

## **Rapport explicatif accompagnant l'avant-projet modifiant la loi sur les constructions du 8 février 1996**

---

### **1. Introduction**

A titre préliminaire, il est essentiel de relever que le processus législatif du présent avant-projet de législation sur les constructions tient compte de l'avancement de la révision de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire. Ces deux domaines sont en effet très proches et comportent des aspects qui touchent aussi bien le domaine de l'aménagement du territoire que celui des constructions. De même, il devra être tenu compte des travaux réalisés par des groupes de travail spécialement nommés sur des thématiques communes, telles que le développement du centre des villages ou des opportunités pour les zones de moyens et autres constructions hors zone à bâtir.

Le présent avant-projet législatif a été élaboré par une commission extraparlamentaire nommée par le Conseil d'Etat en vue d'une révision totale de la législation sur les constructions et était composée de représentants de

- la Fédération des communes valaisannes,
- la Chambre immobilière du Valais,
- la Chambre valaisanne de commerce et industrie,
- Construction Valais, de l'Union Valaisanne des arts et des métiers,
- le Bureau des métiers,
- l'Association valaisanne des entrepreneurs,
- la SIA-Valais,
- l'Association valaisanne des services techniques communaux,
- la Commission cantonale des constructions,
- et cinq services cantonaux (développement territorial / bâtiments, monuments et archéologie / affaires intérieures et communales / Chancellerie d'Etat / administratif et juridique du DTEE).

Cette commission était dirigée par le Président de la Fédération des communes valaisannes, seule entité qui comptait ainsi deux représentants au sein de la commission.

Dans ce cadre, il est rappelé qu'un premier groupe de travail avait été créé avec des représentants de services internes et un expert externe pour évaluer l'organisation, la procédure et les processus existants au sein des entités cantonales pour les procédures de compétences cantonales et communales. Une consultation des services cantonaux ainsi que de la Fédération des communes valaisannes a eu lieu entre le 29 juin et le 30 septembre 2011.

L'avant-projet de législation a tenu compte de l'évolution législative et jurisprudentielle depuis 1996, ainsi que des travaux sur l'organisation et la procédure réalisés jusqu'en 2011. Il a également considéré le rapport positif rendu par la Commission de gestion en septembre 2012.

En outre, il est rappelé que, ces dernières années, de très nombreuses interventions parlementaires ont été déposées dans le domaine des constructions. Ainsi, l'avant-projet a appréhendé l'ensemble des problématiques mises en évidence par ces interventions acceptées par le Grand Conseil :

#### **1. Motions**

- 1.1. Motion du 15.12.2010 No 5.114 d'Aron Pfammatter concernant une procédure d'autorisation de construire plus efficace, transformée en postulat (Suite donnée : cf. chapitre 3, ch. 3.4. ci-dessous)
- 1.2. Motion du 17.12.2010 No 5.116 de Claude-Alain Schmidhalter et Philipp Matthias Bregy concernant l'autorisation de construire, transformée en postulat (Suite donnée : cf. chapitre 3, ch. 3.4. ci-dessous)
- 1.3. Motion du 15.11.2012 No 5.007 (anc. 5.239/2.253) de Gilbert Monney concernant le Valais face à l'amiante (Suite donnée : cf. Rapport explicatif de l'OC, commentaires art. 29 let. e OC)
- 1.4. Motion du 08.05.2014 No 5.0073 de Diego Clausen concernant l'assouplissement en faveur des zones villageoises et centrales (Suite donnée : cf. commentaires art. 5 et 8 ci-dessous)

## 2. Postulat

- 2.1. Postulat du 16.09.2011 No 5.160 de Véronique Coppey et Joachim Rausis concernant la commission cantonale des constructions, un Etat dans l'Etat ? (Suite donnée : cf. chapitre 3, ch. 3.3. ci-dessous)
- 2.2. Postulat du 12.03.2014 No 5.0063 de Philipp Matthias Bregy et Beat Rieder concernant les procédures d'obtention des autorisations : plus de paragraphes que de projets (Suite donnée : cf. commentaires art. 63 al. 2)

## 3. Interpellations

- 3.1. Interpellation du 15.06.2010 No 5.081 du groupe ADG par Doris Schmidhalter-Näfen et Gilbert Truffer concernant des pratiques contraire au droit des communes en matière d'autorisations de construire pour certaines de leurs propres projets de construction (Suite donnée : cf. commentaires art. 2).
- 3.2. Interpellation du 17.06.2010 No 5.088 du groupe PDCC, par Mario Rossi et Vincent Rebstein concernant la procédure de mise à l'enquête : nécessité de diminuer les délais d'obtention des préavis (Suite donnée : cf. chapitre 3, ch. 3.4. ci-dessous)
- 3.3. Interpellation du 17.06.2010 No 5.086 de la délégation aux affaires extérieures, par Aldo Resenterra et Benoît Blanchet concernant l'AIHC (Suite donnée, cf. chapitre 3, ch. 3.2. ci-dessous)
- 3.4. Interpellation du 14.06.2011 No 5.142 du groupe PDCC par Marie-Anne Levrard et Grégoire Dussex concernant les réclamations et doléances concernant le traitement des dossiers de la CCC (Suite donnée : cf. chapitre 3, ch. 3.3. ci-dessous)

De surcroît, à fin août 2015, certaines interventions parlementaires étaient encore en cours de développement ou de traitement :

1. Motion du 11.09.2014 No 5.0097 de Dany Rossier pour une densification des zones à bâtir (cf. commentaires art. 18 LC)
2. Motion du 13.11.2014 No 5.0118 de Jérémie Pralong, Jean-Luc Addor, Philippe Nantermod et Serge Métrailler pour une procédure simplifiée pour la mise à l'enquête de forages de reconnaissance, développement accepté à la session de juin 2015 (cf. avant-projet art. 33 et 39 al. 3 LC)
3. Interpellation du 18.12.2014 No 5.0132 de Gilbert Monnay concernant l'amiante en lien avec sa motion du 15.11.2012 No 5.007 concernant le Valais face à l'amiante (cf. Rapport explicatif de l'OC, commentaires art. 29 let. e OC)
4. Motion du 18.12.2014 No 5.0137 de l'UDC et SVPO par Logean/Ruppen/Pellouchoud concernant la suppression de l'indice d'utilisation (cf. commentaires art. 18 LC)
5. Motion du 09.03.2015 No 5.0152 de Michael Graber concernant la suppression de l'indice d'utilisation (cf. commentaires art. 18 LC)
6. Motion du 12.03.2015 No 5.0156 d'Urs Kuonen, Alwin Steiner, Philipp Matthias Bregy et Aron Pfammatter concernant l'autonomie des communes en matière d'indice d'utilisation (cf. commentaires art. 18 LC)

Certaines de ces thématiques sont traitées par des modifications proposées dans l'ordonnance sur les constructions et il convient de s'y référer (cf. notamment, les documents spéciaux sur l'amiante).

## 2. Procédure législative

La législation sur les constructions comprend une loi et une ordonnance. De plus, actuellement, un glossaire et des croquis font partie intégrante de l'ordonnance. La procédure législative pour ces actes est la suivante :

- a) *La loi sur les constructions* est adoptée par le Grand Conseil, sur la base d'un projet soumis par le Conseil d'Etat (art. 42 al. 1 Constitution cantonale, art. 35 ss Loi sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs ; cf. aussi actuel art. 60 LC).
- b) *L'ordonnance sur les constructions* est adoptée par le Conseil d'Etat. Ensuite, elle est approuvée (ou non) par le Grand Conseil, sans qu'il puisse y apporter des modifications (art. 57 al. 2 de la Constitution cantonale ; cf. aussi actuel art. 58 LC).

c) *Le glossaire et les croquis*, qui ne servent qu'à préciser les définitions et les modes de calcul, sont du seul ressort du Conseil d'Etat (cf. actuel art. 4 OC).

Le présent avant-projet tient compte de cette distinction dans la mesure où tous les éléments essentiels (compétences, définition des règles matérielles et procédures) doivent impérativement figurer dans la loi, alors que les précisions plus détaillées ressortent de l'ordonnance.

Dans ce même ordre d'idée et afin de permettre une adaptation rapide en faveur des praticiens de la construction, il est ici proposé de supprimer l'approbation de l'ordonnance par le Grand Conseil. Cela étant, afin de s'assurer que les règles essentielles figurent dans la loi, des dispositions qui se trouvaient dans l'ordonnance ont été intégrés dans la loi, en particulier la définition des indices ou les dispositions sur les émoluments et frais (pour le détail, cf. ch. 3.8. ci-dessous et les commentaires ad art. 64 LC).

Pour une bonne compréhension des modifications proposées et afin d'assurer une totale transparence, il est important qu'aussi bien la loi que l'ordonnance soient soumises pour la consultation. Ainsi, un rapport explicatif sur l'ordonnance sera également remis. S'agissant du processus législatif, le projet de loi sera soumis au Grand Conseil lequel devra se prononcer sur le maintien de son approbation de l'ordonnance (cf. actuel art. 58 LC qu'il est prévu de modifier); le projet de loi sera toutefois accompagné de l'ordonnance et d'un rapport explicatif afin d'assurer une compréhension globale. Ainsi, si la renonciation à l'approbation de l'ordonnance est admise par le Grand Conseil dans le cadre de l'adoption de la loi, le Conseil d'Etat sera habilité à adopter l'ordonnance sans autre approbation.

Enfin, vu que l'avant-projet propose une adhésion à l'AIHC, ce sont les définitions ainsi que les croquis figurant aux annexes 1 et 2 de l'AIHC qui seront déterminantes. Certaines prescriptions complémentaires concernant la hauteur feront l'objet de croquis spécifiques.

### **3. Grandes lignes de la révision**

Le détail des modifications est exposé dans les commentaires ci-dessous (ch. 4). De manière générale, le présent avant-projet de loi a tenu à suivre une ligne claire en respectant impérativement la liberté des communes en la matière; l'avant-projet a même étendu l'autonomie communale pour autant que le droit supérieur le permette. Ainsi, il est prévu en particulier de supprimer la distance minimale fixée par le droit cantonal ou encore de laisser les communes libres de se prononcer sur l'opportunité de disposer d'un indice de densité; par contre, la répartition des compétences entre les communes et la Commission cantonales des constructions (CCC) a dû être adaptée en considération du droit supérieur. Afin de donner une vue d'ensemble, il est présenté ci-après les grandes lignes des modifications proposées.

#### **3.1. Compétences pour les zones de mayens, de hameaux et de maintien de l'habitat rural (2 LC)**

L'actuel art. 2 de la loi sur les constructions (LC) prévoit la compétence des communes pour les projets sis dans les zones de mayens, de hameaux et de maintien de l'habitat rural. La compétence des communes pour ces zones sont contestées depuis toujours par la Confédération (cf. préavis négatif rendu lors de la procédure d'approbation de la Fiche du plan directeur cantonal A.6/3 sur la zone de mayens). Après analyse de la Commission extraparlamentaire ainsi que par un groupe de travail spécialement nommé par le Conseil d'Etat et dirigé par le Service du développement territorial, il a été constaté que ces zones ne peuvent être considérées comme des zones à bâtir, de sorte que la compétence décisionnelle devrait être transférée auprès d'une autorité cantonale. De surcroît, la compétence communale pour ces zones se révèlent problématique pour le subventionnement fédéral pour des projets agricoles sis dans ces zones, pour le calcul du dimensionnement des zones à bâtir ainsi que pour les dérogations prévues dans la législation sur les résidences secondaires (pour le détail, cf. ch. 3 Commentaires, ad art. 2 LC).

### 3.2. Accord intercantonal sur l'harmonisation de la terminologie dans le domaine de la construction (AIHC)

Donnant suite à des interventions de députés du Grand conseil, le Conseil d'Etat avait précisé qu'il était en principe favorable sur le principe mais qu'une adhésion n'est pas d'actualité dès lors que des analyses devaient être effectuées et qu'il convenait d'intégrer les communes dans l'analyse de l'opportunité d'une telle adhésion.

Pour rappel, la naissance de l'accord résulte d'une réaction des cantons à une intervention parlementaire fédérale déposée le 4 octobre 2004 par le Conseiller national Philipp Müller afin de créer une législation fédérale qui uniformise les règles matérielles de police des constructions, telles que distances, hauteurs, indices. Estimant que cette tâche devait être impérativement exclue sur le plan fédéral, les cantons, par l'intermédiaire de la Conférence des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP), a élaboré l'AIHC. Le 26 novembre 2010, l'AIHC est entrée en force suite à l'adhésion à l'accord par six cantons (BE, GR, FR, BL, AG, TG). Au 1<sup>er</sup> janvier 2015, quinze cantons avaient adhéré à l'accord intercantonal (AG, BE, BL, FR, GR, LU, NE, NW, OW, SH, SO, SZ, TG, UR, ZG). Certains cantons se sont déclarés absolument opposés à l'AIHC (BS, GL, SG et TI) alors que d'autres ne sont pas encore prononcés ou vont intégrer les règles de l'AIHC sans toutefois y adhérer (plutôt favorable : GE, JU, VD et, pour Zurich, recommandations d'adhésion par le Conseil d'Etat). Enfin, il convient de relever qu'il est possible d'adhérer à l'AIHC sans reprendre les règles sur l'indice brut d'utilisation du sol (Décision DTAP du 15 janvier 2009) et que certains cantons ont adhéré avec cette réserve (AG, OW, SH, SZ, ZG). Vu l'évolution positive des adhésions, le Conseil national a accepté de prolonger le délai de traitement de l'initiative parlementaire précitée jusqu'à la session d'hiver 2016 (Décision du Conseil national du 12 décembre 2014).

Sur le fond, l'AIHC est un accord qui se limite à fixer des définitions et ne fixe aucune valeur absolue. Après analyse, il peut être constaté que, sur les 30 notions de l'AIHC, 24 d'entre elles concordent, sur le plan matériel, avec le droit cantonal, bien que la formulation des définitions diffère. Ainsi, quelques règles de droit cantonal (en particulier la hauteur et les niveaux) devraient être modifiées sur le fond en cas d'adhésion à l'AIHC ; cela étant, il apparaît que l'introduction de ces nouvelles définitions n'apparaît pas insurmontable et qu'il est possible de palier aux inconvénients de certaines règles en édictant des prescriptions complémentaires. Cela étant, il sied de relever que certaines définitions actuelles se révèlent dépassées et peu praticables et que, de toute manière, certaines prescriptions auraient de toute façon dû faire l'objet de modifications, en particulier s'agissant des règles sur la densité ou la hauteur. En outre, il apparaît que certaines règles de l'AIHC apparaissent plus faciles d'application que les prescriptions actuelles ressortant du droit cantonal ; en particulier, l'indice déterminant selon l'AIHC (indice brut d'utilisation du sol) ne ferait plus de distinctions entre surfaces habitables ou non. De plus, les praticiens de la construction travaillant dans plusieurs cantons pourraient voir leur travail facilité dans la mesure où les définitions seraient identiques. Enfin, une adhésion permettrait de contrer les interventions parlementaires fédérales demandant une législation fédérale, étant relevé qu'il est douteux qu'une telle loi fédérale se révélerait conforme à l'art. 75 de la Constitution fédérale.

Les avantages et inconvénients d'une adhésion peuvent être présentés de la manière suivante :

	Adhésion à l'AIHC	Sans adhésion à l'AIHC
Uniformisation des notions avec la majorité des cantons, en particulier les cantons voisins	+	-
Démarches contre les interventions parlementaires fédérales pour uniformiser au niveau fédéral	+	-
Facilités pour les praticiens de la construction travaillant dans plusieurs cantons	+	-
Participation active au développement des définitions de l'AIHC	+	-
Nouvelles définitions de l'AIHC qui améliorent certaines règles actuelles mais péjorent d'autres prescriptions actuelles (mais règles complément.)	+/-	+/-

Maintien des définitions cantonales existantes, étant relevé que certaines prescriptions doivent être adaptées (indices, hauteurs)	-	+
--	---	---

Par conséquent, après examen détaillé des avantages et inconvénients, il est proposé d'adhérer à l'AIHC en prévoyant toutefois des règles complémentaires permettant de palier à certaines règles peu cohérentes et pratiques.

### 3.3. Commission cantonale des constructions (CCC) et Commission d'architecture

Plusieurs interventions parlementaires ont visés à exiger une amélioration du fonctionnement de la Commission cantonale des constructions, y compris le secrétariat cantonal des constructions, lequel agit en tant qu'organe d'instructions pour tous les projets de sa compétence. Cela étant, le 30 septembre 2012, la Commission de gestion a rendu un rapport positif en relevant en particulier que les mesures préconisées suite à son rapport approuvé par le Grand Conseil en 2007 ont été réalisées et que la situation s'était nettement améliorée. Les mesures exigées consistaient notamment à revoir complètement l'organisation des structures et des déroulements au sein de la CCC, à introduire des processus de travail uniformes et à fixer clairement les tâches, compétences et responsabilités de chacun, à introduire à meilleure système de gestion des dossiers avec échange par voie électronique avec les communes, à créer un outil informatique informant les requérants de l'avancement des dossiers, à intensifier la régularité des séances de la CCC et à se tenir au délais légaux pour la transmission des synthèses par le SeCC ou des décisions rendues par la CCC. Ce rapport positif a été validé lors de la séance de novembre 2012 par le Grand Conseil.

En outre, le 10 décembre 2008, le Conseil d'Etat avait nommé un groupe de travail « Réorganisation CCC / SeCC » et une consultation interne et de la Fédération des communes valaisannes avaient été effectuée du 29 juin 2011 au 31 octobre 2011.

En analysant la situation et les potentielles alternatives d'organisation, il est possible d'envisager plusieurs options organisationnelles.

#### *a) Suppression de la CCC et remplacement par un service cantonal*

Cette option consiste à supprimer définitivement la CCC et de la remplacer par une entité administrative cantonale. En comparaison avec la situation actuelle, elle comporte l'avantage de pouvoir statuer sur les dossiers sans devoir attendre une séance hebdomadaire. Par contre, elle implique que l'autorité compétente n'est plus une entité nommée et habilitée spécifiquement par le Conseil d'Etat et, contrairement au Conseil municipal, elle ne représente qu'une entité administrative interne. Ensuite, cette option ne permet plus d'assurer une certaine indépendance décisionnelle par rapport au Conseil d'Etat en tant qu'autorité recours, dès lors que le service administratif se trouve en dépendance hiérarchique directe du Conseil d'Etat. De plus, pour les projets communaux, il apparaît encore moins opportun de permettre à un service cantonal de statuer seul sur un projet décidé par l'autorité exécutive suprême de la commune. Enfin, cette option impliquerait qu'aucun professionnel spécialisé externe à l'administration et ayant une pratique directe et concrète ne soit intégré dans l'autorité cantonale compétente. Pour toutes ces raisons, cette option n'apparaît pas judicieuse.

#### *b) Maintien de la CCC*

Le statu quo peut également constituer une option. Cela étant, cette option comporte l'inconvénient que les décisions ne peuvent être prises que lors des séances de la CCC. Actuellement, une séance plénière a lieu une fois par semaine et une séance dite « de délégation » intervient chaque deux semaines. S'il est vrai que des décisions ne peuvent être prises quotidiennement, il n'apparaît que l'attente jusqu'à une prochaine séance constitue en soi un retard déterminant ; de même, ce mode de fonctionner correspond à celui adopté par la plupart des Conseils municipaux.

En outre, pour améliorer la vitesse de traitement de certains dossiers plus simples, une séance dite « de délégation » a lieu une fois chaque deux semaines en présence du Président de la CCC et d'un juriste, mais ces décisions doivent être formellement validées par la CCC en séance plénière.

Le maintien de la CCC permet par contre d'assurer une véritable indépendance dans la prise de décision dans la mesure où la CCC n'est pas une entité administrative. De plus, les membres externes (trois architectes indépendants provenant de chaque région géographique du canton) permettent d'assurer un lien avec la pratique privée et une expérience concrète du domaine de la construction. En outre, suite aux interventions parlementaires et au suivi par la commission de gestion, de nombreuses améliorations ont été apportées. En particulier, un système de transparence au sujet de l'avancement des dossiers est à disposition du requérant depuis 2013 (réception, consultation des services, retour des préavis, prise de décision). En outre, les délais fixés par la législation des constructions (actuel art. 49 OC) sont, grâce aux modifications de processus et d'organisation déjà opérées, désormais respectés pour quasiment toutes les demandes déposées (cf. à ce sujet, le rapport de la Commission de gestion de septembre 2012 et les résultats ressortant des objectifs et sous-objectifs politiques).

Ainsi, le maintien de la CCC apparaît essentiel pour assurer une véritable indépendance décisionnelle. Cela étant, il conviendrait d'introduire des mesures pour réduire au maximum les inconvénients résultant du maintien de la CCC.

### *c) Maintien de la CCC avec amélioration de l'efficacité de traitement*

Pour l'essentiel, il est renvoyé à l'analyse ci-dessous sous « b) Maintien de la CCC ». Cela étant, l'efficacité de traitement peut être améliorée par l'introduction d'une compétence propre pour le/la Président/e de la CCC (ou de l'un/e de ses vice-président/es en son absence) sans qu'une validation en séance plénière ne soit nécessaire. De plus, la responsabilité du SeCC pour l'ensemble des tâches relatives au dossier de compétence cantonale devrait également permettre un traitement plus efficace des demandes pour les projets communaux et ceux sis hors zone à bâtir ; en effet, actuellement, la commune se charge de réceptionner les demandes et d'effectuer la publication pour les projets de la compétence de la CCC.

### 3.4. Procédure d'autorisation de construire

La procédure n'a fait l'objet que de très légères modifications. D'abord, pour les projets de compétence de la CCC, la commune n'a plus aucune tâche à assumer et, en particulier, ce sera le secrétariat cantonal des constructions qui sera chargé de la réception de la demande et de la publication (actuel art. 35 s. LC). Ensuite, la commune n'est plus contrainte de procéder à une publication selon l'usage local (actuel art. 36 al. 2 LC). Enfin, certaines précisions, simplifications et allègements concernant les exigences formelles sont proposées dans les dispositions d'exécution de l'ordonnance sur les constructions (modalités de la consultation des services cantonaux, forme électronique, délai pour les documents spéciaux, etc.).

### 3.5. Procédure de remise en état des lieux

Dans la pratique, l'actuel art. 51 LC s'est révélé peu clair et a fait l'objet de nombreuses jurisprudences afin de clarifier la teneur des prescriptions y figurant. Afin de simplifier la formulation et clarifier la procédure de remise en état des lieux, des articles distincts et plus courts ainsi qu'une formulation plus condensée est proposée (cf. commentaires ad art. 49-55 LC)

### 3.6. Droit pénal administratif

Les règles de droit pénal administratif (actuel art. 54-56 LC) n'ont plus été mises à jour depuis 1996, ceci malgré la révision totale du code pénal suisse. Ainsi, il convient en particulier de modifier les règles sur la prescription, de même que le renvoi pour la confiscation des gains illicites (actuel art. 54 al. 2 2<sup>e</sup> phr. et 55 LC).

De même, les mesures à entreprendre en cas d'amendes inférieures à 5'000 francs ainsi que l'introduction de la capacité délictuelle des personnes morales permettent de simplifier les démarches des autorités compétentes (cf. ch. 4 commentaires ad art. 58).

### 3.7. Compétences décisionnelles pour les enseignes publicitaires

Actuellement, la Commission cantonale des constructions est compétente pour autoriser les publicités, annonces et enseignes d'entreprise à proximité des routes (art. 8 du règlement cantonal concernant la signalisation routière et la publicité sur les routes). Il apparaît judicieux de transférer cette compétence aux communes avec préavis obligatoire de la Commission cantonale de signalisation routière ; ainsi, une seule décision (pour la publicité et pour le support) pourra être rendue par la commune et la CCC n'interviendrait que pour délivrer des préavis pour les projets sis à l'extérieur de la zone à bâtir (pour le détail, cf. ch. 4 commentaires ad art. 63).

### 3.8. Compétence législative pour l'ordonnance sur les constructions

Comme déjà relevé, l'ordonnance sur les constructions est adoptée par le Conseil d'Etat. Par contre, elle doit faire l'objet d'une approbation par le Grand Conseil. Dans la pratique, cette approbation supplémentaire par le Grand Conseil n'apparaît pas opportune ; en effet, une telle exigence formelle réduit la possibilité d'adapter des règles en faveur des praticiens de la construction et, de surcroît, un acte législatif d'exécution n'est en principe pas soumis au pouvoir législatif (absence d'approbations dans les autres cantons). Il est ainsi proposé de supprimer l'approbation de l'ordonnance par le Grand Conseil en veillant toutefois à bien faire figurer les règles essentielles dans la loi sur les constructions (pour le détail, cf. ch. 4 commentaires ad art. 64)

## 4. **Commentaires de l'avant-projet de loi sur les constructions**

### **Art. 1 But et champ d'application** (actuel art. 1 LC)

La référence au maintien, la protection et l'entretien des paysages, des sites et des monuments a été supprimée dès lors que les règles relatives à ce domaine sont sorties de la législation sur les constructions et intégrées dans la législation cantonale sur la protection de la nature, du paysage et des sites.

### **Art. 2 Compétences** (actuel art. 2 LC)

#### a) Compétences pour les zones des mayens, de hameaux et de maintien de l'habitat rural

Il est proposé de transférer les compétences des communes pour les zones des mayens, de hameaux et de maintien de l'habitat rural (cf. terminologie actuelle de art. 2 LC) à la CCC, ceci afin de se conformer au droit fédéral et à la jurisprudence du Tribunal fédéral. Il est relevé que les propositions concordent avec les conclusions émises par le groupe de travail nommé spécifiquement par le Conseil d'Etat pour l'analyse de la zone des mayens.

Cette modification concerne plus précisément deux zones particulières :

1. Zone de *petites entités urbanisées hors de la zone à bâtir* telles que les zones de hameaux ou les zones de maintien de l'habitat rural (art. 33 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, OAT)
2. Zone des mayens ou de *construction protégées en tant qu'éléments caractéristiques du paysage* (art. 39 al. 2 OAT).

Le droit fédéral (art. 33 et 39 al. 2 OAT) prévoit que des zones d'affectation peuvent être créées pour les constructions précitées, ceci toutefois à certaines conditions (principes et délimitation dans le plan directeur cantonal, création de zones dans le plan d'affectation de zone, etc.). Cela étant, elles constituent des zones qui ne peuvent être considérées comme des zones à bâtir.

En effet, d'une part, l'art. 33 OAT mentionne expressément que les petites entités urbanisées sont « hors de la zone à bâtir » ; d'autre part, les zones de mayens ou constructions protégées en tant qu'éléments caractéristiques du paysage de l'art. 39 al. 2 OAT se greffe sur l'art. 24 LAT (constructions dont l'implantation est imposée par leur destination) qui réglemente des constructions sises « hors de la zone à bâtir » (cf. le texte de l'art. 24 LAT). Ainsi, vu que le droit fédéral exige qu'une autorité cantonale soit compétente pour les projets sis hors de la zone à bâtir (art. 25 al. 2 LAT), la compétence ne peut être maintenue auprès des commune et devrait être transférée à la CCC.

Dans ce cadre, il convient de souligner que le droit cantonal valaisan et le plan directeur cantonal n'ont pas tiré entièrement profit des opportunités offertes par le droit fédéral en matière de constructions sises hors zone à bâtir. En particulier, les petites entités urbanisées hors de la zone à bâtir telles que les zones de hameaux ou de maintien de l'habitat rural (art. 33 OAT) ne sont pas prévues dans le plan directeur cantonal ou le droit cantonal. En outre, le régime cantonal prévu pour les zones de mayens et constructions protégées en tant que qu'éléments caractéristiques du paysage au sens de l'art. 39 al. 2 OAT pourrait se révéler plus étendu dans son champ d'application (sur les limites d'altitude et autres conditions, cf. art. 27 Loi cantonale d'application de la LAT, LcLAT ; Fiche du plan directeur cantonal A.6/3, p. 2), étant ici toutefois relevé que la possibilité des constructions nouvelles semblent aller au-delà du cadre fixé par le droit fédéral (art. 29 LcAT). Dans le cadre de la modification du plan directeur cantonal ainsi que de la législation cantonale sur l'aménagement du territoire, des changements sont proposés afin de pouvoir bénéficier de toutes les possibilités offertes par le droit fédéral.

Il faut en outre relever que le transfert des compétences à une autorité cantonale permettra également de clarifier certaines situations et d'en retirer certains avantages. En particulier, dans l'appréhension des zones de mayens dans le calcul du dimensionnement des zones à bâtir, le fait que la compétence soit clairement assumée par une autorité cantonale devrait permettre de défendre qu'il ne s'agit pas d'une zone à bâtir. De plus, dans le cadre du subventionnement fédéral de projets agricoles sis en zone des mayens, l'administration fédérale se montre réticente pour poursuivre à octroyer une aide financière dès lors qu'elle estime que le caractère agricole de tels secteurs apparaîtraient incertain au vu de la compétence décisionnelle accordées aux communes. Enfin, dans la législation sur les résidences secondaires, des dérogations sont prévues pour les projets qui respectent strictement les exigences ressortant du droit fédéral (art. 25 al. 2 LAT et 39 al. 2 OAT).

#### b) Compétences pour les constructions dans des territoires à habitat traditionnellement dispersé

Afin de couvrir l'ensemble des possibilités offertes par le droit fédéral, et bien qu'il ne s'agit pas d'une zone d'affectation en soi, il convient d'ajouter que la CCC est également compétente pour les constructions sises dans des territoires à habitat traditionnellement dispersé au sens de l'art. 39 al. 1 OAT.

Il est relevé que cette possibilité offerte par le droit fédéral n'a pas été concrétisée pour l'heure dans le plan directeur cantonal, mais qu'elle sera examinée dans le cadre la modification du plan directeur cantonal ainsi que de la législation cantonale sur l'aménagement du territoire.

#### c) Compétence pour les projets communaux

Actuellement, le droit cantonal prévoit que la CCC est compétente pour les projets dont la commune est requérante ou partie pour 30 pour cent au moins (art. 2 al. 2 LC et art. 46 OC). Dans la pratique, ce transfert de compétence à la CCC à partir d'un certain palier (commune requérante ou partie pour 30%) a induit des incertitudes et une situation incertaine. Il se révèle en effet peu évident de savoir à partir de quel moment une commune est partie ou requérante à 30% (prise en compte uniquement du projet ou également du terrain ; considération de la propriété, du droit de superficie ou encore des parts de copropriété ou encore des participations dans une société, etc.).



Dans ce contexte, des jurisprudences et des pratiques administratives non uniformes se sont développés. De plus, il apparaît que les communes peuvent se trouver dans une situation délicate si elles sont contraintes de décider d'autoriser ou de refuser un projet dans lequel elles seraient impliquées à raison de 29 % que ce soit du projet exclusivement ou de l'ensemble y compris le terrain.

Pour ces raisons, il est essentiel de prévoir une règle claire et qui permettent aux communes de pouvoir toujours statuer en toute impartialité et sans aucune retenue pouvant provenir d'une implication partielle au projet. Il est ainsi proposé que la CCC soit compétente pour tous les projets dans lesquels les communes se trouvent dans une situation de conflit d'intérêts, en particulier lorsqu'elle en retire un avantage, est requérante, propriétaire ou encore impliquée par un autre droit réel.

### **Art. 3 Réglementation communale** (nouveau)

Cette disposition se limite à rappeler que les communes doivent édicter des dispositions d'exécution dans leur règlement communal des constructions et des zones (RCCZ). Il est ici rappelé que la commune n'est pas forcée de définir pour toutes les zones et/ou secteurs de zones des distances à la limite ou encore des indices de densité (cf. commentaires ad art. 8 et 19 LC)

### **Art. 4 Applications d'autres législations, réglementations et normes**

Selon l'al. 1, et comme déjà précisé ci-dessus (cf. ch. 3.2), il est proposé d'adhérer à l'AIHC ; par conséquent, si des définitions portent sur des notions de cet accord, c'est celui-ci qui s'applique.

L'al. 2 précise que d'autres règles de droit public interviennent dans l'appréhension d'un projet de constructions. En particulier, la législation en matière de forêt, de protection civile, de protection des eaux, des routes ou encore de l'environnement s'appliquent au surplus.

Selon l'al. 3, si aucune règle technique n'existe, l'autorité compétente peut s'inspirer des règles d'organismes spécialisés. Il ne s'agit en aucun cas d'un renvoi formel (dynamique ou non) à ces règles. L'autorité peut simplement s'en inspirer sans y être contrainte.

L'al. 4 rappelle que certaines règles de droit privé peuvent entrer en ligne de compte dans un projet de constructions. En cas de litige, ce sont les autorités judiciaires civiles qui sont compétentes. Il est ici précisé que certains aspects de droit civil sont intégrés dans la législation sur les constructions. En particulier, une demande de construction doit être signée par le propriétaire et il appartient à l'autorité compétente de s'assurer que le propriétaire ait donné son accord par sa signature.

### **Art. 5 Droits acquis** (actuels art. 3-4)

L'al. 1 introduit la nouvelle possibilité de reconstruire une construction existante devenue contraire aux plans ou aux prescriptions en vigueur. Cette nouveauté doit être prévue afin de favoriser une densification accrue au centre des villes et des villages. Cette conclusion ressort également du rapport du groupe de travail « centre des villages » spécialement nommé dans ce cadre. Cette possibilité n'est toutefois pas inconditionnelle. En effet, les communes pourront prévoir des régimes spéciaux pour certains secteurs (dans le plan d'affectation des zones ou dans un plan d'affectation spécial) et, de surcroît, la reconstruction ne doit être accordée qu'après une pesée des intérêts (cf. al. 2 ci-dessous).

L'al. 2 rappelle que l'autorité compétente doit tenir compte de l'ensemble des intérêts en présence et considérer en particulier la protection du patrimoine et les intérêts des voisins. Le nouveau droit serait ainsi un peu moins strict (actuellement : aucune aggravation n'est possible) et exige simplement une pesée des intérêts. Dans ce cadre, nous trouvons d'une part l'intérêt privé du propriétaire à pouvoir faire usage de sa propriété par une transformation ou reconstruction ainsi que l'intérêt public à promouvoir une densification accrue des secteurs urbains ; d'autre part, il convient de tenir compte des intérêts divergents concernant la protection du patrimoine bâti ainsi que des intérêts privés des voisins.

L'al. 3 précise que le régime de la situation acquise applicable aux projets sis hors zone à bâtir est exclusivement régi par le droit fédéral.

## **Art. 6 Dérogations**

Cette disposition consolide les actuels art. 30 et 32 LC. Il est relevé que les art. 31 et 31bis ont été abrogés que le droit fédéral y relatif n'exige plus de dispositions cantonales d'exécution (cf. art. 24c et 24d LAT). En outre, l'al. 7 précise que les autorisations dérogatoires pour les projets sis hors zone à bâtir sont régies exclusivement par le droit fédéral. Enfin, il est relevé que la CCC est compétente pour la décision de mise sous protection de bâtiments jugés dignes de protection est sis à l'extérieur de la zone à bâtir ; cette dernière précision dès lors que l'actuel art. 18 est abrogé pour figurer dans la loi cantonale relative à la protection de la nature, du paysage et des sites et que, de surcroît, l'arrêt concernant le maintien du patrimoine bâti hors de la zone à bâtir est abrogé (cf. commentaires ad art. 62 al. 2)

## **Art. 7 Distances à la limite et distances entre bâtiments**

L'al. 1 reprend la définition de l'AIHC (ch. 7.1 et 7.2). Il est en outre renvoyé aux croquis à l'annexe 2 de l'AIHC.

L'al. 2 précise que les saillies ne sont pas déterminantes dans le calcul (cf. ch. 3.4. AIHC). Le détail est réglé dans l'OC (cf. art. 5 OC).

L'al. 3 rappelle que les constructions souterraines peuvent être implantées en limite de propriété (cf. ch. 2.4. AIHC). Le détail est réglé dans l'OC (cf. art. 6 OC).

## **Art. 8 Détermination des distances**

L'al. 1 pose le principe selon lequel les communes doivent fixer des distances à la limite et entre bâtiments, ainsi que pour les annexes et petites constructions (à ce sujet, cf. ch. 2.2. et 2.3. AIHC ; cf. art. 7 et 8 OC).

L'al. 2 introduit la possibilité pour les communes de renoncer à fixer des valeurs pour les distances pour certains secteurs de sa zone à bâtir ; dans ce cas, elles doivent prévoir d'autres mesures pour permettre d'assurer un aménagement du territoire cohérent (alignement, hauteur, indice, obligation d'un plan d'affectation spécial, etc.).

L'al. 3 permet aux communes de déroger, dans des secteurs prévoyant en principe des distances minimales, aux règles fixées pour autant qu'un plan d'affectation spécial soit élaboré et approuvé et que d'autres mesures permettent d'assurer un aménagement cohérent du secteur.

L'al. 4 précise que les renoncements (al. 2) ou les dérogations (al. 3) concernant les distances ne valent pas pour les limites extérieures du secteur touché ; ainsi, vers l'extérieur du secteur, les distances ordinaires s'appliquent.

L'al. 5 reprend l'actuel art. 22 al. 5 LC.

## **Art. 9 Alignements**

La définition fixée à l'al. 1 correspond à celle donnée par l'AIHC (cf. ch. 7.3). De plus, les prescriptions des actuels art. 6 et 7 ont été reprises ; cela étant, l'actuel art. 6 al. 4 LC a été abrogé dès lors que les dispositions légales forestières s'appliquent (sur le renvoi, cf. art. 10). Enfin, s'agissant des alignements architecturaux (al. 3), il est précisé qu'ils peuvent être directement être approuvés dans le cadre d'une procédure de planification (plan d'affectation de zones ou plan d'affectation spécial).

## **Art. 10 Réserve des législations spéciales**

Vu que des règles de distances et d'espaces libres ressortent d'autres législations, il convient de réserver leur application en plus de celles de la législation sur les constructions.

## **Art. 11 Hauteur totale**

La définition de l'AIHC a été reprise (ch. 5.1.). Le point de référence supérieur est « le point le plus haut de la charpente ». Le point de référence inférieur est le « terrain de référence » ; celui-ci qui doit être mesuré à l'aplomb du point de référence supérieur. Au sujet du point de référence supérieur, le message AIHC précise que le point de référence supérieur est, s'il s'agit d'un toit à deux pans, la hauteur au faite et, s'il s'agit d'un toit plat, la surface du toit. Le commentaire AIHC du 3 septembre 2013 relève encore qu'il s'agit du point le plus haut de la structure porteuse de la toiture, sans l'éventuelle isolation et sans la couverture. Au final, le point supérieur des toits à pans correspond à la règle actuelle de l'art. 11 al. 2 LC ; toutefois, il est relevé que l'acrotère ne devrait plus être déterminant pour les toits plats (cf. commentaires AIHC du 3 septembre 2013 et croquis de l'annexe 2 de l'AIHC).

L'al. 2 précise que le terrain de référence correspond au terrain naturel. S'il est impossible de le déterminer (mouvements de terre importants, etc.), il faut considérer les terrains environnants. En outre, pour des raisons liés à l'aménagement du territoire ou à l'équipement, il est possible de prévoir un autre terrain de référence que le terrain naturel, ceci pour autant qu'il soit déterminé dans le cadre d'une procédure de planification (plan d'affectation de zone) ; ainsi, dans des zones à configuration exceptionnelle ou comportant des dangers de crue, il est envisageable de définir un autre terrain de référence que le terrain naturel, ceci afin de favoriser une uniformité des constructions en considération de la situation exceptionnelle du secteur.

L'al. 3 précise que chaque partie d'un bâtiment échelonné (dans sa hauteur ou sa situation) se calcule séparément. Cet alinéa introduit ainsi une règle plus souple que les prescriptions actuelles (cf. actuel art. 11 al. 3, actuel croquis No 10 et jurisprudences cantonales y relatives) dès lors que les corps de bâtiments ne doivent pas constituer des entités distinctes (séparés dans leur verticalité). Ainsi, des appartements qui traversent des parties de bâtiments dans leur horizontalité n'empêchent pas de considérer l'ensemble comme un bâtiment échelonné et, par conséquent, la hauteur pourra se calculer pour chacune de ses parties.

L'al. 4 rappellent que les superstructures ne sont pas comptées dans la hauteur totale (cf. message AIHC ad ch. 5.1). Les prévisions sont fixées dans l'OC (cf. art. 9 OC).

Au vu des nouveautés au sujet du calcul de la hauteur, ainsi que des règles complémentaires prévues dans les articles suivants, des croquis spécifiques ont été élaborés spécifiquement à cet effet et est joint à l'ordonnance.

## **Art. 12 Hauteur d'excavation maximale**

Avec la nouvelle définition de la hauteur, le point de référence inférieur correspond, à moins d'une planification au vu de circonstances exceptionnelles, au terrain naturel. Ainsi, un terrain aménagé situé en-dessous du terrain naturel ne serait plus déterminant (cf. actuel art. 11 al. 2 LC). Sans règles complémentaires, la prescription sur la hauteur totale se révélerait insatisfaisante car il serait possible de bâtir un bâtiment en dessous du terrain naturel et aménager un terrain artificiel plus bas sans que cette partie soit considérée dans la hauteur totale. Ainsi, afin de palier à l'inconvénient de considérer systématiquement le terrain naturel comme point de référence inférieur, il est proposé d'introduire une prescription fixant une hauteur maximale d'excavation qui correspond à la hauteur du bâtiment apparent se trouvant en-dessous du terrain naturel.

### **Art. 13 Hauteur maximale absolue**

Elle correspond à la somme de la hauteur totale et de la hauteur d'excavation maximale. Cette hauteur correspond finalement à la hauteur des bâtiments selon l'actuel art. 11 al. 2 LC.

### **Art. 14 Hauteur totale cumulée**

Vu la définition de la hauteur pour les bâtiments échelonnés (cf. art. 11 al. 3), les communes peuvent fixer une hauteur totale cumulée correspondant à la somme des hauteurs des parties constituant le bâtiment échelonné. Ceci permet de poser une limite à l'impact global d'un bâtiment échelonné dans sa hauteur totale cumulée (vue de face du bâtiment).

### **Art. 15 Détermination de la hauteur**

Les communes doivent uniquement fixer une hauteur totale et une hauteur maximale d'excavation. Par contre, la commune peut, mais ne doit pas, fixer la hauteur maximale absolue et la hauteur totale cumulée.

### **Art. 16 Définition et détermination (pour les niveaux)**

La définition ressort de l'AIHC (ch. 6.1). Les communes peuvent, mais ne doivent pas, fixer un nombre minimal ou maximal de niveaux pour chaque zone.

### **Art. 17 Surface de terrain déterminante (pour les indice)**

Au préalable, il est relevé que les prescriptions sur les indices sont intégrées dans l'avant-projet de loi sur les constructions, dès lors qu'il s'agit de règles essentielles ; actuellement, hormis une disposition très sommaire (actuel art. 13 LC), tout est réglé dans l'ordonnance (actuel art. 5-8 OC).

La définition a été reprise de l'AIHC (ch. 8.1) et correspond à la notion actuelle de « surface brute totale déterminante » (actuel art. 13 al. 1 LC) ou « surface constructible de terrain » (actuel art. 5 al. 3 OC).

### **Art. 18 Indices**

Les définitions sont reprises de l'AIHC (8.2-8.4). Les observations suivantes peuvent être émises :

- Indice brut d'utilisation du sol (IBUS) : Cet indice est amené à remplacer l'actuel indice d'utilisation selon les actuels art. 13 LC et 5ss OC. L'IBUS comporte l'immense avantage de considérer toutes les surfaces construites (habitables ou non). Cette règle permettra ainsi de ne plus devoir procéder à des contrôles relatifs au caractère habitable ou non (cf. délimitation dans l'actuel glossaire sur les locaux communs de jeu, etc) et de laisser finalement au propriétaire le choix complet sur le type d'affectation sur l'ensemble des surfaces. Cette règle permet ainsi d'atténuer la restriction faite à la propriété par la fixation d'un indice maximal.
- Indice d'occupation du sol (IOS) : Cet indice correspond à l'actuel taux d'occupation du sol (actuel art. 32 al. 1 let. K OC ; cf. aussi glossaire)
- Indice de masse (IM) : Cet indice permet de fixer un rapport entre la surface du terrain et le volume du bâtiment. Il est utilisé dans d'autres cantons dans certaines zones spécifiques, en particulier pour les zones industrielles.
- Indice de surface verte (Sver) : Cet indice permet d'assurer la préservation d'une surface au sol minimale comportant un caractère naturel et d'assurer qu'une partie du terrain reste perméable afin d'assurer une évacuation lente des eaux.

### **Art. 19 Détermination**

L'al. 1 fixe le principe selon lequel les communes doivent généralement prévoir un type d'indice avec une valeur maximale.

L'al. 2 prévoit la possibilité de renoncer à fixer un indice. Cette prescription vise à accorder plus de liberté aux communes mais exige dans ce cas que d'autres prescriptions soient prévues permettant d'assurer un aménagement cohérent (distances/alignement, hauteur, etc.).

L'al. 3 prévoit la possibilité de fixer un indice minimal à atteindre. Il est relevé que cette option existe déjà actuellement (cf. expressément dans le glossaire sous « indice d'utilisation »). Dans ce cadre, il est relevé que les communes et le canton fixent des objectifs de densité à atteindre et que cet instrument apparaît consister le meilleur moyen d'y parvenir. Enfin, il est rappelé que d'autres législations spéciales peuvent constituer un obstacle au niveau de l'utilisation de l'indice potentiel ; en particulier, les dispositions concernant les résidences secondaires peuvent poser une limite à l'utilisation de l'indice fixé.

#### **Art. 20 Transfert d'indices**

La disposition reprend les actuels art. 13 al. 3 LC et 7 OC. Deux nouveautés ont été introduites. D'une part, il est introduit une condition supplémentaire à la possibilité de transférer l'indice non-utilisé en excluant une dénaturation ou un aménagement contraire à la zone. Une telle condition supplémentaire existe dans d'autres cantons suisses et vise à éviter qu'une parcelle parvienne à disposer d'un maximum d'indice provenant de toutes les parcelles voisines afin d'ériger un bâtiment important. En principe, d'autres prescriptions devraient empêcher la réalisation d'une construction trop importante (hauteur, indice maximal, distances, alignement, etc.) ; cela étant, des servitudes pour le respect des distances à la limite est possible et, surtout, il n'est pas souhaitable qu'une seule parcelle soit bâtie à son maximum en bénéficiant d'un report maximal d'indices (et de servitudes pour non-respect des distances) alors que les parcelles environnantes resteraient libres de constructions.

D'autre part, il est précisé qu'un report d'indice est possible au-delà d'une route de desserte. Un tel report est admis dans certains autres cantons. Par ailleurs, la nature de la route n'est en soi pas déterminante (privée ou publique). Par contre, il faut s'assurer qu'il s'agit d'une route de desserte de l'équipement de détail.

#### **Art. 21 Majoration, report et registre communal**

L'al. 1 précise que l'OC peut prévoir des cas de majoration de l'indice fixé par dans les règlements des constructions et des zones, ceci dans cas particuliers et à certaines conditions. Ceci permettra d'assurer une certaine flexibilité afin de promouvoir certaines mesures (plan d'affectation spécial) ou type de constructions (consommation basse en énergie).

L'al. 2 précise que seule la législation sur les constructions (LC/OC) peut fixer des règles en matière de majoration d'indices ou de non-considération de surfaces, sous réserve de renvoi de ladite législation à une autre législation spéciale. Il convient en effet d'exclure toute majoration prévue exclusivement par le droit communal sans qu'il y figure dans le droit cantonal. Cette exclusivité de définition dans le droit cantonal est nécessaire afin d'assurer que la définition de l'indice et de ses adaptations par des majorations soient uniformes sur le plan cantonal. De même, les autres législations cantonales ne peuvent pas légiférer ces questions. Ainsi, des prescriptions ressortant d'autres législations ou directives cantonales ne seront plus applicables mais peuvent être ajoutées comme cas particulier dans l'OC.

L'al. 3 reprend essentiellement la teneur de l'actuel art. 8 OC. Il est toutefois ajouté que le registre est transmis annuellement au service cantonal responsable de l'aménagement du territoire. La transmission de ces données à ce service vise en particulier à analyser l'évolution de la densification des zones à bâtir en considération des objectifs à atteindre pour chaque commune. Le service cantonal pourra préciser la forme des documents ainsi que les modalités de transmission.

## **Art. 22 Ordre contigu**

La disposition correspond à l'actuel art. 8 al. 2-4 LC.

## **Art. 23 Contrôle du respect des règles de construction**

L'al. 1. reprend l'actuel art. 8 al. 4 LC et rappelle qu'une surface de terrain ne peut pas être considérée à deux reprises.

Afin d'assurer en particulier le respect de la prescription fixée à l'al. 1, il est important de veiller au respect des prescriptions matérielles lors de chaque modifications de limites, divisions ou fusion de parcelles. A cet effet, il est proposé que la commune ainsi que le géomètre s'assurent du respect des prescriptions matérielles après modification du parcellaire.

## **Art. 24 Intégration et aspect général**

Cette disposition reprend la teneur de l'actuel art. 17 al. 1 et 2 LC. Elle constitue une clause générale d'esthétique. Il est relevé que l'actuel art. 17 al. 3 LC est abrogé dès lors qu'il sera couvert par les cas prévus dans les art. 53ss LC.

## **Art. 25 Matériaux et teintes**

Cette disposition concrétise une pratique généralisée auprès du canton et des communes. Il y est précisé que le bénéficiaire de l'autorisation doit remettre des échantillons à l'autorité compétente au plus tard au moment de l'annonce du début des travaux ; les matériaux et les teintes des façades ne peuvent être réalisés sans validation de l'autorité compétente.

## **Art. 26 Modification du terrain naturel, remblai, déblai et mur de soutènement**

L'al. 1 fixe des principes généraux, afin de concrétiser plus en détail la clause générale d'esthétique, concernant les impacts liés aux modifications de terrain naturel, y compris, remblai et déblai, ainsi que les murs de soutènement.

L'al. 2 précise que les communes doivent fixer des hauteurs de déblais et remblais pour chaque secteur en considération du terrain naturel.

L'al. 3 pose des principes généraux à respecter afin de permettre de respecter au mieux le terrain naturel et limiter l'impact des murs de soutènement et des remblais/déblais y relatifs. Ces principes pourront être concrétisés par les communes dans leur RCCZ par des dispositions plus détaillées.

## **Art. 27 Sécurité et hygiène**

Cette disposition reprend la teneur de l'actuel art. 27 LC.

## **Art. 28 Terrain de jeu ; espaces extérieurs**

Cette disposition reprend la teneur de l'actuel art. 25 LC.

## **Art. 29 Places de parc**

L'al. 1, qui se réfère à l'actuel art. 26 LC, renvoi à la loi cantonale sur les routes qui contient des prescriptions détaillées sur les places de stationnement (cf. art. 215ss LR) et qui se révèlent suffisantes. Au surplus, l'autorité compétente peut s'inspirer des normes privées, notamment les normes VSS (cf. art. 4 al. 3 LC).

### **Art. 30 Environnement et immissions**

Cette disposition correspond à l'actuel art. 20 LC.

### **Art. 31 Normes de construction en matière d'énergie**

Cette disposition reprend la teneur de l'actuel art. 29 LC.

### **Art. 32 Réserves en faveur de législations et réglementations spéciales**

Cette disposition rappelle les renvois prévus aux actuels art. 27bis et 28 LC.

### **Art. 33 Assujettissement à une autorisation de construire**

Cette disposition correspond à l'actuel art. 15 LC.

### **Art. 34 Dispense d'autorisation de construire**

Cet article consolide la teneur des actuels art. 22 et 23 OC en réservant les procédures particulières régissant certains types de constructions et prévues dans des lois spéciales fédérales ou cantonales.

### **Art. 35 Règles procédurales applicables**

Inséré dans le chapitre 1 sur les dispositions générales relatives à la procédure d'autorisation de construire, il apparaît essentiel de rappeler l'application subsidiaire de la loi sur la procédure et la juridiction administratives à défaut de règles particulières dans la législation sur les constructions.

### **Art. 36 Demande de renseignement**

Cet article reprend la teneur de l'actuel art. 30 OC. Actuellement, aucune prescription n'existe dans la loi. Ainsi, afin de disposer d'une vue complète des démarches possibles en la matière, il est nécessaire de faire figurer la disposition dans la loi. Quelques précisions resteront dans l'avant-projet de l'OC.

### **Art. 37 Demande de décision préalable**

Cet article consolide les actuels 44 LC et 50 OC. Quelques précisions resteront dans l'avant-projet de l'OC.

### **Art. 38 Demande (d'autorisation de construire)**

La disposition correspond à l'art. 35 LC, sous une réserve. En effet, dès lors que la procédure de compétence de la CCC est instruite dès les départs par les entités cantonales (cf. ch. 3.4 du présent document), la demande pour un tel projet doit lui être transmise sans passer par la commune. Ainsi, le terme « auprès de l'autorité compétente » a été introduit (l'actuel art. 35 prévoit une transmission à l'autorité communale également pour les projets de compétence de la CCC).

### **Art. 39 Publication**

L'article correspond à l'actuel art. 36 LC, sous une réserve. La commune n'est en effet plus obligée de publier « selon l'usage local » (cf. actuel art. 36 al. 2 LC) ; si elle le souhaite, elle peut toutefois maintenir ce type de publication locale. Cette adaptation en faveur d'un seul type de publication dans le Bulletin officiel correspond à la pratique figurant dans les autres législations spéciales.

### **Art. 40 Contenu de la publication**

Cette disposition reprend la teneur de l'actuel art. 37 LC.

## **Art. 41 Dépôt**

Cet article correspond à l'actuel art. 38 LC.

## **Art. 42 à 46 (oppositions)**

L'ensemble des dispositions concernant les oppositions (motifs, légitimation, délai et forme, réserve de droit, séance de conciliation) ont été reprises dans l'avant-projet (cf. actuels art. 39 à 43).

## **Art. 47 Décision**

Cette disposition correspond essentiellement à l'actuel art. 45 LC, sous réserve de l'actuel alinéa 2 qui a été supprimé et remplacé par une nouvelle règle légale. L'actuel al. 2 (application du droit au moment de la décision) ne fait que rappeler un principe général et connu, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de le maintenir. A sa place, un nouvel al. 2 est proposé qui vise à préciser que les autorisations peuvent être soumises à conditions et charges ; en particulier, l'autorité compétente pourra exiger la suppression d'une construction à la fin de son utilisation et, à cette fin, requérir au requérant de fournir les assurances nécessaires.

## **Art. 48 Recours**

Les al. 1 à 5 reprennent l'actuel art. 46 LC. L'al. 6 correspond à l'actuel art. 47 LC. Enfin, l'actuel art. 48 LC a été supprimé dès lors qu'il concerne une disposition de nature civile.

## **Art. 49 Compétences et haute surveillance**

Cet article reprend la teneur de l'actuel art. 49 al. 1 à 3 LC.

## **Art. 50 Tâches**

L'al. 1 correspond à l'actuel art. 50 LC.

Les al. 2 à 4 reprennent la teneur de l'actuel art. 49 al. 4 à 6 LC. Toutefois, l'al. 6 modifie légèrement le régime en prévoyant uniquement un devoir d'annonce des communes en cas de constructions illégales pour les objets hors de la zone à bâtir.

## **Art. 51 Arrêt des travaux et interdiction d'utiliser**

L'article correspond à l'actuel art. 51 al. 1 LC

## **Art. 52 Remise en état des lieux et régularisation**

Les al. 1 à 3 sont nouveaux et visent à simplifier les prescriptions ressortant de l'actuel art. 51 al. 2 à 4 LC. En effet, la teneur des prescriptions actuelles ont donné lieu à de nombreuses incertitudes et ont engendrées une série de jurisprudences y relatives. Par ailleurs, il apparaît que, en examinant les dispositions présentes dans les autres législations cantonales, que les règles ressortant de l'actuel art. 51 al. 2 à 4 LC apparaissent compliquées et peu claires.

L'al. 1 pose le principe du droit d'être entendu et le devoir pour l'autorité compétente d'accorder au perturbateur le droit de se déterminer sur les travaux exécutés.

Ensuite, il est prévu deux cas de figure distincts selon que la régularisation est exclue d'emblée ou non. En effet, conformément à la jurisprudence, l'autorité compétente peut renoncer à inviter le perturbateur à requérir un permis de régularisation si la demande paraît d'emblée vouée à l'échec. Il existe en effet des cas pour lesquels il est manifeste qu'aucune régularisation n'est possible ; par exemple, la construction d'une nouvelle habitation familiale (sans aucun attachement agricole) à l'extérieur de la zone à bâtir ou en aire forestière est manifestement exclue.



Il importe en effet peu de connaître le contenu d'une requête dans la mesure où, dans certains cas, la construction illégale ne peut manifestement pas être régularisée, ceci indépendamment du contenu possible de la requête (dans un sens différent, cf. RVJ 2010 14, consid. 4c, p. 20). Ainsi, les deux hypothèses sont les suivantes :

- Al. 2: *Si une régularisation n'est pas d'emblée exclue*, l'autorité exige le dépôt d'une demande d'autorisation de construire dans un délai convenable.
  - Si une demande est alors déposée dans le délai fixé, il pourra être mis un terme à la procédure de police par une autorisation a posteriori. Une sanction pénale est toutefois réservée dès lors que des travaux ont été réalisés sans autorisation.
  - Si par contre aucune demande n'est déposée dans ce délai, l'autorité compétente rend une décision de remise en état en lui indiquant toutefois la possibilité de déposer une demande de régularisation dans les 30 jours. Le dépôt d'une demande dans ce délai de 30 jours rend caduque la décision rendue mais entraînera une décision sur le fond (avec ou sans remise en état) de l'autorité compétente.
- Al. 3 : *Si par contre une régularisation est d'emblée exclue*, l'autorité ne doit pas exiger le dépôt d'une demande de régularisation et rend directement une décision de remise en état, ceci dans la mesure où il est manifeste qu'aucune autorisation ne pourra être délivrée pour les travaux réalisés. Dans le doute, et compte tenu du principe général de la proportionnalité, il convient d'appliquer les démarches de l'al. 2. Cela étant, cette procédure de l'al. 3 doit être appliquée à chaque fois qu'il est manifeste qu'aucune régularisation n'est envisageable. La procédure ne doit pas être une procédure qui s'applique très rarement et que dans des cas absolument extrêmes ; il suffit en effet que les travaux ne soient manifestement pas autorisables. Enfin, il est rappelé qu'un recours a effet suspensif dès lors que l'art. 48 ne s'applique que pour les procédures d'autorisation de construire et non pas pour les procédures de police.

L'al. 4 reprend l'actuel art. 51 al. 5 LC.

### **Art. 53 Atteinte à l'ordre public**

Cet article correspond à l'actuel art. 52 LC.

### **Art. 54 Suppression de constructions plus utilisées ou plus exploitées**

Cette disposition reprend la teneur du projet d'art. 52bis LC, projet qui est soumis au Grand Conseil lors de sa session de septembre 2015. Pour le commentaire détaillé, il est renvoyé au message de cette disposition.

### **Art. 55 Exécution par substitution**

Cet article correspond à l'actuel art. 53 LC. Toutefois, l'al. 3 est modifié conformément à la teneur du projet de modification de l'art. 53 al. 3 LC (primauté de l'hypothèque sur les autres gages immobiliers), projet qui est également soumis au Grand Conseil lors de sa session de septembre 2015.

### **Art. 56 Actes punissables et sanctions pénales**

Cette disposition correspond à l'actuel art. 54 LC, sous trois réserves

- Al. 2 : Le renvoi de l'al. 2 phr. 2 à l'article 58 du code pénale suisse a été supprimé dès lors que la disposition fédérale a changée. Ainsi, un renvoi général aux dispositions du code pénal suisse a été introduit.
- Al. 3 : En cas de non-respect d'un ordre d'arrêt des travaux ou d'interdiction d'utiliser, le droit actuel prévoit l'obligation de transmettre préalablement une amende ordinaire au sens de l'al. 1 avant de pouvoir prononcer une amende de 10'000 francs (cf. « en sus » de l'actuel art. 54 al. 3 LC). Dans la pratique, l'autorité peut parfaitement rendre une décision d'ordre d'arrêt des travaux sans prononcer immédiatement une première amende ordinaire. Dans ce cas, le perturbateur qui décide d'ignorer purement et simplement l'ordre d'arrêt des travaux et

démontre ainsi une indifférence totale envers les ordres de l'autorité doit pouvoir faire l'objet d'un prononcé pénal avec une amende importante. La seule condition pour justifier cette amende minimale de 10'000 francs devrait être l'existence d'un arrêt des travaux ou d'interdiction d'utiliser (même avec une procédure de recours pendante à cet égard) ; l'actuelle exigence d'avoir déjà infliger une amende au moment de l'ordre d'arrêt des travaux ne se justifie en aucun cas compte tenu de la culpabilité et du comportement coupable du perturbateur.

- Al. 4 : Cet alinéa a été adapté au vu des incertitudes qu'il engendrait. En particulier, le terme « aussi longtemps que l'état illicite subsiste » laissait entendre que des amendes – toujours plus élevées – pouvaient être prononcées sur une longue période et sans fin. Or, il faut recommander une exécution rapide de la remise en état une fois que la décision est entrée en force. La formulation devait ainsi être précisée et reformulée.

### **Art. 57 Prescription**

Le régime actuel sur la prescription (actuel art. 55) prévoit l'application des anciennes règles du code pénal suisse relatives à la prescription. Le droit fédéral et les règles pénales des autres cantons sur les contraventions de droit cantonal n'appliquent plus le système de la prescription absolue et relative. Ainsi, la présente disposition s'adapte au nouveau régime de la prescription pénale et prévoit un délai de prescription pénale. La prescription de sept ans débute par la commission de l'infraction (et non pas la connaissance par l'autorité de l'infraction) et se termine par le prononcé de la décision pénale de première instance (prononcé pénal administratif en procédure sommaire ou décision pénale en procédure ordinaire).

### **Art. 58 Dispositions diverses**

L'al. 1 introduit un allègement relatif aux critères à appliquer dans l'appréciation du montant de l'amende. Il est ainsi prévu qu'en cas d'amende ne dépassant pas 5'000 francs, l'autorité compétente peut se contenter de se fonder sur la gravité de l'infraction et de la faute sans considérer en particulier la situation personnelle du contrevenant. La teneur de cette disposition a été reprise de la Loi fédérale sur le droit pénal administratif (art. 8 DPA).

L'al. 2 vise à modifier le régime actuellement appliqué aux entreprises ayant commis une contravention aux règles de droit cantonal des constructions. Selon le régime actuel, une entreprise ne dispose pas de la capacité délictuelle de sorte que l'autorité compétente est contrainte d'infliger une amende aux « organes » de l'entreprise. Afin de pouvoir faciliter la procédure auprès des autorités compétentes et compte tenu du fait que c'est une entreprise en tant que telle qui commet une contravention, il convient de prévoir une capacité délictuelle correspondante.

### **Art. 59 à 61 (Emoluments et frais)**

Ces articles correspondent aux actuels art. 62 à 64 OC. Afin de faire figurer tous les éléments essentiels dans la loi et assurer ainsi une densité normative suffisante pour la perception de frais et émoluments, il se justifie de déplacer ces dispositions dans la loi.

### **Art. 62 Abrogation d'actes législatifs**

Cette disposition correspond à l'actuel art. 57 LC mais doit être mis à jour. L'alinéa 1 prévoit une règle générale d'abrogation de toute règle contraire à l'avant-projet de loi.

L'alinéa 2 prévoit l'abrogation de l'arrêté cantonal concernant le maintien du patrimoine bâti hors de la zone à bâtir du 22 décembre 1993. Cet arrêté n'est plus d'actualité dès lors que le droit fédéral n'exige plus aucune disposition d'exécutions pour l'art. 24d al. 2 LAT ; en outre, cet arrêté fixe des critères dont l'interprétation pourrait se révéler plus restrictive que le cadre fixé par le droit fédéral. Ainsi, seule la compétence de la CCC pour la mise sous protection de tels objets a été maintenu dans le présent avant-projet de loi (cf. art. 6 al. 7 LC).

## **Art. 63 Modifications d'actes législatifs**

### Alinéa 1

Actuellement, la Commission cantonale des constructions est compétente pour autoriser les publicités, annonces et enseignes d'entreprise à proximité des routes (art. 8 du règlement cantonal concernant la signalisation routière et la publicité sur les routes). Cette règle vise, d'une part, à assurer une signalisation routière efficace et à maintenir une sécurité routière de qualité et, d'autre part, à s'assurer des impacts dans son environnement urbanisé. De plus, certaines communes autorisent en sus les supports constructifs pour ces objets. Ainsi, il apparaît judicieux de transférer cette compétence aux communes avec préavis obligatoire de la Commission cantonale de signalisation routière ; ainsi, une seule décision (pour la publicité et pour le support) pourra être rendue par la commune et la CCC n'interviendrait que pour délivrer des préavis pour les projets sis à l'extérieur de la zone à bâtir.

### Alinéa 2

En vertu de la législation actuelle, les installations de protection contre les dangers naturels sont en principe assujetties à une procédure d'autorisation de construire. Les communes sont ainsi contraintes d'engager, parallèlement à la procédure d'autorisation de construire, une procédure d'expropriation ainsi que, pour les projets combinés (par ex. avec un ouvrage de protection contre les crues) de séparer les projets, de sorte que trois procédures doivent être parfois introduites en même temps. Avec les bases légales actuelles, seule une coordination formelle concrétisée par une notification simultanée est possible. Afin de simplifier la procédure et, ainsi, de donner suite pour l'essentiel au Postulat No 5.0063 du 12 mars 2014 Bregy/Rieder « procédures d'obtention des autorisations de construire : plus de paragraphes que de projets », il est proposé de soumettre les installations de protection contre les dangers naturels à une procédure d'approbation des plans par le Conseil d'Etat. Les mesures de protection correspondantes font ainsi l'objet de projets d'exécution ayant force exécutoire, lesquels sont approuvés par le Conseil d'Etat.

La procédure à appliquer est celle prévue dans la législation cantonale sur l'aménagement des cours d'eau (art. 25ss Loi cantonale sur l'aménagement des cours d'eau ainsi que l'Ordonnance sur l'aménagement des cours d'eau). En vertu de l'art. 9 al. 5 de l'Ordonnance sur l'aménagement des cours d'eau, le service administratif et juridique du département dont relève les cours d'eau (dans le présent cas, le département en charge du domaine des forêts et dangers naturels) est chargé de la procédure d'approbation des projets d'exécution. Avec l'approbation des plans par le Conseil d'Etat, l'ouvrage peut être déclaré d'utilité publique et l'expropriation sera accordée au sein de la même décision. En présence de projets combinés, il sera possible de rendre une seule et même décision pour plusieurs ouvrages de nature différente (par ex. crues/avalanches) dès lors que l'autorité compétente sera la même (Conseil d'Etat).

### Alinéa 3

La LC et l'OC contiennent en leur sein un certain nombre d'articles relatifs à la procédure communale de classement et de mise sous protection du patrimoine bâti.

De manière à rendre plus cohérente la procédure en matière de protection du patrimoine bâti, il est proposé d'abroger les articles de la LC et de l'OC portant sur ce domaine et de modifier la Loi cantonale et l'Ordonnance cantonales sur la protection de la nature, du paysage et des sites, ceci de manière à avoir une seule base légale applicable à l'ensemble de la protection des objets dignes de protection cantonaux ou communaux.

## **Art. 64 Exécution**

Comme déjà relevé, l'ordonnance sur les constructions est adoptée par le Conseil d'Etat. Par contre, elle doit faire l'objet d'une approbation par le Grand Conseil. Dans la pratique, il apparaît que cette approbation supplémentaire par le Grand Conseil ne se révèle pas judicieuse.

D'abord, une ordonnance constitue un acte législatif d'exécution et, de par sa nature législative, ne doit en principe pas faire l'objet d'une approbation par le pouvoir législatif ; en particulier, le domaine de la construction constitue une véritable exception à la règle qui ne justifie pas une approbation supplémentaire par le Grand Conseil. Ensuite, cette exigence formelle supplémentaire – et non indispensable – ne permet pas de réagir rapidement au besoin des praticiens de la construction et d'assurer ainsi une certaine flexibilité (cf. notamment le processus législatif engagé pour la modification récente de l'art. 5 OC concernant l'indice d'utilisation du sol en faveur de l'hôtellerie). Enfin, les autres cantons disposent d'un acte législatif d'exécution (ordonnance ou règlement), qui ne fait pas l'objet d'une approbation par le Grand Conseil.

Afin de permettre d'envisager la suppression de l'approbation par le Grand Conseil, le présent avant-projet a veillé à faire figurer tous les principes essentiels et toutes les règles fondamentales dans la loi sur les constructions en déplaçant certaines règles depuis l'ordonnance sur les constructions.

Pour ces motifs, il est proposé de supprimer l'approbation de l'ordonnance par le Grand Conseil en veillant à mentionner les règles essentielles dans la loi sur les constructions.

## **5. Incidences financières et sur le personnel**

Le Secrétariat cantonal des constructions (SeCC) devra compter avec une augmentation de la charge de travail en considérant en particulier que

- Le SeCC assumera des tâches supplémentaires au vu des compétences sensiblement élargies en faveur de la CCC. En effet, le projet prévoit, à l'art. 2 LC, que la CCC sera compétente pour tous les projets
  - situés dans les petites entités urbanisées hors zone à bâtir, dans les zones des mayens et de constructions protégées en tant qu'éléments caractéristiques du paysage, ainsi que dans les secteurs de territoires à habitat traditionnellement dispersé ;
  - dont les communes peuvent se trouver dans une situation de conflit d'intérêt (actuellement : seulement si impliquée à raison de « 30% »)
- Le SeCC sera responsable, dès le départ de la procédure, pour tous les dossiers de compétence de la CCC. Le projet prévoit en effet que ce ne seront plus les communes qui réceptionneraient les demandes et mettraient en œuvre la publication au Bulletin officiel, mais que le SeCC en serait responsable.