites construits, les centres des localités, les entrées de localités et de quartiers, d'autres zones clés d'une grande importance pour la physionomie du site construit et du paysage.
- Ensembles, objets isolés: p.ex. ensembles et objets dignes d'être conservés et protégés, projets de construction publics, autres projets d'envergure particulière pour la commune.
- Procédures: p.ex. révision du plan d'aménagement local, plans d'affectation spéciaux, concours d'architecture et mandats d'étude.

⁵ Les règlements communaux sur la construction contiennent parfois des paragraphes sur l'aménagement.



2.2.4 Documents de base de l'activité

Pour une activité de conseil cohérente et juridiquement fondée, des bases claires et transparentes sont nécessaires. Elles précisent aux maître-sse-s d'ouvrage et aux planificateurs/-trices ce à quoi le conseil en matière de construction est attentif dans son analyse. Les principes doivent être ancrés de manière contraignante et communiqués à large échelle.

Les documents de base peuvent être :

- des directives/guides pour l'aménagement et des dispositions (cantonales) d'exécution
- des règlements des constructions et des zones
- des concepts et principes directeurs du bâti local
- des inventaires (p.ex. ISOS, Inventaire des monuments historiques, IFP, zones de protection du paysage)
- des plans d'affectation spéciaux (p.ex. plans d'aménagement et de construction)
- des principes et recommandations en matière de planification (p.ex. inventaires d'urbanisation avec des principes directeurs de l'aménagement, outil *Baumemorandum*)

Un conseil et une évaluation comparables en termes de contenu au niveau régional s'avèrent judicieux lorsqu'il est question d'aspects d'une culture du bâti régionale qui ne diffèrent pas d'une commune à l'autre. Une harmonisation régionale sur le plan du contenu peut être réalisée par le biais d'un échange entre les conseils en matière de construction, d'un conseil organisé au niveau régional ou/et de bases d'évaluation régionales.

2.3 Profil des conseillers/-ères

L'activité du conseil en matière de construction requiert différentes aptitudes. Outre la compétence technique et sociale, l'indépendance est cruciale.

2.3.1 Compétence technique

Les conseillers/-ères devraient disposer d'une formation et de l'expertise correspondante en architecture, en architecture paysagère, en droit de l'aménagement du territoire, en urbanisme, en conservation des monuments historiques et, le cas échéant, en vulgarisation agricole. Ils doivent en outre apporter la preuve de leurs compétences en matière de gestion des sites construits et des paysages, vérifiées au moyen de projets de référence et d'une expérience professionnelle pratiquée attestée. Pour toutes les variantes de conseil en matière de construction, il est possible de faire appel à des compétences techniques supplémentaires au cas par cas. La composition concrète de compétences spécifiques dans le cas d'une commission spécialisée se détermine en fonction des besoins.

Un conseil en matière de construction dans des domaines historiques doit disposer de connaissances approfondies des particularités locales des modes de construction ainsi que de la culture du bâti de la commune. Dans l'idéal, ces compétences existent, sinon elles peuvent être acquises pendant une certaine période de mise à niveau.

2.3.2 Compétence sociale

Les conseillers/-ères devraient être à même de soupeser avec pragmatisme les objectifs et les intérêts privés et publics divergents. Ils communiquent les exigences en matière de développement du site bâti de façon intelligible aux destinataires. Ils se considèrent comme des prestataires de services en quête d'efficacité et de solutions.

2.3.3 Indépendance

L'indépendance des conseillers/-ères doit être garantie. Par conséquent, les représentant-e-s d'organisations habilitées à recourir sont considérés comme peu appropriés. De plus, l'indépendance et l'impartialité des conseillers/-ères doivent être évaluées au cas par cas et les intérêts doivent être divulgués. Le cas échéant, les conseillers/-ères doivent se récuser pour certaines requêtes.

En résumé, les conseillers/-ères devraient si possible correspondre au profil suivant. Les conseillers/-ères :

- connaissent les spécificités locales et régionales
- sont en quête d'efficacité et de solutions
- sont indépendants
- sont à même d'évaluer avec pragmatisme les objectifs et les intérêts privés et publics divergents
- sont techniquement compétents
- sont socialement compétents



2.4 Exigences envers un conseil en matière de construction

La principale exigence envers un conseil en matière de construction est qu'il contribue de façon substantielle à garantir la qualité du développement de l'urbanisation et du paysage. En partant des enseignements tirés de l'analyse des conseils existants, il faut veiller à ce qu'ils répondent si possible aux critères du tableau suivant.

Exigence/critère	Commentaire
Transparence/cohérence	Les conseils et les évaluations sont transparents et cohérents dans la mesure où ils reposent sur des documents de base correspondants (cf. chapitre 2.2.4). Ainsi, en cas de litige, l'évaluation fournit un argumentaire solide et simplifie le traitement des recours.
Évaluation comparable au niveau régional	Il convient de viser une évaluation et des conseils comparables au sein d'une même région, puisque la culture du bâti présente en général des caractéristiques régionales.
Une instance spécialisée indépendante qui allège le travail du personnel administratif et politique	L'indépendance du conseil en matière de construction à l'égard de l'administration des constructions, de la commission des constructions et du conseil communal est garantie.
Continuité et régularité	La continuité et la régularité sont garanties. En fonction des besoins de la commune, le conseil est établi comme un service de conseil régulier. Une certaine continuité des personnes chargées du conseil est rendue possible au-delà des mandats du conseil communal.
Implication précoce	Grâce à son implication précoce, le conseil en matière de construction contribue à accélérer la procédure d'autorisation de construire en réduisant les coûts de planification et de projet.
Rapidité du traitement	La rapidité du processus de traitement devrait être en relation avec la complexité du projet.
Entretiens personnels	Des entretiens personnels entre le conseil et le/la maître-œuvre ou le/la planificateur/-trice sont possibles indépendamment de la cadence des séances.
Sécurité juridique et fiabilité	Autant que possible, les évaluations effectuées par le conseil en matière de construction ne devraient pas être attaquables en cas de recours.
Disponibilité et assurance qualité du conseil en matière de construction	Le conseil peut faire face au nombre de cas ou de projets déposés chaque année et il est suffisamment grand pour garantir des conseils de qualité.
Évaluations interdisciplinaires et disciplinaires	Les expertises pertinentes sont intégrées. L'évaluation s'appuie sur des observations provenant de différents domaines et repose sur une approche interdisciplinaire.
Approche/évaluations multiperspectivistes et objectivité	Une approche qui englobe différentes perspectives conduit à l'évaluation.
Exposition des conseiller-ères	Il faut empêcher qu'une pression ne soit exercée sur les différents conseillers/-ères de la consultation en évitant autant que possible de les visibiliser.
Effort de coordination	Les efforts de coordination doivent être réduits au minimum.
Coûts	Les coûts du conseil sont adaptés à son efficacité.

Tableau 1 : Exigences envers le conseil en matière de construction

3. Variantes de conseils

Le chapitre suivant compare les deux variantes de base du conseil et aborde leur implantation aux niveaux communal, régional et cantonal.

3.1 Variantes de base

Les administrations communales sont chargées de traiter les demandes d'autorisation de construire. Leur organisation et leur ressource en matière de personnel diffèrent beaucoup d'une commune à l'autre. Alors que les grandes communes mobilisent plusieurs collaborateurs/-trices, les petites communes confient ces tâches à une seule personne. Il arrive fréquemment que la commune soit, en plus, aidée par une commission des constructions⁶.

L'administration des constructions coordonne toutes les demandes d'autorisation de construire dans le cadre de la procédure d'autorisation et d'annonce. Elle veille au bon déroulement et à la communication avec les services impliqués.⁷ Les responsables de l'administration des constructions doivent en conséquence disposer de connaissances techniques pour initier les procédures correspondantes, assurer le suivi des processus d'urbanisation et les insérer dans les réalités politiques et sociales.

L'examen de l'intégration des projets de construction dans la physionomie du site bâti et du paysage exige toutefois des compétences spécifiques qui vont au-delà de leur spécialisation. L'externalisation de cette tâche à des spécialistes sous forme de conseil permet une évaluation à la fois indépendante et professionnelle.⁸ L'analyse des conseils qui existent en Suisse a révélé deux variantes de base de conseils externes en matière de construction :

- **Conseil par un-e spécialiste externe (P)**⁹
Une seule personne se charge du conseil concernant l'aménagement et l'intégration.
- **Conseil par une commission spécialisée externe (C)**
Un organe interdisciplinaire se charge du conseil concernant l'aménagement et l'intégration. La commission spécialisée est composée de trois à cinq membres.

Le chapitre suivant compare ces deux variantes.

3.2 Comparaison des variantes de base

La comparaison des deux variantes de base part du principe que le conseil assume dans les deux cas les tâches décrites au chapitre 2.1, les trois premières étant instamment recommandées :

- **Conseiller/suivre** (instamment recommandé)
- **Vérifier/évaluer** (instamment recommandé)
- **Coordonner** (instamment recommandé)
- **Conseiller lors de la révision du plan d'aménagement local** (recommandé)
- **Sensibiliser** (intensités variables envisageables)

L'implication du conseil dans la révision du plan d'aménagement local est jugée judicieuse. La sensibilisation des différentes parties prenantes peut – selon le contexte dans la commune – être prise en charge avec une intensité variable.

En outre, la comparaison des deux variantes présuppose que les conditions-cadres décrites au chapitre 2.2 sont clarifiées pour les deux variantes de base :

- Ancrage juridique réglé
- Ancrage communal garanti
- Périmètre d'action défini
- Documents de base de l'activité disponibles

Le profil des conseillers/-ères décrit au chapitre 2.3 doit être pris en compte aussi bien que possible lors du choix de la variante (compétences techniques et sociales, indépendance). Toutefois, les différences entre les deux variantes de base sont considérables, parce qu'une commission spécialisée peut offrir plus d'options qu'une seule personne pour répondre aux exigences souhaitées :

- La commission spécialisée peut réunir plusieurs disciplines, ce qui permet une approche interdisciplinaire, mais aussi disciplinaire. Il n'est pas facile de trouver une personne qui dispose de compétences professionnelles dans plusieurs disciplines. Une approche spécialisée n'est pas possible.
- En revanche, dans une commission spécialisée, les tâches peuvent être confiées à différentes personnes, selon les compétences sociales existantes et requises. Lorsque le conseil est le fait d'une seule personne, une telle répartition du travail n'est pas possible.
- De plus, dans une commission spécialisée, les membres peuvent se récuser sans difficulté, ce qui garantit l'indépendance du conseil.

Si l'on compare les deux variantes à l'aide des exigences posées à un conseil en matière de construction, décrites au chapitre 2.4, l'on constate que six critères ne présentent aucune différence. Le tableau suivant les résume et commente brièvement.

Exigence/critère	Commentaire
Transparence/cohérence	Dans les deux variantes, des documents de base sont une condition préalable à la formulation d'évaluations dans un rapport.
Evaluation comparable au niveau régional	Ne dépend pas de la variante, mais de la régionalisation de la consultation (cf. chapitre 3.3).
Instance spécialisée indépendante qui allège le travail du personnel administratif et politique	L'indépendance du conseil à l'égard de l'administration des constructions, de la commission des constructions et du conseil communal est garantie dans les deux variantes.
Implication précoce	En fonction du processus (cf. chapitre 4), on la retrouve dans les deux variantes.
Rapidité du traitement	En fonction du processus (cf. chapitre 4), on la retrouve dans les deux variantes.
Entretiens personnels	Possibles dans les deux variantes.

Tableau 2: Aucune différence entre les deux variantes

- 6 Les commissions des constructions sont composées de personnes élues pour représenter la population. Une expertise technique n'est pas obligatoire.
- 7 Communication avec la commission des constructions et le niveau politique, appel d'offres public et communication dans le cadre du processus d'autorisation, coordination des recours, contrôle de la mise en œuvre de l'autorisation et activation d'un suivi d'un géomètre.
- 8 Éviter que les autorités soient accusées d'exercer leur pouvoir de manière arbitraire.
- 9 Mandater une entreprise privée constitue une sous-variante. La plupart du temps, les collaborateurs/-trices responsables ont alors la possibilité de recruter des compétences supplémentaires au sein même de l'entreprise selon le cas.

Le tableau suivant présente les différences entre les deux variantes de base.

Exigence/critère	Conseil par une seule personne (P)	Conseil par une commission spécialisée (C)
Continuité et régularité	Continuité en cas de défaillance/remplacement plus difficile à garantir.	Continuité en cas de défaillance/remplacement par un membre plus facile à garantir.
Sécurité juridique et fiabilité	L'évaluation est une expertise individuelle; juridiquement plus facile à attaquer.	L'évaluation est un avis consolidé d'un groupe d'experts; juridiquement plus difficile à attaquer.
Disponibilité et assurance qualité du conseil en matière de construction	Les limites de disponibilité sont atteintes plus rapidement.	Possibilité de diviser le travail pour traiter un plus grand nombre de cas.
Approche/évaluations interdisciplinaires et disciplinaires	Interdisciplinarité possible seulement en faisant appel à d'autres spécialistes selon le cas.	Approche interdisciplinaire et disciplinaire possible.
Approche /évaluations multiperspectivistes et objectivité	Approche multiperspectiviste impossible.	Approche multiperspectiviste possible. Garantie d'une plus grande objectivité.
Exposition des conseiller/-ères	Très exposé en tant qu'individu isolé.	Les décisions prises au sein de l'organe exposent moins chaque membre individuellement.
Effort de coordination	Peu d'effort de coordination interne.	Coordination fine requise entre les membres de la commission.
Coûts	Coûts comparativement plus bas: indemnisation d'une seule personne.	Coûts comparativement plus élevés: indemnisation de plusieurs personnes.

Tableau 3 : Différences entre les deux variantes

La comparaison montre qu'une commission spécialisée est mieux à même de répondre à un plus grand nombre d'exigences qu'une seule personne. L'utilité d'une commission spécialisée semble donc plus grande. Toutefois, les coûts d'un conseil en matière de construction ne dépendent pas seulement du choix de la variante de base, mais aussi d'une régionalisation possible et des économies d'échelle qui en résulteraient. La question de la régionalisation du conseil ou de son attribution à un niveau étatique est abordée dans le chapitre suivant.



3.3 Conseil communal, régional, cantonal

En principe, le conseil peut être implanté au niveau communal, régional ou cantonal.

Niveau	Commentaire
Niveau communal	Le conseil en matière de construction s'organise au sein de la commune.
Niveau régional	Plusieurs communes organisent ensemble un conseil régional. ¹⁰ Il peut être rattaché p.ex. à un office régional des constructions ou à un autre organisme régional. Il est aussi imaginable que le conseil en matière de construction d'une grande commune assume cette tâche pour les communes environnantes (commune siège/commune adhérente).
Niveau cantonal	Le conseil est implanté au niveau cantonal et à disposition, sans distinction, de toutes les communes sur le territoire cantonal.

Tableau 4: Conseil communal, régional, cantonal

Les avantages et inconvénients des deux variantes de conseil dispensé par une seule personne externe (P) ou par une commission spécialisée externe (C) demeurent en principe: la commission spécialisée présente des avantages substantiels par rapport à la personne, ce qui parle en faveur des combinaisons possibles (F1-F3) de variantes et de niveaux (cf. tableau 5).

Niveau	Personne externe (P)	Commission spécialisée externe (C)
Niveau communal (1)	P1 Administration communale des constructions combinée au conseil externe par une seule personne	C1 Administration communale des constructions combinée au conseil externe par une commission spécialisée
Niveau régional (2)	P2 Administration communale ou régionale des constructions combinée au conseil externe par une seule personne (issue d'un pool régional d'expert-e-s)	C2 Administration communale ou régionale des constructions combinée au conseil externe par une commission spécialisée régionale
Niveau cantonal (3)	P3 Administration communale des constructions combinée au conseil externe par une seule personne (issue d'un pool cantonal d'expert-e-s)	C3 Administration communale des constructions combinée au conseil externe par une commission spécialisée cantonale

Tableau 5: Combinaison des variantes de base et des niveaux

Les critères suivants sont pertinents pour l'implantation d'un conseil à l'un des niveaux mentionnés :

- Nombre de cas à traiter
- Comparabilité régionale du conseil
- Effort de coordination

L'implantation à un niveau dépend du nombre de cas à traiter par an. D'une part, ce nombre ne doit pas être trop élevé afin de ne pas dépasser les disponibilités du conseil et de garantir un conseil de qualité. D'autre part, le nombre de cas ne doit pas être trop faible afin de pouvoir maintenir un rapport raisonnable entre les coûts et l'efficacité.

Une régionalisation du conseil en matière de construction présente l'avantage de permettre la prise en compte des aspects régionaux de la culture du bâti en effectuant des évaluations ou en dispensant des conseils comparables au niveau régional. Cela est particulièrement vrai pour les conseils hors de la zone à bâtir. De plus, le pool de personnes qualifiées susceptibles d'intervenir en tant que conseillers/-ères est limité. Par conséquent, multiplier au niveau communal des commissions spécialisées composées des mêmes personnes n'a guère de sens. Le conseil par une seule personne issue d'un pool d'expert-e-s de la région (variante P2) ou du canton (variante P3) est très proche des variantes avec commission spécialisée aux niveaux correspondants. Néanmoins, il leur manque l'option d'une approche interdisciplinaire.

La mise sur pied d'une commission spécialisée au niveau cantonal (variante C3) dépend du nombre de cas par an. Dans les cantons qui comptent un petit nombre de communes (p.ex. OW, NW, UR, GL, AR, AI), une « régionalisation » au niveau cantonal avec commission spécialisée est envisageable et judicieuse.

Tant pour un conseil régional que pour un conseil cantonal, l'effort de coordination entre les différentes communes et le conseil est plus important.

Vu sous cet angle, un conseil régional semble approprié pour les petites et moyennes communes des grands cantons, bien que sa mise en œuvre et la coordination des intérêts des communes soient plus complexes que dans les solutions communales. Il semble opportun d'utiliser les entités régionales existantes comme des organismes porteurs et de leur confier le conseil en matière de construction comme une tâche supplémentaire (p.ex. des offices régionaux des constructions, des districts). Les organisations de développement régional – telles qu'elles existent dans certains cantons – représentent aussi de potentiels organismes porteurs, car elles s'occupent souvent du développement spatial.¹¹ Les parcs naturels constituent un autre organisme porteur possible. L'idéal est que le territoire de l'organisme responsable corresponde à peu près à une région de culture du bâti, ce qui est le cas de plusieurs des organisations mentionnées.

3.4 Conclusion

Le choix de la variante à privilégier dépend des conditions-cadres cantonales et communales et de la considération des exigences envers le conseil en matière de construction. Une recommandation générale ne serait pas pertinente.

Toutefois, la comparaison des deux variantes révèle qu'une commission spécialisée est mieux en mesure de satisfaire aux exigences mentionnées qu'une seule personne. De même, pour les petites et moyennes communes de grands cantons, un conseil régional semble convenir, bien que sa mise en œuvre et la coordination des intérêts des communes soient moins aisées que dans les solutions communales. Le conseil interdisciplinaire dispensé par une commission spécialisée permet une évaluation validée, conduit à une plus grande sécurité juridique dans le processus d'autorisation, réduit ainsi les frais ultérieurs pour les communes et contribue à garantir une bonne qualité de l'habitat et du paysage.

¹⁰ P.ex. Wohlen (BE), Bremgarten (BE), Kirchlindach (BE)

¹¹ P.ex. Canton de Lucerne : organisme de développement régional (ODR)

4. Processus

Le processus revêt une importance capitale pour l'efficacité et l'acceptation du conseil en matière de construction. Il doit être transparent, cohérent et aussi léger que possible. Le chapitre suivant expose les étapes d'un processus de conseil idéal, qui se fonde sur le processus ordinaire d'autorisation de construire communal et s'y intègre. C'est notamment l'exemple du conseil en matière de construction de la commune de Sempach, qui a servi de modèle. Cet exemple atteste l'efficacité du processus dans la pratique et prouve qu'il répond aux capacités d'une commune moyenne. Le processus décrit doit pouvoir s'adapter aux différentes conditions et ressources des cantons et des communes. Le processus proposé part du principe que la tâche décrite « conseiller/suivre » fait partie intégrante de l'activité du conseil et qu'elle ne se limite pas à la tâche « vérifier/évaluer ». Il se décline en six phases :

- Phase de préparation/décision du processus
- Phase de conception du projet/demande d'autorisation de construire
- Procédure d'autorisation de construire
- Planification de l'exécution
- Processus de construction/réception des travaux
- Exécution

Ci-après, les tâches du/de la maître-·sse d'ouvrage et des planificateurs/-trices, de la commune, du conseil et des services cantonaux sont définies pour chaque phase. Au sein de la commune, on distingue l'office des constructions et le conseil communal. L'office des constructions a une fonction particulièrement importante en tant que premier point de contact et de coordination pour les maître-·s-s-e d'ouvrage et les planificateurs/-trices. Dans toutes les phases, la commune peut faire appel à d'autres spécialistes si le conseil ne dispose pas des connaissances techniques spécifiques. Surtout pour les projets de construction qui ont un impact important sur la physionomie du site bâti et du paysage, il peut être judicieux d'associer des associations de protection du patrimoine et du paysage. Cela permet de prendre leurs besoins en considération assez tôt et, le cas échéant, d'éviter de futurs recours. Dans un but de simplification, nous ne nous étendons pas sur l'implication de ces institutions.

Le processus est applicable tant au conseil par une seule personne qu'à celui dispensé par une commission spécialisée. Les commissions spécialisées ont à leur tête une présidente ou un président, qui fait office de personne de contact pour la commune et qui se consulte avec les autres membres de la commission.

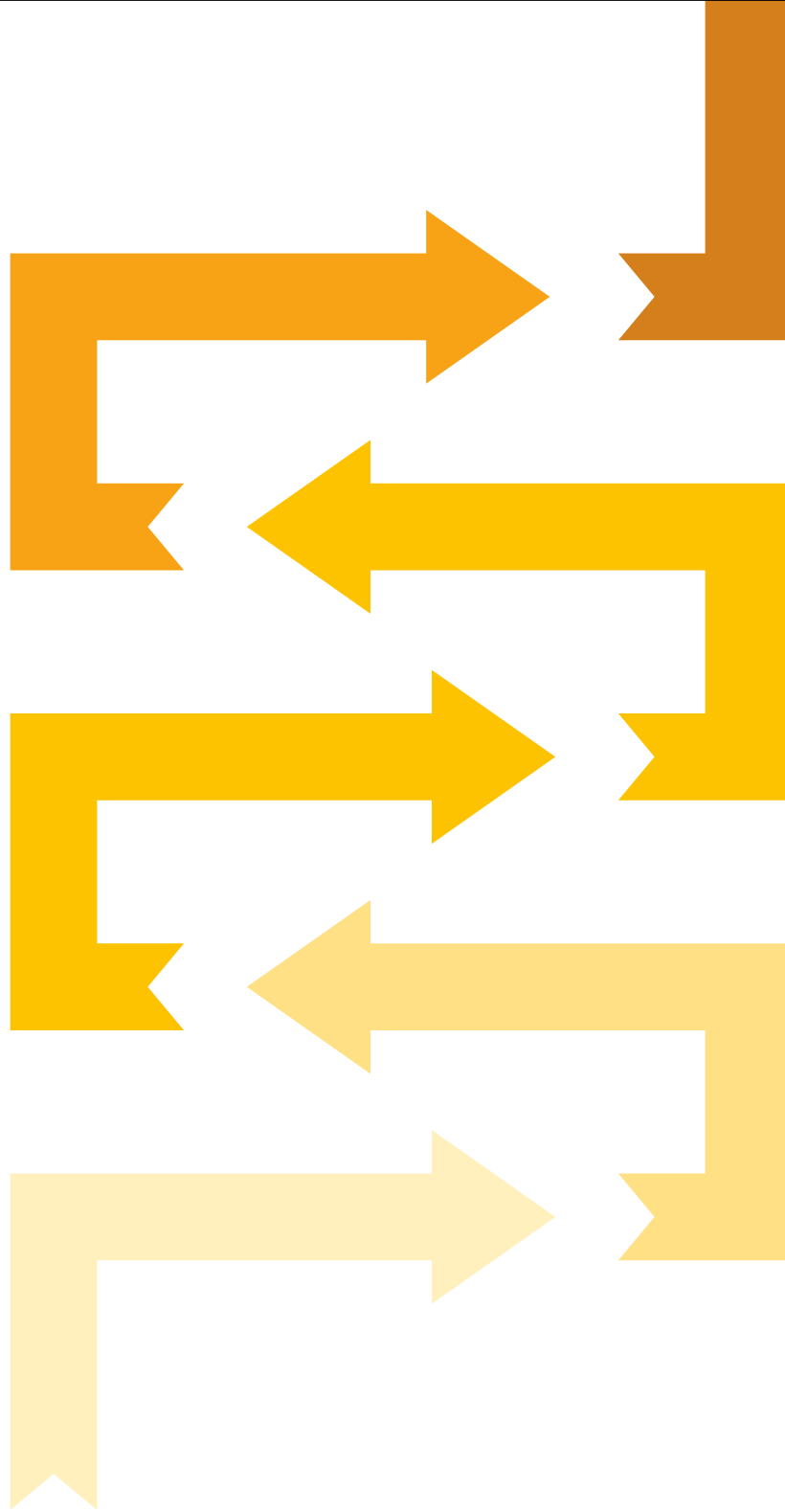
Il n'y a pas de différences majeures entre le processus d'un conseil régional et celui d'un conseil cantonal en matière de construction. Le chapitre 4.7 est consacré à leurs spécificités par rapport à celui d'un conseil communal.

Les chapitres suivants, dédiés aux différentes phases, commentent toujours par un graphique synthétisant les étapes du processus. À l'horizontale figurent les acteurs/-trices tandis que l'axe vertical représente le temps.

Pour une meilleure compréhension, chaque étape du processus porte une couleur différente et se rapporte à chaque état du projet de construction. Les étapes sont cumulatives. Le graphique peut, au premier abord, donner l'impression que le processus est complexe. Par conséquent, on relèvera que les étapes bleues correspondent au processus standard d'octroi de l'autorisation de construire par la commune, et que les étapes vertes du conseil s'y insèrent. Lorsque des services cantonaux sont concernés, les étapes roses viennent s'y ajouter.

Il existe trois types de projets de construction :

- **Projet ordinaire** : Ces étapes du processus s'appliquent à tous les projets de construction. Pour les projets de construction « normaux », aucune étape supplémentaire n'est nécessaire.
- **Projet avec des exigences accrues** : Etapes supplémentaires concernant l'aménagement et l'intégration. La commune définit des critères pour déterminer quand un projet de construction doit satisfaire à des exigences accrues (voir chapitre 2.2.3 Périmètre d'action). Dans ces cas, le conseil en matière de construction entre en action.
- **Projet concernant le canton** : Etapes supplémentaires pour les projets de construction impliquant un ou plusieurs services cantonaux.



	Maître-ssse d'ouvrage, planificateur/-trice	Commune	Conseil	Canton
Axe du temps ↓	Les étapes du processus Maître-ssse d'ouvrage, planificateur/-trice: Code couleur selon le type de projet	Les étapes du processus Commune: Code couleur selon le type de projet	Les étapes du processus Conseil: Code couleur selon le type de projet	Les étapes du processus Canton: Code couleur selon le type de projet

Figure 1 : Structure des graphiques du processus

4.1 Phase de préparation/décision déroulement du processus

	Maître-esse d'ouvrage, planificateur/-trice	Commune	Conseil	Canton
Phase de préparation	Maître-esse de l'ouvrage : communication de l'intention de construire à l'office des constructions	Office des constructions : définition du type de projet	Définition du type de projet de construction	
		Office des constructions : définition des processus et procédures spécifiques	Définition des processus et procédures spécifiques	Définition des processus et procédures spécifiques
	Maître-esse de l'ouvrage : sélection des planificateurs/-trices qualifiés		Conseil dispensé pour sélectionner des planificateurs/-trices qualifiés	
	Détermination des bases, du contexte et des constructions existantes	Office des constructions : transmission des dispositions communales	Transmission des prescriptions concernant l'aménagement	Transmission des dispositions cantonales

Figure 2 : Etapes de la phase de préparation avec décision quant au déroulement du processus

En partant de l'intention de construire, l'office des constructions – dans l'idéal en collaboration avec le conseil – détermine le type de projet sur la base de critères. Ce premier tri permet de distinguer entre les types de projets de construction susmentionnés :

- **Projet ordinaire**
(étapes en bleu, sans impliquer le conseil)
- **Projet avec des exigences accrues**
(étapes additionnelles en vert)
- **Projet concernant le canton**
(étapes additionnelles en rose)

Lorsque le projet de construction présente des exigences accrues en termes d'aménagement et d'intégration dans le site bâti et le paysage, l'on détermine si le conseil doit assurer le suivi du processus de planification ou si, en raison du contexte et de l'importance du projet, l'on préfère opter pour une procédure assurant la qualité (p.ex. concours d'architecture). La commune définit les conditions dans lesquelles cela se fait et les rend publiques. Si l'on opte pour une procédure d'assurance qualité, la structure du processus change et, dans l'idéal, le conseil siège dans le jury du concours ou du mandat d'étude. Nous n'aborderons pas cette option plus en détail.

S'il s'agit d'un projet de construction concernant le canton, les services cantonaux compétents sont consultés de préférence

dès la définition du processus. Ainsi, leur participation peut être déterminée à temps. L'aménagement du territoire (constructions hors zone à bâtir) ou la protection des monuments (bâtiments protégés ou présumés tels) p.ex. peuvent être concernés. Dans l'idéal, le canton ou la commune définit des processus standard adéquats, fixe des critères qui nécessitent une implication et garantit ainsi la transparence nécessaire. Ce mode opératoire vaut aussi pour toutes les phases ultérieures.

L'étape suivante consistera à engager des planificateurs/-trices qualifiés pour le projet de construction concerné. Pour les projets aux exigences accrues, il peut être utile que le conseil épaulé le/la maître-esse d'ouvrage dans son choix.

Une fois les planificateurs/-trices désignés, ils définissent avec le/la maître-esse d'ouvrage les bases requises en matière d'aménagement, de planification et de droit. Lorsque les autorités ont connaissance de l'intention de construire suffisamment tôt, elles peuvent suggérer à temps les documents pertinents. Si nécessaire, le préavis des services communaux et cantonaux sur le projet de construction peut être sollicité afin de prévenir toute surprise lors du processus de planification ultérieur. L'analyse du contexte fait partie intégrante de l'établissement des bases.¹² Dans le cas de rénovations, il y a lieu en plus de relever et de documenter les bâtiments existants. Pour les bâtiments de valeur historique, la commune peut obliger le/la maître-esse d'ouvrage à faire appel à un-e spécialiste en vue d'une étude architecturale préalable.

¹² Elle portera aussi sur les conditions de paysage et de culture du bâti.

4.2 Phase de conception du projet/demande d'autorisation de construire

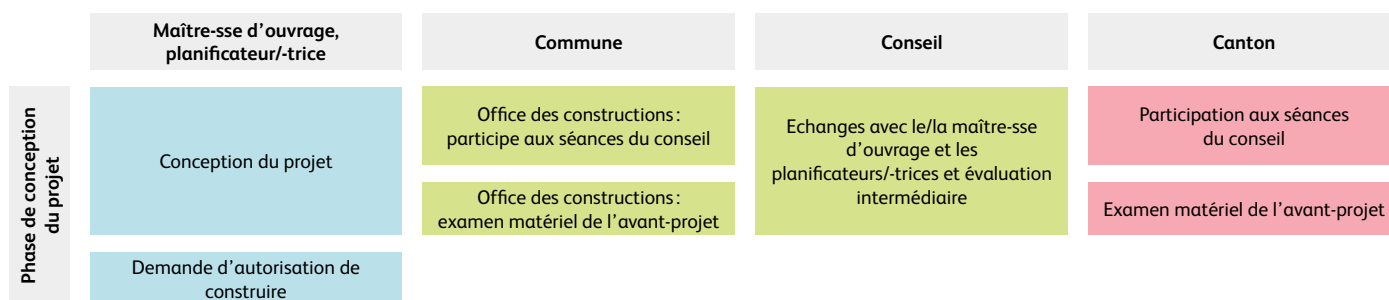


Figure 3 : Etapes de la phase de conception du projet jusqu'à la demande d'autorisation de construire

Une fois que les bases de la planification ont été clarifiées, la conception du projet commence dans le but de déposer une demande d'autorisation de construire. Pour les projets de construction qui présentent des exigences accrues, le conseil assure un suivi dont l'intensité est à définir au cas par cas.¹³ Cet échange permet au conseil de procéder à une évaluation précoce de l'avant-projet en termes d'aménagement et d'intégration. Cette méthode favorise une meilleure intégration dans le site et le paysage et évite des frais de planification inutiles. Pour les projets de construction qui concernent le canton, il peut être utile que des représentant-e-s des services compétents participent aux séances du conseil et des maître-*sse*-s d'ouvrage, planificateurs/-trices.¹⁴ Par ailleurs, l'office des constructions y participe à titre consultatif. Il attire l'attention sur les aspects du droit des constructions et de la planification, et rédige le procès-verbal, transmis aux parties concernées pour information.

Il est important que le conseil reçoive à temps les documents nécessaires et que les documents soumis permettent une évaluation de l'intégration des travaux de construction dans le voisinage. Le conseil communique les exigences concernant les documents à fournir. La commune devrait les poser par écrit et les mettre à la disposition du public.

Si l'examen matériel de l'avant-projet ne peut pas être suffisamment garanti lors des séances du conseil, le/la maître-*sse* d'ouvrage et le/la planificateur/-trice envoient séparément les documents de planification et d'autres documents éventuels au service concerné pour un examen préalable.¹⁵ Ce procédé permet aussi de réduire les frais de planification, car le cas échéant, des malentendus dans la planification peuvent être signalés à temps.

Une fois la conception du projet achevée, la demande d'autorisation de construire est déposée. Dans la pratique, une partie des projets de construction ne sont soumis à la commune qu'à ce moment-là. Un désavantage est que les autorités n'ont pas eu l'occasion de mettre en lumière les éléments essentiels ni de réaliser un examen approfondi. Cela augmente le risque d'obtenir un avis négatif.

¹³ Les cas analysés montrent différents modèles de suivi par le conseil en matière de construction. Si le conseil a lieu au sein même de la commission spécialisée, il peut s'agir de présentations intermédiaires de l'état d'avancement du projet, discutées avec le/la maître-*sse* d'ouvrage et les planificateurs/-trices ou en leur absence. Dans le deuxième cas, elle peut envoyer un avis écrit reflétant son évaluation de l'état intermédiaire. Mais il arrive aussi qu'une personne issue de la commission spécialisée ou que le conseil individuel se charge d'un suivi sous forme de discussions lors d'une table ronde. L'intensité du suivi dépend de la complexité du projet de construction, des aptitudes des planificateurs/-trices et de l'esprit de compromis de toutes les personnes impliquées.

¹⁴ Cela peut s'avérer judicieux p.ex. lorsque le conseil s'occupe d'objets situés hors zone à bâtir, qui relèvent en partie du domaine de compétence du canton. Il y a lieu, ici aussi, de vérifier les ressources des services cantonaux au cas par cas. Il devrait en principe être plus simple d'intégrer les autorités cantonales dans un conseil régional en matière de construction, car cela permet de couvrir un territoire plus vaste avec moins de séances.

¹⁵ Selon le type de projet, l'office communal des constructions ou des services cantonaux seront compétents en la matière.

4.3 Procédure d'autorisation de construire

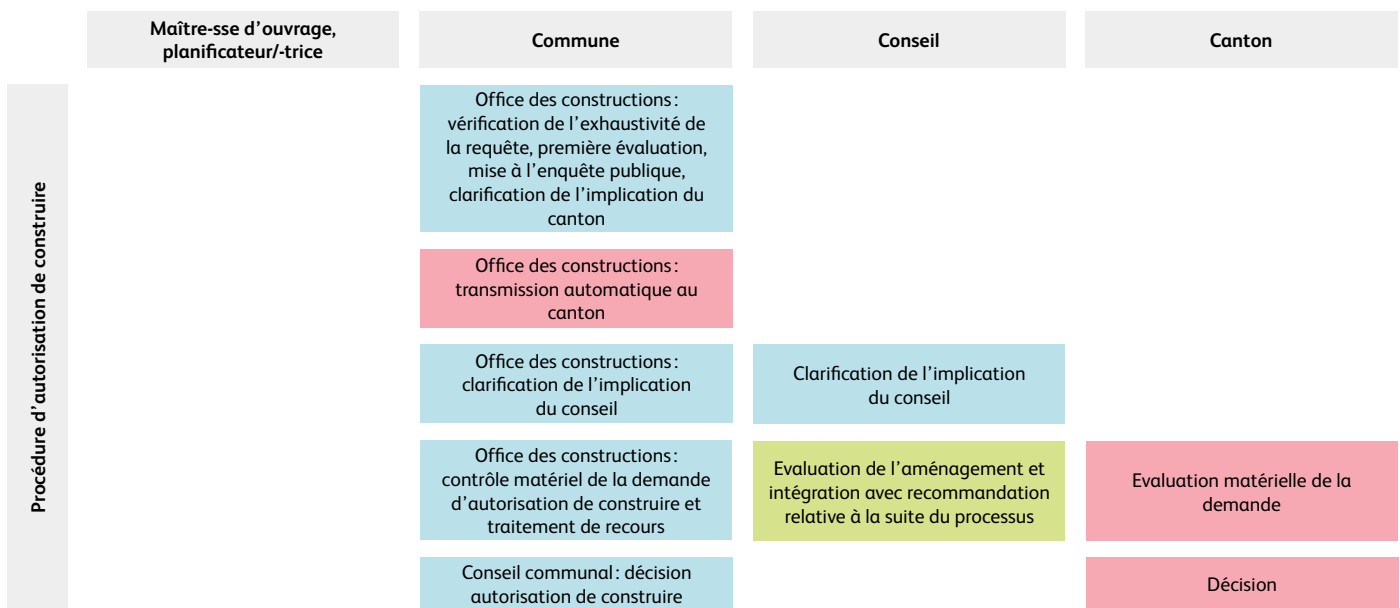


Figure 4: Etapes de la procédure d'autorisation de construire

Lorsqu'il reçoit la demande, l'office des constructions vérifie que le dossier est complet, procède à une première évaluation, démarre la mise à l'enquête publique et transmet la demande au service cantonal compétent si le canton est concerné. S'il n'y a pas eu de suivi par le conseil lors de la phase de conception du projet, celui-ci vérifie avec l'office des constructions s'il s'agit d'un projet soumis à des exigences accrues et si le conseil est concerné. Si tel est le cas ou si cela a déjà été prévu lors de la phase préparatoire, le conseil évalue l'aménagement et l'intégration, puis rédige un avis à l'attention de l'autorité de décision. Selon le projet de construction et la pratique cantonale, il peut s'agir de la commune ou du canton. Par ailleurs, le conseil émet une recommandation pour la suite du processus, qui englobe le cas échéant un suivi par le conseil. Parallèlement, l'office des constructions procède à une évaluation matérielle de la demande d'autorisation de construire et traite les éventuelles oppositions. Ensuite, l'autorité de décision (conseil communal ou service cantonal compétent) détermine si une autorisation de construire peut être délivrée ou non.

Trois options sont envisageables :

- Si le projet de construction n'est pas soumis à des exigences accrues, il n'y a pas de suivi par le conseil pendant la planification de l'exécution. Le cas échéant, l'autorisation de construire est assortie d'autres conditions contrôlées par l'office des constructions.
- Pour les projets de construction soumis à des exigences accrues, des conditions peuvent être formulées pour la planification de l'exécution, lesquelles sont contrôlées par l'office des constructions. Dans certaines circonstances, un suivi par le conseil en matière de construction peut être imposé. Si le canton est concerné, ce suivi peut être complété par des représentants des services cantonaux compétents. Le service de protection des monuments historiques doit être impliqué, en particulier lorsque des bâtiments protégés ou présumés tels sont concernés. En conséquence, le service de protection des monuments historiques est explicitement mentionné dans les étapes suivantes du processus.
- La troisième option est le refus de l'autorisation de construire, à la suite de quoi le/la maître-esse d'ouvrage peut faire recours. Si le refus a son origine dans l'évaluation de l'aménagement et de l'intégration, et que le projet va être révisé, l'autorité de décision devrait ordonner un suivi par le conseil.

4.4 Planification de l'exécution

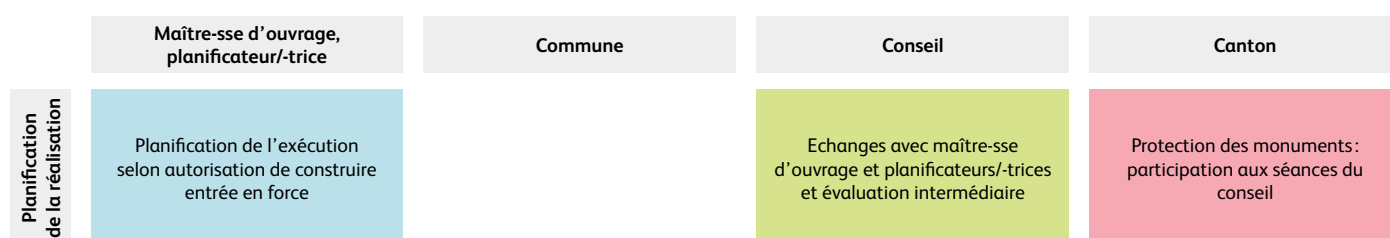


Figure 5: Etapes de la planification de l'exécution

Si l'autorisation de construire a été délivrée, les planificateurs/-trices et le/la maître-esse d'ouvrage procèdent à la planification de l'exécution conformément à l'autorisation de construire entrée en force. Si un suivi par le conseil en matière de construction et, le cas échéant, par le service cantonal de protection des monuments historiques, a été

mis en place, les échanges ont lieu comme dans la phase de conception. C'est aussi pendant cette phase qu'il convient de déterminer le type et l'intensité du suivi. Sont au premier plan les questions relatives à l'aménagement et à l'intégration, qui ne peuvent être discutées qu'au stade de la planification détaillée de l'exécution.

4.5 Processus de construction/réception des travaux

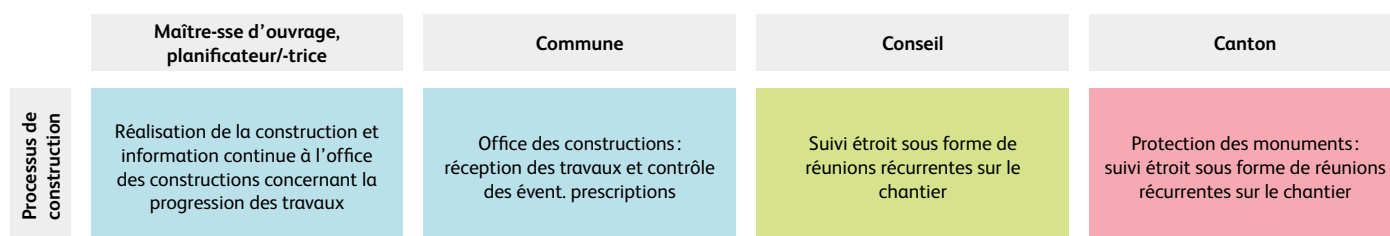


Figure 6: Etapes du processus de construction, y c. réception des travaux

Une fois les travaux de planification achevés, le processus de construction commence sous la direction des planificateurs/-trices et en concertation avec le/la maître-esse d'ouvrage. Dans cette phase aussi, l'on peut prévoir un suivi par le conseil et le service cantonal de protection des monuments historiques, car une intervention sur la surface bâtie existante peut

faire apparaître de la substance qui nécessite certaines adaptations des mesures prévues. Le suivi offre l'avantage de pouvoir trouver des solutions rapides et pragmatiques. Parallèlement, l'office des constructions procède aux contrôles habituels de la réception des travaux conformément à l'autorisation de construire.

4.6 Exécution

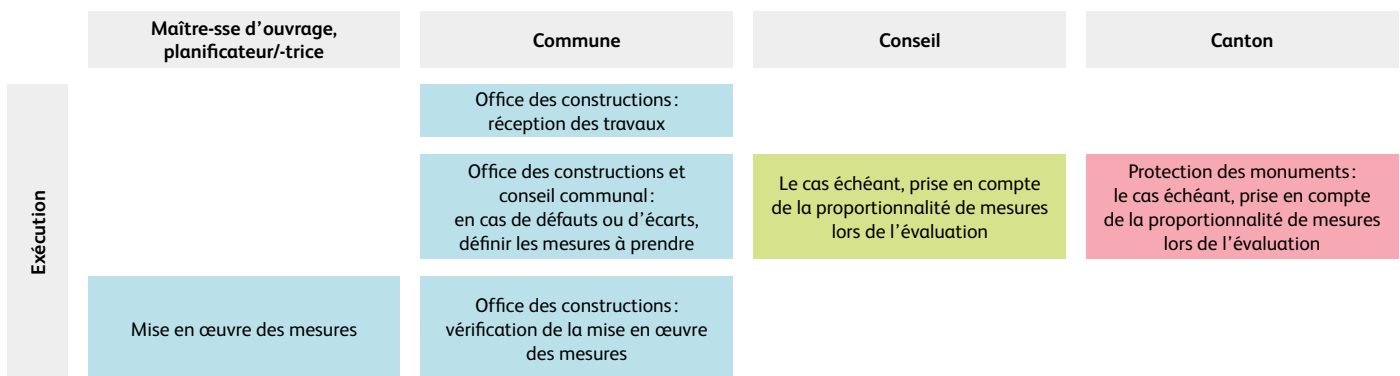


Figure 7 : Etapes du processus d'exécution

En présence de divergences entre l'objet construit et l'autorisation de construire entrée en force, l'exécution est une partie essentielle de l'assurance qualité. Si, lors de la réception des travaux, l'on constate des défauts ou des divergences non convenues dans l'autorisation de construire, l'office des constructions et le conseil communal examinent l'opportunité de prendre des mesures¹⁶ dans le respect du principe de

proportionnalité. Le cas échéant, il est possible de faire appel au conseil en matière de construction ou au service cantonal de protection des monuments historiques afin d'évaluer la proportionnalité des mesures. Les maîtres-esses d'ouvrage et les planificateurs/-trices sont ensuite priés d'appliquer les mesures, tandis que l'office des constructions les contrôle.

4.7 Aperçu et adaptation pour le conseil régional en matière de construction

La figure 8 résume toutes les étapes et phases d'un conseil communal en matière de construction. Si le processus doit être adapté à un conseil régional, il convient de considérer que le nombre de projets à traiter et leur complexité sont d'une importance déterminante et doivent être pris en compte lors de la régionalisation (cf. chapitre 3.3). Le conseil étant compétent pour plusieurs communes, son implication globale peut éventuellement s'avérer trop lourde. Surtout pour ce qui est du traitement et des échanges avec les maîtres-esses d'ouvrage et les planificateurs/-trices. Le même problème se pose dans les communes qui disposent d'un conseil communal en matière de construction et d'un grand nombre de projets complexes.

En ce qui concerne les deux étapes de traitement (phase préparatoire, procédure d'autorisation de construire), il convient de vérifier si le conseil peut y participer directement. Dans la négative, il s'avère d'autant plus important de définir des critères précis pour déterminer le type des projets de construction. Dans ces cas, le tri est effectué par l'office des constructions.

Le nombre de cas et leur complexité sont aussi déterminants pour les étapes « Echanges avec maîtres-esses d'ouvrage et planificateurs/-trices et évaluations intermédiaires » (phase de conception du projet, planification de l'exécution) et « Suivi étroit sous forme de réunions récurrentes sur le chantier » (processus de construction). Il peut arriver que le suivi soit moins étroit lorsque le nombre de projets de construction à discuter est important. Il convient d'en tenir compte lors du choix du type et de l'intensité du suivi. Si une commission spécialisée régionale est en place, il peut être judicieux d'attribuer les communes spécifiquement aux différents membres de la commission. Cela permet à chacun-e de connaître le contexte et la culture du bâti de la commune en profondeur, et d'avoir un-e interlocuteur/-trice pour chaque commune.

Si plusieurs communes sont du ressort du conseil, il convient de désigner l'instance rédactrice du procès-verbal des séances. De préférence, l'on désignera une instance présente à toutes les séances afin d'assurer une certaine continuité et comparabilité d'une commune à l'autre.

¹⁶ Les mesures peuvent aller de peines pécuniaires à la démolition de l'ouvrage.

	Maître-esse d'ouvrage, planificateur/-trice	Commune	Conseil	Canton
Phase de préparation	Maître-esse de l'ouvrage: communication de l'intention de construire à l'office des constructions	Office des constructions: définition du type de projet	Définition du type de projet de construction	
		Office des constructions: définition des processus et procédures spécifiques	Définition des processus et procédures spécifiques	Définition des processus et procédures spécifiques
	Maître-esse de l'ouvrage: sélection des planificateurs/-trices qualifiés		Conseil dispensé pour sélectionner des planificateurs/-trices qualifiés	
	Détermination des bases, du contexte et des constructions existantes	Office des constructions: transmission des dispositions communales	Transmission des prescriptions concernant l'aménagement	Transmission des dispositions cantonales
Phase de conception du projet	Conception du projet	Office des constructions: participe aux séances du conseil	Echanges avec le/la maître-esse d'ouvrage et les planificateurs/-trices et évaluation intermédiaire	Participation aux séances du conseil
		Office des constructions: examen matériel de l'avant-projet		Examen matériel de l'avant-projet
	Demande d'autorisation de construire			
Procédure d'autorisation de construire		Office des constructions: vérification de l'exhaustivité de la requête, première évaluation, mise à l'enquête publique, clarification de l'implication du canton		
		Office des constructions: transmission automatique au canton		
		Office des constructions: clarification de l'implication du conseil	Clarification de l'implication du conseil	
		Office des constructions: contrôle matériel de la demande d'autorisation de construire et traitement de recours	Evaluation de l'aménagement et intégration avec recommandation relative à la suite du processus	Evaluation matérielle de la demande
		Conseil communal: décision autorisation de construire		Décision
Planification de la réalisation	Planification de l'exécution selon autorisation de construire entrée en force		Echanges avec maître-esse d'ouvrage et planificateurs/-trices et évaluation intermédiaire	Protection des monuments: participation aux séances du conseil
Processus de construction	Réalisation de la construction et information continue à l'office des constructions concernant la progression des travaux	Office des constructions: réception des travaux et contrôle des éven. prescriptions	Suivi étroit sous forme de réunions récurrentes sur le chantier	Protection des monuments: suivi étroit sous forme de réunions récurrentes sur le chantier
Exécution		Office des constructions: réception des travaux		
		Office des constructions et conseil communal: en cas de défauts ou d'écarts, définir les mesures à prendre	Le cas échéant, prise en compte de la proportionnalité de mesures lors de l'évaluation	Protection des monuments: le cas échéant, prise en compte de la proportionnalité de mesures lors de l'évaluation
	Mise en œuvre des mesures	Office des constructions: vérification de la mise en œuvre des mesures		

Figure 8 : Vue d'ensemble des étapes du processus dans toutes les phases

5. Financement

L'excellente qualité de l'habitat et du paysage ou de la culture du bâti, et indirectement l'activité du conseil en matière de construction, présentent le caractère d'un bien public. Tout le monde tire avantage d'une culture du bâti de qualité. Personne ne peut en être exclu. Une qualité élevée de l'habitat et du paysage améliore grandement la qualité de vie de tous les habitant-e-s d'une commune ou d'une région et constitue donc un facteur non négligeable de l'attrait du lieu de résidence. Elle constitue aussi dans bien des localités la base même de l'offre touristique et joue un rôle essentiel pour l'économie de la région. Compte tenu du fait qu'une culture du bâti de qualité produit des impacts externes favorables, mais qu'elle peut générer des coûts plus élevés pour le/la maître-esse d'ouvrage, il est justifié que les pouvoirs publics prennent en charge une partie des coûts du conseil en matière de construction.

Il est très difficile d'établir les coûts des conseils existants. La plupart du temps, une vue d'ensemble des coûts totaux fait défaut, bien que les frais du conseil en matière de construction soient souvent facturés au/à la maître-esse d'ouvrage. L'analyse des exemples étudiés révèle que les activités sont indemnisées à hauteur de 180 à 200 francs de l'heure, voire 250 francs au niveau cantonal.

Une multitude de financements sont envisageables suivant la combinaison de variantes et de niveaux (cf. tableau 5). En principe, les questions suivantes doivent être clarifiées pour chaque modèle de financement :

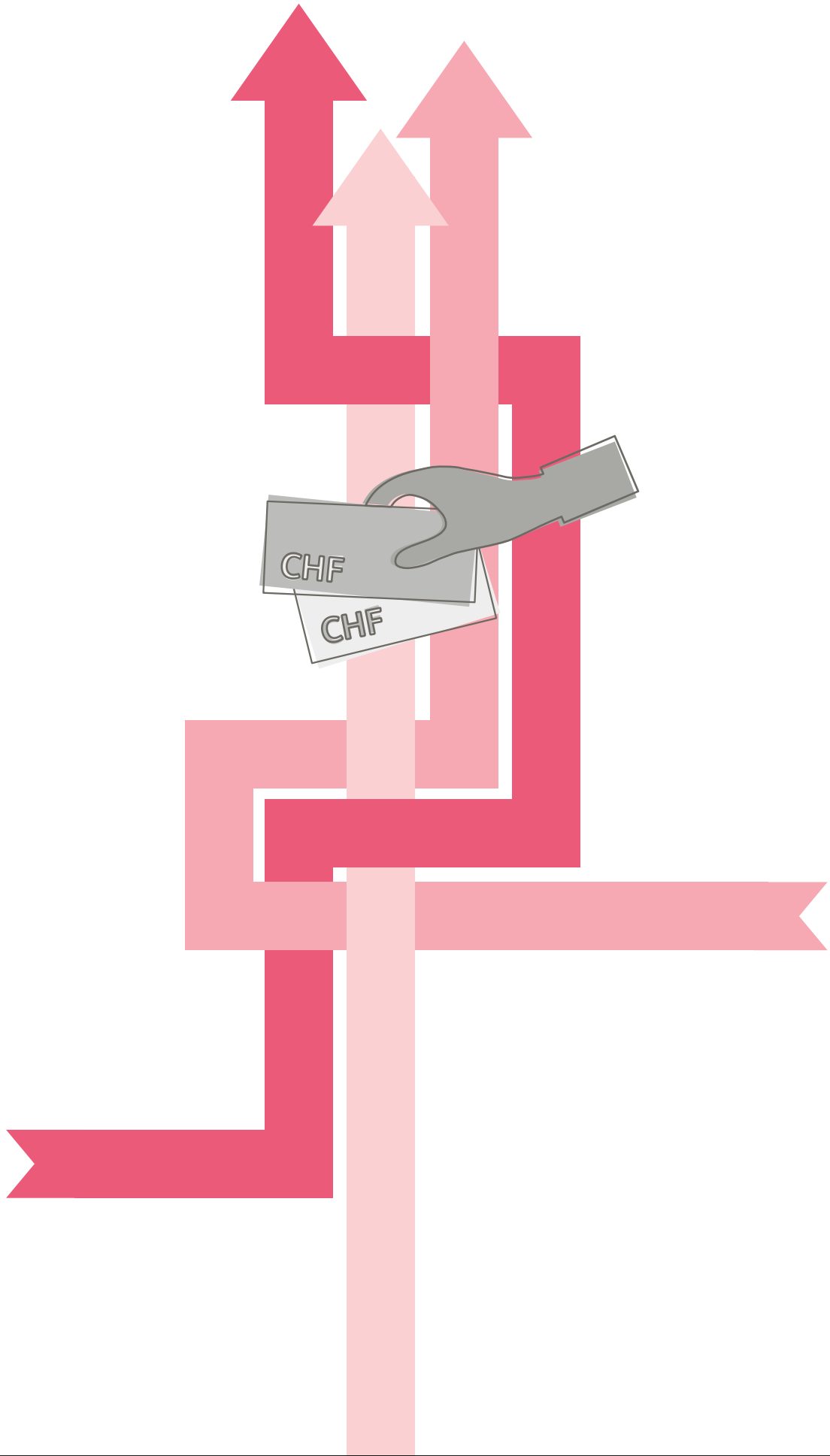
- Quels sont les coûts supportés par les privés (maîtres-esse d'ouvrage) ?
- Quels coûts sont pris en charge par les pouvoirs publics en raison des caractéristiques décrites ?
- Quels coûts sont pris en charge par la commune, lesquels par le canton ?

Il semble judicieux de facturer aux maître-esse-s d'ouvrage les rapports techniques ainsi que toute activité au-delà du premier conseil. Les frais généraux du conseil en matière de construction (p.ex. séances des commissions, préparation des séances, secrétariat) sont financés par les pouvoirs publics ; il en va de même pour le premier conseil, gratuit pour le/la maître-esse d'ouvrage.¹⁷ L'activité des administrations communales (et cantonales) en rapport avec le conseil en matière de construction est financée par leurs budgets. Quant à la question de savoir quels coûts sont pris en charge par la commune ou le canton, il faut veiller, dans la mesure du possible, à ce que les cercles des tâches, des décideurs et des payeurs soient identiques. Le niveau auquel la tâche est attribuée dépend de l'ancrage juridique du conseil. Les communes sont au premier plan. Cependant, si le périmètre d'action¹⁸ du conseil s'étend aussi au territoire hors zone à bâtir, les compétences cantonales sont touchées. En règle générale, il s'agit d'une tâche gérée de manière collaborative, où la répartition des coûts fait l'objet de négociations entre le canton et les communes.

¹⁷ P.ex. 5 heures à 180 CHF.

¹⁸ En vertu du droit fédéral, pour les demandes d'autorisation de construire de projets situés hors de la zone à bâtir, une autorité cantonale décide si les constructions et les installations sont conformes à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée (art. 25 al. 2 LAT). Dans de nombreux cantons, l'autorité cantonale décide ou rend une décision directement à l'attention du/de la maître-esse d'ouvrage.

Les cantons suivants laissent aux communes la compétence d'autoriser les constructions, mais ils font dépendre les dérogations de l'accord d'une autorité cantonale : AG (Baudepartement ; § 63 lit. e BauG-AG), NE (art. 40 al 2 LConstr.-NE), SG (art. 112 PBG-SG), TI (Dipartimento del territorio, art. 3 LEC-TI et art. 2 RLE-TI, Allegato 1 ch. 1), UR (108 al. 1 PBG-UR).



6. Mise en œuvre, instauration d'un conseil en matière de construction

Un conseil approprié en matière de construction est un outil efficace pour garantir un habitat et un paysage de qualité. Si les rôles, les compétences et le processus sont clarifiés et transparents, un tel conseil permet d'économiser des ressources financières, de canaliser et, si nécessaire, d'éviter les conflits lorsque les projets de construction impliquent des exigences accrues en termes d'aménagement et d'intégration. Un conseil contribue ainsi à accélérer ces projets de construction.

Les étapes à franchir lors de la mise en œuvre d'un conseil en matière de construction sont décrites ci-après. Le tableau 6 indique les différentes étapes et les chapitres dont le contenu peut faciliter la prise de décision.

Il est important que le type de conseil choisi corresponde aux besoins de la commune concernée.

Étapes	Tâches	Chapitres, pages
1.	Définir des objectifs	
2.	Vérifier les bases juridiques en vigueur	Chapitre 2.2.1, p. 10
3.	Décider si les conseils doivent être dispensés à l'intérieur et/ou à l'extérieur de la zone à bâtir	Chapitre 2.2.3, p. 10
4.	Décider si la mise en œuvre est facultative ou obligatoire (canton)	
5.	Décider si le conseil est dispensé par une seule personne ou par une commission spécialisée	Chapitre 3.2, p. 14
6.	Décider si le conseil doit être communal, régional, cantonal ou une combinaison	Chapitre 3.3, p. 18
7.	Ancrer les décisions dans la législation	Chapitre 2.2.1, p. 10
8.	Elaborer un cahier des charges	Chapitre 2.1, p. 8 Chapitre 2.2.3, p. 10 Chapitre 5, p. 28
9.	Définir un processus	Chapitre 4, p. 20
10.	Elire un collège ou une seule personne	Chapitre 2.3, p. 12
11.	Elaborer les documents de base	Chapitre 2.2.4, p. 11

Tableau 6: Mise en œuvre, étapes

1. Définir des objectifs

Dans un premier temps, il convient de définir les objectifs du conseil des points de vue de la commune, de la région ou du canton. Le cas échéant, ils devront être harmonisés avec les communes voisines ou au sein du canton.

2. Vérifier les bases juridiques en vigueur

Il y a lieu de consulter les bases légales en vigueur aux niveaux communal et cantonal. Il se peut qu'elles doivent être créées ou adaptées en fonction de la forme de conseil choisie (cf. étape 7).

3. Décider si les conseils doivent être dispensés à l'intérieur et/ou à l'extérieur de la zone à bâtir

Les conseils en matière de construction peuvent être dispensés à l'intérieur ou/et à l'extérieur de la zone à bâtir (responsabilité différente de la commune ou du canton). La population considère le paysage et le milieu bâti comme une unité. En conséquence, les conseils en matière de construction dans un espace donné devraient être dispensés par le même conseil (chap. 2.2.3).

4. Décider si la mise en œuvre est facultative ou obligatoire (canton)

La mise en œuvre peut être facultative ou obligatoire. Si le conseil est introduit de manière obligatoire/généralisée, une base ou une disposition cantonale est requise.

5. Décider si le conseil est dispensé par une seule personne ou par une commission spécialisée

La variante doit être choisie en même temps qu'est prise la décision d'implanter le conseil au niveau communal, régional ou cantonal. La comparaison des deux variantes au chapitre 3.2 peut guider ce choix.

6. Décider si le conseil doit être communal, régional, cantonal ou une combinaison

La décision doit être prise en même temps que le choix de la variante (personne seule/commission spécialisée). L'évaluation du chapitre 3.3 peut guider ce choix.

Le conseil peut être régionalisé de deux manières : à l'initiative des communes elles-mêmes, ou imposée par le canton. La mise sur pied par les communes est plus compliquée et prendra beaucoup de temps. Étant donné les différentes formes de collaboration envisageables (syndicat intercommunal, la commune-siège/commune adhérente), cela peut conduire à la formation d'entités complexes, rendant la gestion et le contrôle difficiles. Au vu de ces inconvénients, l'idée de la mise sur pied par les communes elles-mêmes d'un conseil couvrant l'ensemble du territoire – en particulier pour le territoire situé hors zone à bâtir – semble peu concluante. Il vaut mieux que le canton édicte des directives précises pour

obtenir l'effet escompté. Dans ce cas, il est néanmoins envisageable que les communes qui disposent déjà d'un conseil puissent le conserver dans la mesure où il répond à certaines normes. Le conseil régional en matière de construction se chargera alors des communes restantes, qui ne disposent pas de leur propre conseil. Le cas échéant, un conseil existant pourra être élargi à d'autres communes.

7. Ancrer les décisions dans la législation

Selon le cadre juridique en vigueur, les décisions précédentes devront être ancrées juridiquement. Il conviendra de clarifier cette étape sur le plan juridique, puisque les conditions diffèrent d'un canton à l'autre. Au niveau communal, un ancrage dans le règlement des constructions ou dans la loi sur les constructions est envisageable (chap. 2.2.1).

8. Elaborer un cahier des charges

L'activité du conseil est définie dans un cahier des charges (cf. tâches, chap. 2.1 ; périmètre d'action, chap. 2.2.3 ; financement, chap. 5).

9. Définir un processus

Le processus standard (chap. 4) peut servir de base, mais doit être adapté aux conditions spécifiques sur place.

10. Elire un collège ou une seule personne

Selon la variante choisie, sont désignés les membres de la commission spécialisée ou une personne seule. Une commission spécialisée se compose d'ordinaire de trois à cinq membres. Les explications relatives au profil (chap. 2.3) peuvent guider le choix.

11. Elaborer les documents de base

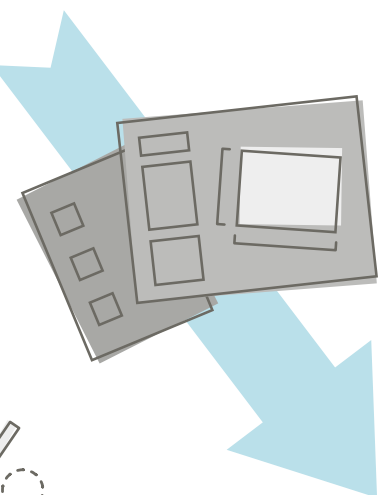
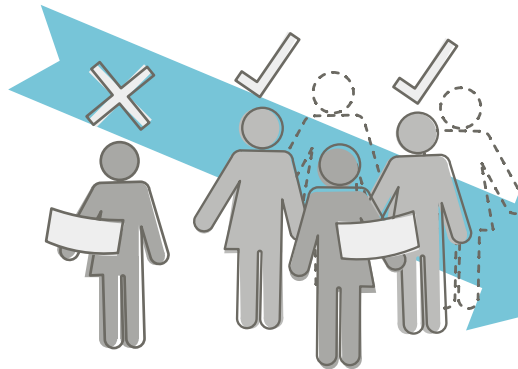
Les documents sur lesquelles se fonde son activité sont élaborés en collaboration avec le conseil (chap. 2.2.4).

11. Elaborer les documents de base

Chapitre 2.2.4, p.11

10. Elire un collègue ou une seule personne

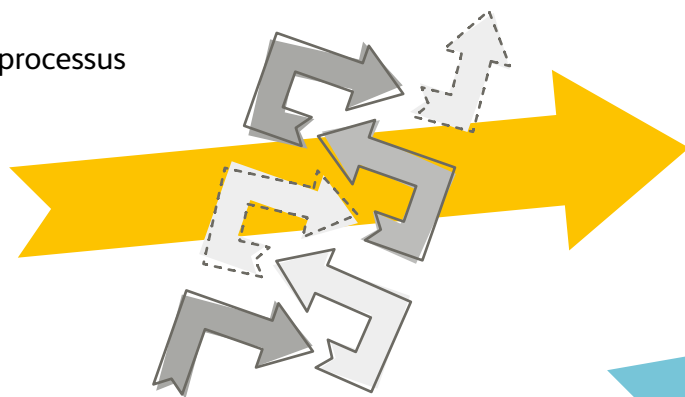
Chapitre 2.3, p.12



**Instauration
d'un conseil en
matière de
construction**

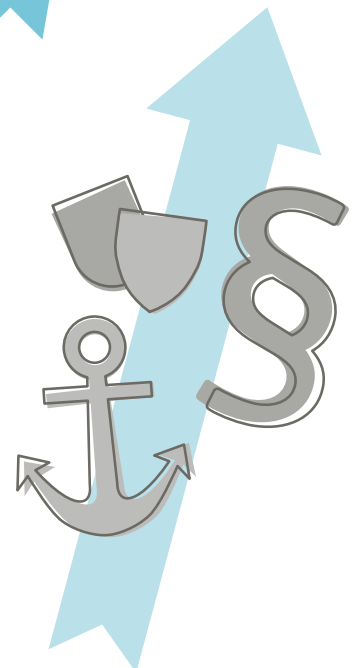
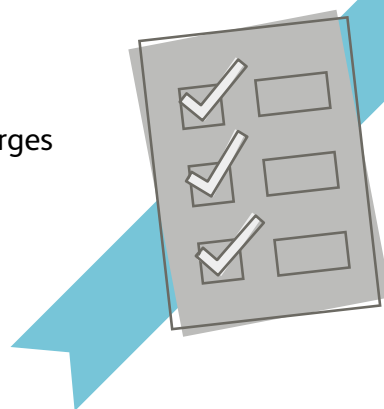
9. Définir un processus

Chapitre 4, p. 20



8. Elaborer un cahier des charges

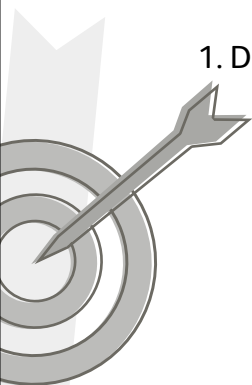
Chapitre 2.1, p. 8
Chapitre 2.2.3, p.10
Chapitre 5, p. 28



7. Ancrer les décisions dans la législation

Chapitre 2.2.1, p.10

1. Définir des objectifs



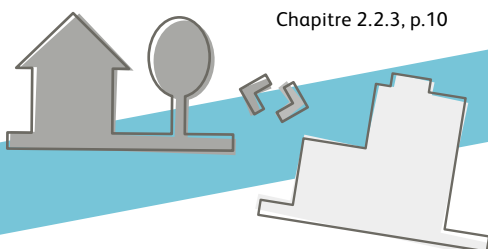
2. Vérifier les bases juridiques en vigueur

Chapitre 2.2.1, p.10

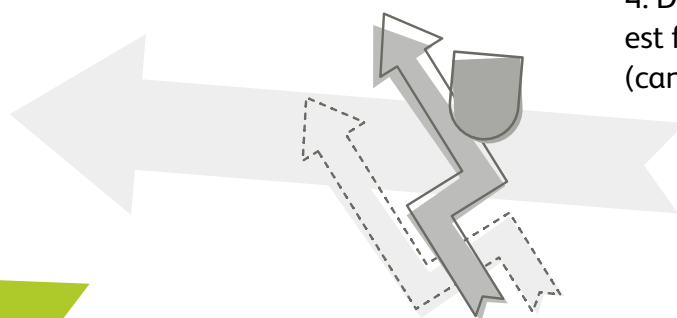


3. Décider si les conseils doivent être dispensés à l'intérieur et/ou à l'extérieur de la zone à bâtir

Chapitre 2.2.3, p.10



4. Décider si la mise en œuvre est facultative ou obligatoire (canton)



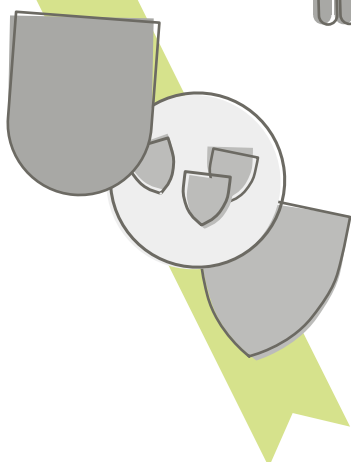
5. Décider si le conseil est dispensé par une seule personne ou par une commission spécialisée

Chapitre 3.2, p.14



6. Décider si le conseil doit être communal, régional, cantonal ou une combinaison

Chapitre 3.3, p.18



Répertoires

Bibliographie

Office fédéral de la culture OFC (2020). Stratégie Culture du bâti: Stratégie interdépartementale d'encouragement de la culture du bâti, consultée sous ce lien

<https://www.bak.admin.ch/dam/bak/de/dokumente/kulturpolitik/Strategie-Baukultur.pdf.download.pdf/Strategie-Baukultur.pdf>

Käppeli Stephan et al. (2023). Conseil en matière de construction dans les communes. Haute Ecole Spécialisée de Lucerne.

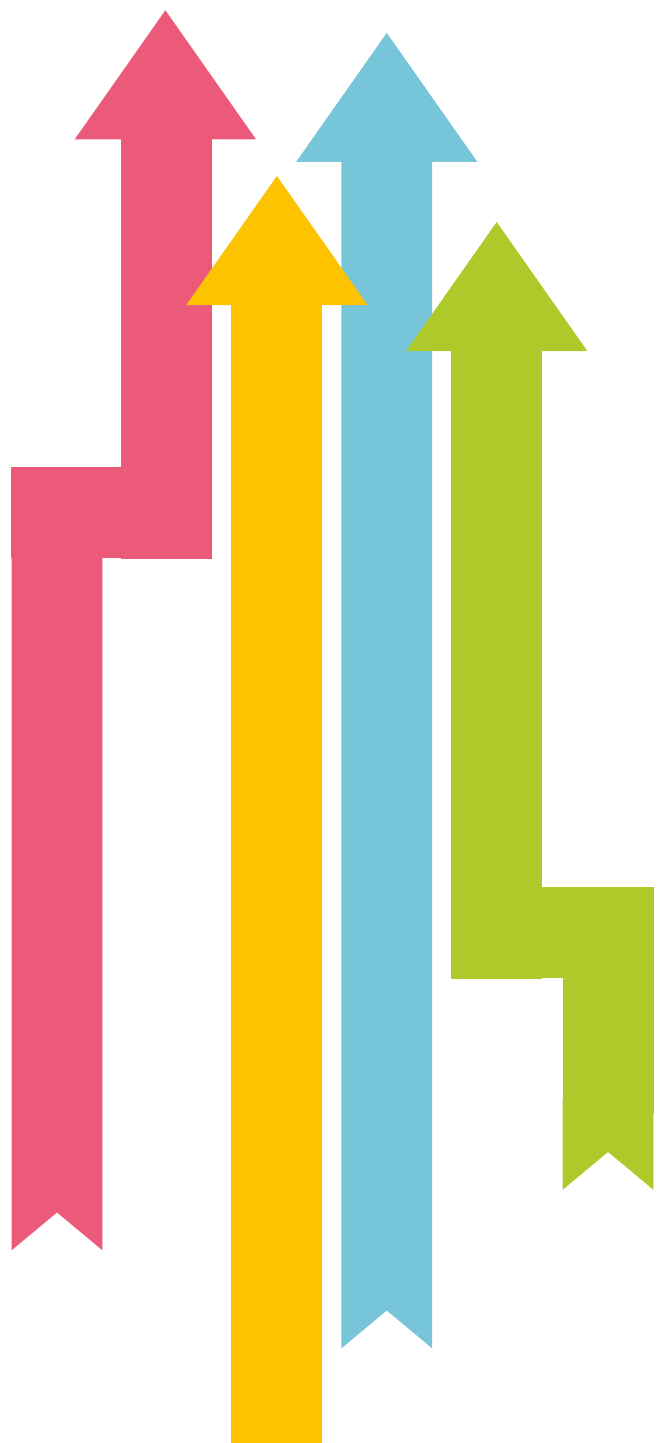
Table des figures

Figure 1 : Structure des graphiques du processus	p. 21
Figure 2 : Etapes de la phase de préparation avec décision quant au déroulement du processus	p. 22
Figure 3 : Etapes de la phase de conception du projet jusqu'à la demande d'autorisation de construire	p. 23
Figure 4 : Etapes de la procédure d'autorisation de construire	p. 24
Figure 5 : Etapes de la planification de l'exécution	p. 25
Figure 6 : Etapes du processus de construction, y c. réception des travaux	p. 25
Figure 7 : Etapes du processus d'exécution	p. 26
Figure 8 : Vue d'ensemble des étapes du processus dans toutes les phases	p. 27

Liste des tableaux

Tableau 1 : Exigences envers le conseil en matière de construction	p. 13
Tableau 2 : Aucune différence entre les deux variantes	p. 15
Tableau 3 : Différences entre les deux variantes	p. 16
Tableau 4 : Conseil communal, régional, cantonal en matière de construction	p. 18
Tableau 5 : Combinaison des variantes de base et des niveaux	p. 18
Tableau 6 : Mise en œuvre, étapes	p. 30





**Hochschule Luzern
Wirtschaft**
Institut für Betriebs- und
Regionalökonomie IBR
Zentralstrasse 9
Postfach
6002 Luzern

T +41 41 228 41 50
ibr@hslu.ch
hslu.ch/ibr

**Fachhochschule
Graubünden**
Institut für Bauen im
alpinen Raum IBAR
Pulvermühlestrasse 57
7000 Chur

T +41 81 286 24 83
ibar@fhgr.ch
fhgr.ch

