



Projets générant une importante fréquentation (PIF)

Guide Projets générant une importante fréquentation (PIF)

Terminologie et exigences posées par l'aménagement du territoire

Non classifié

Editeur Direction de l'intérieur et de la justice / Office des affaires communales et de l'organisation du territoire

10/2024



Impressum

Edition

Office des affaires communales et de l'organisation du territoire

Collaboration

Rudolf Muggli, AD!VOCATE, Berne

Bruno Hoesli, Marsilio Passaglia, PLANAR AG für Raumentwicklung, Zurich

Groupe de travail

Andreas Friedli (OACOT, direction du projet)

Bernhard Künzler (OACOT)

Stefan Ghioldi (OACOT)

Sibylla Streich (OACOT)

Claude Anthamatten (OEE)

Peter Lerch (OPC)

Traduction

Aurélie Napi et Aude Elser

Berne, novembre 2017 / mise à jour en octobre 2024

Table des matières

Résumé 4

| | |
|---|-----------|
| Abréviations et définitions | 5 |
| 1. Objet du présent guide | 11 |
| 1.1 Objectif du présent guide | 11 |
| 1.2 Projets concernés | 11 |
| 1.3 Différence par rapport aux locaux destinés au commerce de détail | 11 |
| 1.4 Contenu du présent guide | 13 |
| 1.5 Destinataires du présent guide | 13 |
| 2. Bases | 14 |
| 2.1 Bases légales | 14 |
| 2.2 Bases d'aménagement | 16 |
| 2.3 Aspects environnementaux | 18 |
| 3. Dans quels cas un projet de construction constitue-t-il un PIF? | 19 |
| 3.1 Calcul du nombre de trajets potentiels | 20 |
| 3.2 Valeurs limites pour l'estimation du nombre de trajets potentiels | 20 |
| 3.3 Autres aspects | 22 |
| 4. Procédure et instruments | 22 |
| 4.1 Planification directrice cantonale | 23 |
| 4.2 Planification directrice régionale | 23 |
| 4.3 Plans d'affectation communaux | 25 |
| 4.4 Procédure d'octroi du permis de construire | 25 |
| 4.5 Procédure de police des constructions | 26 |
| 5. Planification de sites destinés à des PIF dans le plan directeur | 26 |
| 6. Planification de sites destinés à des PIF dans l'aménagement régional | 27 |
| 6.1 Principes d'aménagement | 27 |
| 6.2 Compatibilité avec l'infrastructure de transport et atteintes à l'environnement | 28 |
| 6.3 Autres exigences posées aux locaux destinés au commerce de détail | 30 |
| 6.4 Informations requises | 30 |
| 7. Traitement des PIF dans les plans communaux | 30 |
| 7.1 Objet | 30 |
| 7.2 Plans d'affectation | 31 |
| 7.3 Autres instruments à l'échelon communal | 32 |
| 7.4 Prise en considération de l'affectation primaire | 33 |
| 7.5 Collaboration | 33 |
| 8. Traitement des PIF dans la procédure d'autorisation | 34 |
| 8.1 Autorisation de nouveaux PIF | 34 |
| 8.2 Autorisation de modifier des installations existantes | 34 |
| 8.3 Police des constructions et controlling | 36 |

Résumé

Réalisation de projets générant une importante fréquentation possible uniquement sur des sites adéquats
Les projets générant une importante fréquentation (PIF), tels que les centres d'achat, les centres de loisirs ou les pôles d'emploi, ont, à peu d'exceptions près, des incidences importantes sur le trafic, la qualité de vie dans les quartiers voisins ainsi que l'environnement (bruit, pollution de l'air). C'est pourquoi la législation fédérale sur l'aménagement du territoire oblige les cantons à limiter ces incidences en désignant des sites adéquats pour de tels projets et en prévoyant ces derniers dans leur plan directeur (art. 8, al. 2 LAT). Le plan directeur du canton de Berne montre dans sa fiche de mesure B_02 comment de tels projets sont intégrés dans les stratégies d'aménagement du territoire (cf. ch. 2.1). Le présent guide se veut un commentaire de la fiche de mesure B_02 et des articles 91a ss OC.

Définition d'un PIF

L'ordonnance sur les constructions (OC) définit les PIF comme des constructions ou installations occasionnant 2000 trajets ou plus par jour en moyenne annuelle (l'on se référera au ch. 3 pour plus de détails).

Inscription obligatoire dans le plan directeur

La réalisation de projets définis comme des PIF n'est autorisée que sur les sites désignés à cet effet dans le plan directeur cantonal ou dans les plans directeurs régionaux (CRTU). Cette contrainte permet une vue d'ensemble dépassant l'échelle communale. Aucun nouveau PIF ne peut donc être réalisé sans avoir été prévu dans un plan directeur. Les prescriptions contenues dans le permis de construire s'appliquent aux installations existantes jusqu'à ce qu'une modification notable soit demandée (cf. ch. 8.2).

Fixation d'un plafond à la quantité de trafic dans le plan directeur

Les plans directeurs désignent non seulement les sites où les PIF doivent être construits, mais fixent également un plafond au nombre de trajets pour chaque site en déterminant le volume maximal de trafic paraissant supportable, en raison par exemple des capacités routières ou de l'impact environnemental (cf. ch. 4.1 et 4.2 ainsi que 5 et 6). Les prescriptions du plan directeur ont force obligatoire pour les autorités mais pas directement pour les propriétaires fonciers, et ne peuvent donc être attaquées par ces derniers. Seule la commune décide de manière contraignante pour les propriétaires fonciers de la nature et de la taille du projet pouvant être réalisé sur un site désigné.

Obligation d'appliquer les prescriptions du plan directeur dans les plans d'affectation

Les sites désignés dans les plans directeurs doivent faire l'objet d'une planification plus détaillée dans les plans d'affectation communaux (plan de zones, règlement de construction, plan de quartier) et les prescriptions y relatives être appliquées de manière contraignante pour les propriétaires fonciers (emplacement exact, taille, nature de l'offre, volume du trafic, incidences, cf. ch. 7). Cette tâche est difficile: il s'agit d'intégrer les projets dans le milieu bâti existant tout en évitant de créer des problèmes de transport et de trop importantes nuisances, qu'il s'agisse de bruit ou de pollution atmosphérique. Le chapitre 7 contient des suggestions quant à la manière de procéder. Les services cantonaux sont impliqués dans la mesure où ils effectuent un examen préalable des plans d'affectation et les approuvent (Office des affaires communales et de l'organisation du territoire), fixent des conditions générales pour la desserte (arrondissement d'ingénieur en chef compétent de l'Office des ponts et chaussées) ou participent à l'évaluation technique des incidences d'un projet sur l'environnement (Office de l'environnement et de l'énergie, etc.).

Caractère souhaitable d'une consultation précoce des autorités

Les plans directeurs cantonal et régional ainsi que les plans d'affectation communaux forment la base du développement d'un projet concret et de l'octroi d'un permis de construire (cf. ch. 8). Il est par conséquent conseillé aux personnes responsables du développement de projet de demander à un stade précoce l'avis de l'autorité compétente. Un projet concret planifié au bon endroit et répondant aux exigences posées sera fréquemment réalisé dans le cadre d'un plan de quartier (cf. ch. 7.2).

Garantie des droits acquis en faveur des PIF existants dans la mesure où ils ne subissent pas de modifications notables

Les PIF jouissent de la garantie des droits acquis prévue dans la loi sur les constructions. Les permis de construire entrés en force ne perdent naturellement pas leur validité; ils ne doivent donc pas être adaptés pour répondre aux exigences de la fiche de mesure B_02. Si des installations déjà existantes doivent subir des modifications notables, par exemple un agrandissement, les modifications apportées doivent répondre aux exigences du nouveau droit (cf. ch. 8.2). Dans un tel cas, il est judicieux de consulter les autorités communales compétentes, qui peuvent donner des informations au sujet du plan directeur et des plans d'affectation ainsi que des permis de construire octroyés. C'est de la consultation de ces trois types de document que l'on pourra déduire dans quelle mesure un PIF déjà existant peut être modifié.

Interlocuteurs

Les particuliers s'adressent en premier lieu à la commune, tandis que les autorités communales consultent principalement l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT), compétent pour les questions d'aménagement local. Au sein de l'administration cantonale, les divers services compétents se concertent dans le cadre de rencontres régulières entre spécialistes. De cette manière, il est garanti que les particuliers comme les communes obtiennent des informations rapides et pertinentes.

Responsabilités et compétences

Entre le moment où le plan directeur cantonal ou une CRTU désigne un site et celui où le permis de construire est délivré, un PIF fait l'objet de plusieurs processus d'aménagement et d'autorisation. A la fin du chapitre 4, un tableau donne une vue d'ensemble des étapes de ces processus ainsi que des services compétents.

Interlocuteurs pour les questions concernant des PIF

L'interlocuteur principal pour toutes les questions concernant un PIF est l'organe spécialisé pour les PIF ainsi que le Service de l'aménagement cantonal de l'OACOT : www.dij.be.ch → Aménagement du territoire → À propos → À propos de l'OACOT

Abréviations et définitions

Dans la section suivante, la définition des abréviations et des termes apparaît en police normale et les *explications en italique*.

Dans la liste ci-dessous, les actes législatifs fédéraux sont reconnaissables à leur numéro RS, tandis que les actes législatifs cantonaux sont accompagnés de leur numéro RSB.

Affectation primaire

Affectation conforme à la zone (sur un site susceptible d'accueillir un PIF, il s'agit en règle générale d'une affectation industrielle ou artisanale).

Affectation permise par le règlement de construction ou le plan de quartier (y c. PIF déjà existant).

Arrêté sur l'offre

Arrêté du Grand Conseil concernant l'offre en matière de transports publics

L'arrêté sur l'offre définit le type de véhicule (bus ou train) et le niveau d'offre (caractérisé par la cadence principale).

Centre affecté à la prestation de services

Bâtiment comptant de nombreuses places de travail dont la fréquentation par le public est faible voire nulle.

Il s'agit en règle générale de bâtiments administratifs appartenant à une banque, une assurance ou une compagnie de télécommunication.

Centre d'achat

Avec l'entrée en vigueur de la révision de la législation sur les constructions le 1^{er} avril 2017, le terme de «centre d'achat» a été remplacé par celui de «local destiné au commerce de détail». Le guide sur les locaux destinés au commerce de détail publié par l'OACOT contient des informations plus détaillées à ce sujet.

Concept de mobilité

La tolérance de la zone voisine au trafic généré par un projet doit être démontrée au moyen d'un concept de mobilité. Ce dernier comprend des indications notamment au sujet de la répartition modale, du controlling, d'une gestion éventuelle des places de stationnement, ainsi que des mesures de nature organisationnelle et opérationnelle concernant la gestion du trafic.

Construction et installation

Termes relevant du droit de la construction et de l'environnement désignant un projet spécifique dont l'impact est évalué dans sa totalité (art. 22 LAT, art. 1a, al. 1 LC)

CRTU

Conception régionale des transports et de l'urbanisation (art. 98a LC)

DPC

Décret du 22 mars 1994 concernant la procédure d'octroi du permis de construire (DPC; RSB 725.1)

EIE

Etude d'impact sur l'environnement

Une EIE examine l'impact sur l'environnement des projets susceptibles d'avoir une incidence marquée sur ce dernier au moyen d'un rapport d'impact sur l'environnement (RIE) avant qu'une autorisation ne soit délivrée, dans le but d'améliorer de tels projets et d'établir un pronostic sur leurs chances d'obtenir une autorisation en ce qui concerne l'aspect environnemental. L'évaluation définitive de l'impact d'un projet sur l'environnement est réalisée par l'autorité chargée d'approuver le plan de quartier ou par celle qui délivre le permis de construire. Cette dernière se fonde sur l'évaluation du service cantonal responsable de l'EIE ou sur les rapports techniques et les rapports officiels concernant le RIE. Les projets soumis à l'EIE sont énumérés dans une liste en annexe de l'ordonnance du 19 octobre 1988 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE; RS 814.011).

GIAPS

Groupe de travail interdirectionnel «Aménagement coordonné des places de stationnement»
(nouvelle désignation: organe spécialisé pour les projets générant une importante fréquentation [OSPIF])

LAT

Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (loi sur l'aménagement du territoire, LAT; RS 700)

LC

Loi du 9 juin 1985 sur les constructions (RSB 721.0)

LCoord

Loi de coordination du 21 mars 1994 (LCoord; RSB 724.1)

Local destiné au commerce de détail

Avec l'entrée en vigueur de la révision de la législation sur les constructions le 1^{er} avril 2017, le terme de «centre d'achat» a été remplacé par celui de «local destiné au commerce de détail». Le guide sur les locaux destinés au commerce de détail (ancien guide sur les centres d'achat, actuellement en cours de révision) publié par l'OACOT contient des informations plus détaillées à ce sujet.

Loi sur le CO₂

Loi fédérale du 23 décembre 2011 sur la réduction des émissions de CO₂ (loi sur le CO₂; RS 641.71)

Loi sur les routes, types de routes

La loi sur les routes (LR; RSB 732.11) fait la distinction entre routes cantonales et routes communales entre autres (art. 4 LR). Le réseau des routes cantonales et leur classification sont inscrits dans le plan du réseau routier. Chaque commune est desservie par une route cantonale, au moins en périphérie (art. 7 LR).

LPE

Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01)

Niveau d'offre

L'article 5, alinéa 1 de l'ordonnance sur l'offre de transports publics définit les quatre niveaux d'offre en matière de transports publics. Ce sont les niveaux d'offre 3 et 4 qui entrent en ligne de compte pour les PIF. L'offre de niveau 3 représente une cadence semi-horaire comprenant de 26 à 39 allers retours quotidiens, l'offre de niveau 4 comprenant 40 allers retours quotidiens et plus.

Nombre de trajets

Est réputé trajet chaque aller et chaque retour effectué avec une voiture de tourisme, à l'exclusion des trajets générés par les livraisons ou liés à la présence d'habitations (art. 91a OC).

OACOT

Office des affaires communales et de l'organisation du territoire du canton de Berne

OAT

Ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1)

OC

Ordonnance du 6 mars 1985 sur les constructions (RSB 721.1)

OPair

Ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air (OPair; RS 814.318.142.1)

OPB

Ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB; SR 814.41)

Ordonnance sur l'offre de transports publics

Ordonnance du 10 septembre 1997 sur l'offre de transports publics (OOT; RSB 762.412)

OSPIF

Organe spécialisé pour les projets générant une importante fréquentation

Anciennement: groupe de travail interdirectionnel «Aménagement coordonné des places de stationnement»

PDC

Plan directeur cantonal (art. 99 LC)

La plan directeur 2030 entré en force a été adopté le 2 septembre 2015 par le Conseil-exécutif et approuvé par le Conseil fédéral le 4 mai 2016. Le thème des PIF est traité dans les objectifs B16; la fiche de mesure B_02 définit concrètement ces objectifs et sert de fondement au présent guide.

PDE

Pôle de développement cantonal

Le plan directeur cantonal définit les catégories suivantes de pôles de développement (mesure C_04):

- *Services (comprend également les grands centres commerciaux et les grandes installations de loisirs),*
- *Activités (production industrielle ou artisanale),*
- *PDE sans affectation spécifique.*

Périmètre d'aménagement

Le périmètre d'aménagement désigne la partie de la zone à bâtir à laquelle s'appliquent les prescriptions concernant un PIF (p. ex. le périmètre correspondant à une ZPO ou celui sur lequel porte un plan de quartier) et inclut le site du PIF en question. Il convient de distinguer le périmètre d'influence (voir ce terme) du périmètre d'aménagement, car il est plus grand que ce dernier. La commune est compétente pour définir le périmètre d'aménagement.

Périmètre d'examen

Le périmètre d'examen englobe tous les projets liés du point de vue fonctionnel, qu'il s'agit d'analyser comme un tout dans le cadre de l'examen de l'impact. Les PIF tout autant que les projets ne générant pas une importante fréquentation sont pris en compte. Ces derniers ne doivent pas figurer dans le plan directeur; dans certains cas, cependant, un examen ne portant que sur les PIF serait trop limité. *Le périmètre d'examen ne correspond pas nécessairement au périmètre contraignant désigné pour l'aménagement du site destiné à un PIF ni ne préjuge de ce dernier.*

Périmètre d'influence d'un PIF

Le périmètre d'influence sert à évaluer l'impact du périmètre examiné (périmètre d'examen) sur le tissu bâti et le système de transport dans lesquels s'inscrit celui-ci ainsi que sur l'environnement. Le périmètre d'influence est plus grand que le périmètre d'aménagement (voir ce terme) et concorde avec la zone dans laquelle le périmètre examiné (en règle générale le périmètre correspondant au site destiné à un PIF) est susceptible d'avoir une incidence importante sur le territoire, le trafic et l'environnement. Le périmètre d'influence comprend

- toutes les rues de quartier et les rues collectrices sur lesquelles le trafic augmentera même légèrement suite à la réalisation d'un PIF,
- toutes les routes principales sur lesquelles le trafic augmentera sensiblement suite à la réalisation d'un PIF, ainsi que
- toutes les rues de quartier, rues collectrices et routes principales aux abords desquelles l'air est déjà très pollué.

En fonction des conditions spécifiques régnant à l'endroit où est prévu un PIF, le périmètre d'influence peut inclure les routes d'accès à la route à grand débit la plus proche (autoroute, semi-autoroute). Le bassin d'attraction principal du PIF, la topologie (nombre et disposition des voies et des carrefours) et la fréquentation du réseau routier constituent d'autres facteurs contribuant à la définition du périmètre d'influence. Dans le cadre de la définition de ce périmètre, une simulation du trafic constitue parfois l'outil le plus judicieux pour montrer les modifications de la fréquentation des axes routiers.

Permis de construire

En octroyant un permis de construire, les autorités compétentes établissent qu'un projet concret répond aux exigences de la législation sur l'aménagement du territoire, de la législation sur les constructions et de la législation sur la protection de l'environnement (art. 1a ss LC).

PIF

Projet générant une importante fréquentation

Les projets de construction générant une importante fréquentation (tels qu'ils sont définis aux articles 91a ss OC) sont ceux qui occasionnent 2000 trajets (cf. ce terme) ou plus par jour en moyenne annuelle par une utilisation autre que le logement, et qui, de ce fait, ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement au sens de l'article 8, alinéa 2 LAT. Dès lors, ils doivent avoir été prévus dans un plan directeur. Les PIF

ne peuvent être autorisés que sur les sites (sites destinés à des PIF) désignés dans une CRTU ou le PDC (mesure B_02).

Plan du réseau routier

Le plan du réseau routier fixe les routes cantonales; il fait partie des plans sectoriels du canton (art. 24 ss LR).
Le plan du réseau routier est harmonisé avec le plan directeur cantonal.

Planification obligatoire

Obligation d'inscrire un projet dans un plan directeur (obligation d'inscription dans le plan directeur: art. 8, al. 2 LAT) ou dans un plan d'affectation (plan de zones ou règlement de construction, plan de quartier: obligation au sens strict) et d'en faire l'objet d'une réglementation au niveau adéquat.

La planification obligatoire a pour but de faire converger en une pesée globale des intérêts toutes les implications d'un projet sur l'espace et l'environnement. La pesée des intérêts doit être présentée dans un rapport (art. 47 OAT).

PPA

Plan de mesures de protection de l'air

Cf. protection de l'air

PQ

Plan de quartier (art. 88 ss LC)

Prescriptions en matière de construction particulières et en général très détaillées concernant certaines parties d'une commune. Elles peuvent déroger à la réglementation fondamentale en matière de construction.

Projet

Forme abrégée de «projet de construction»; ce dernier est en général soumis à l'octroi d'un permis de construire (art. 1a LC).

Protection de l'air

Les prescriptions concernant la protection de l'air (LPE et OPair) ont pour but de réduire la pollution atmosphérique de manière à ce qu'elle ne nuise ni à l'être humain ni à l'environnement.

Les cantons définissent leur stratégie dans leur plan de mesures de protection de l'air. Le plan de mesures de protection de l'air 2015/2030 élaboré par le canton de Berne porte notamment sur les projets générant une importante fréquentation (V1) ainsi que sur les axes de circulation fortement pollués desservant entre autres des projets générant une importante fréquentation (V2 et V3).

PZ

Plan de zones (art. 71 LC)

Il fait partie de la réglementation fondamentale en matière de construction d'une commune.

Qualité d'exploitation

L'article 18 de l'ordonnance sur les routes (OR; RSB 732.111.1) exige qu'un standard de référence soit défini pour la qualité d'exploitation.

La qualité d'exploitation indique la fluidité du trafic. Ce critère est important surtout là où le réseau routier atteint ses limites ou les a déjà dépassées. Toute augmentation du trafic (générée p. ex. par un PIF) provoquera une péjoration de la qualité d'exploitation si elle n'est pas contrebalancée par une mesure adéquate. Le standard de référence pour les carrefours le long des routes cantonales de catégories A et B correspond au niveau de qualité «suffisant» au sens des normes VSS.

Règlement de construction

Règlement de construction (art. 69 LC)

Partie de la réglementation fondamentale en matière de construction de la commune.

RIE

Rapport d'impact sur l'environnement
(*cf. aussi: étude d'impact sur l'environnement*)

Site destiné à un PIF

Les sites destinés à des PIF sont des zones désignées dans le plan directeur cantonal ou dans un plan directeur régional dans lesquelles un PIF peut être implanté ou existe déjà. Le périmètre d'aménagement (*cf. ce terme*) comprend le site destiné à un PIF.

SPT

Système de pondération des trajets: modèle de planification cantonal en vigueur jusqu'à fin janvier 2016 limitant par un contingent la quantité de TIM généré par un PIF.
(*cf. Plan de mesures de protection de l'air 2000/2015 et art. 91b OC, en vigueur du 1^{er} septembre 2009 au 31 janvier 2016*) Pour de plus amples informations concernant l'obtention d'un permis pour modifier un PIF ayant été autorisé en son temps sur la base du SPT, l'on se référera au chapitre 8.2.

TCP

Trafic cycliste et piéton

Terres cultivables

Toutes les entités responsables de l'aménagement (communes, régions et cantons) sont tenues de protéger les terres agricoles et en particulier les surfaces d'assolement (art. 3, al. 2, lit. a ainsi qu'art. 15, al. 3 LAT, art. 8a à 8c LC, art. 54, al. 2, lit. b LC, art. 11a ss OC).

TIM

Trafic individuel motorisé

TJM

Trafic journalier moyen (moyenne annuelle des trajets journaliers)

TJM_{PIF}

Trafic journalier moyen (moyenne annuelle des trajets journaliers) généré par un PIF, *cf. norme VSS 640 005b «Recensements du trafic; courbes de variation et trafic journalier moyen des jours ouvrables»*. Dans le cadre d'un PIF, est réputé trajet chaque aller et chaque retour effectué avec une voiture de tourisme, à l'exclusion des trajets générés par les livraisons ou liés à la présence d'habitations (art. 91a OC).

Topologie du réseau routier

Nombre et disposition des voies, mouvements tournants et carrefours destinés au TIM.

TP

Moyens de transport publics (train, tram, bus)

RIE

Rapport d'impact sur l'environnement
(*cf. aussi: étude d'impact sur l'environnement*)

VSS

Association suisse des professionnels de la route et des transports

ZPO

Zone à planification obligatoire (art. 73 LC)

1. Objet du présent guide

PIF: planification obligatoire

Les constructions et installations qui, de par le trafic qu'elles génèrent, ont des incidences importantes sur l'équipement, l'environnement (bruit, pollution de l'air) ou les quartiers résidentiels voisins doivent être prévues dans un plan d'aménagement. De tels projets ne peuvent donc être construits n'importe où. L'obligation de les inscrire dans une stratégie d'aménagement du territoire doit garantir que des sites adéquats leur soient destinés et que leurs incidences nuisibles sur l'environnement demeurent limitées. Elle assure en outre que les projets envisagés sont compatibles avec les exigences de l'aménagement du territoire (en particulier le développement du milieu bâti et des transports) et respecte les prescriptions de la législation sur la protection de l'environnement.

L'obligation de faire figurer les PIF dans des plans est inscrite de manière plus détaillée au niveau fédéral dans la LAT (art. 8, al. 2) et au niveau cantonal dans l'OC (art. 91a à 91f) ainsi que dans le plan directeur du canton de Berne (mesure B_02).

1.1 Objectif du présent guide

Le présent guide explicite de manière concrète les exigences posées dans la fiche de mesure B_02 du PDC 2030. Il suggère des mesures permettant de coordonner le développement du milieu bâti et celui des transports afin de minimiser les conflits d'affectation.

1.2 Projets concernés

Critère déterminant: TIM dépassant une certaine limite

Les constructions et installations (projets) doivent figurer dans des plans du moment qu'elles génèrent une certaine quantité de TIM; le trafic produit par les personnes dont le logement se trouve au même emplacement n'est pas pris en compte. Si le seuil fixé au TIM est atteint, les constructions et installations concernées sont considérées comme des PIF. Le seuil est fixé à 2000 trajets TJM effectués avec une voiture de tourisme, chaque aller et chaque retour étant compté comme un trajet.

Non prise en compte des TP, du TCP ainsi que des livraisons

Le trafic causé par les transports publics, les cyclistes et les piétons n'est pas pris en compte lorsqu'il s'agit de déterminer si un projet doit être considéré comme un PIF, car le trafic de ce type a un impact par personne nettement moindre sur l'espace et l'environnement que celui provoqué par le TIM occasionné par la clientèle, les visiteuses et visiteurs ainsi que le personnel. Le trafic généré par les livraisons n'est pas pris en compte non plus, selon la pratique suivie dans le cadre de la politique de protection de l'air: en effet, l'on part du principe que l'effet du transport de marchandises sur la pollution de l'air est réglé par la Confédération (notamment au moyen de la redevance sur le trafic des poids lourds).

Enfin, le trafic produit par les logements existant sur le site d'un PIF n'est pas pris en compte non plus, étant donné que tous les trajets ainsi occasionnés ne doivent être comptabilisés qu'une seule fois, à savoir à leur lieu de destination.

1.3 Différence par rapport aux locaux destinés au commerce de détail

Définition

Les locaux destinés au commerce de détail sont des structures susceptibles de satisfaire une part importante des besoins des consommateurs. Une telle exigence découle notamment de l'article 25, alinéa 2 OC, qui prévoit que l'approvisionnement de la population à mobilité réduite doit être garanti. Le terme «local destiné au

commerce de détail» désigne un local de vente comprenant une ou plusieurs enseignes indépendamment de la taille (taille de la surface de vente ou de la surface de plancher) du local ou du site. Lorsque leur surface de plancher dépasse 1000 m², les locaux destinés au commerce de détail sont considérés comme des constructions ou des installations de nature particulière au sens des articles 19 et 20 LC et 19 ss OC.

La définition d'un local destiné au commerce de détail ne prend nullement pour critère le nombre de trajets générés mais un type d'utilisation particulier, qui est la vente au détail. Les (grands) locaux destinés au commerce de détail peuvent être des PIF, mais tel n'est pas forcément le cas. Inversement, un PIF peut être un local destiné au commerce de détail, mais il peut tout aussi bien servir à autre chose. En règle générale, le nombre de trajets générés par un local destiné au commerce de détail reste inférieur à 2000, ce qui ne fait pas d'une telle installation un PIF. Par conséquent, les dispositions concernant les PIF ne sont pas applicables dans un tel cas, contrairement aux dispositions concernant les locaux destinés au commerce de détail, soit les articles 25 ss OC (cf. ci-dessous). Si un local destiné au commerce de détail génère 2000 trajets par jour ou plus, remplissant ainsi les critères prévus à l'article 91a OC, les dispositions concernant les PIF contenues dans le présent guide s'y appliquent, outre les dispositions concernant les locaux destinés au commerce de détail.

Exigences posées à la planification des emplacements (art. 25 OC)

Les emplacements des locaux destinés au commerce de détail doivent être conformes aux principes applicables au milieu bâti qui sont fixés dans les plans directeurs et les plans d'affectation de la commune-siège, des communes voisines ainsi que de la région d'aménagement ou de la conférence régionale. Ils doivent être définis de telle sorte que :

- les possibilités d'achat aux niveaux local et régional soient améliorées ;
- l'approvisionnement de la population à mobilité réduite soit garanti ;
- aucun quartier d'habitation ne souffre du trafic supplémentaire généré.

Qu'il s'agisse d'un local destiné au commerce de détail ou d'un PIF, il convient en outre de tenir compte des prescriptions sur la mise à disposition de places de stationnement pour véhicules (art. 49 ss OC).

Comme il l'a fait pour les PIF, l'OACOT a élaboré des guides sur les locaux destinés au commerce de détail et les places de stationnement pour véhicules. Ces derniers sont à la disposition des personnes intéressées (lien : [Guides pour l'aménagement local](#)).

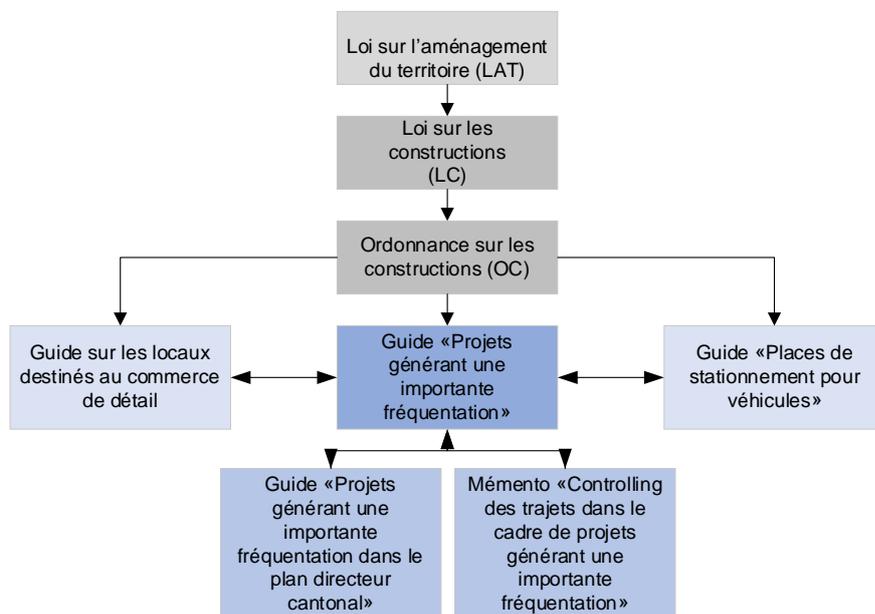


Figure 1: Le guide sur les PIF et son contexte

1.4 Contenu du présent guide

Définition de la catégorie dont relève un projet, indications concernant l'aménagement et l'octroi du permis de construire

Il fournit en premier lieu des indications permettant de savoir si un projet entre dans la catégorie des PIF et donne des informations sur les conditions qu'il doit remplir et les exigences auxquelles il doit se conformer pour bénéficier d'une autorisation.

A cet effet, les valeurs limites applicables au nombre de places de stationnement et à la surface de plancher sont indiquées (ch. 3). Le guide montre ensuite le déroulement du processus d'aménagement aux niveaux cantonal, régional et communal. Après une présentation des procédures et des instruments (ch. 4), il se focalise sur la planification des sites destinés à des PIF à l'échelon régional (ch. 6) ainsi que sur la gestion des PIF dans la planification communale (ch. 7). Le guide développe les principes d'aménagement fixés dans la mesure B_02.

Enfin, le guide présente la manière dont un PIF est traité dans le cadre de la procédure d'octroi du permis de construire (ch. 8).

Remplacement du système de pondération des trajets

Le présent guide remplace la brochure «Berner Fahrleistungsmodell – Grundlagen und Anwendung», qui date de 2005.

Le système de pondération des trajets, mis en place en 2001 et valide jusqu'à fin janvier 2016, se fondait en premier lieu sur la pollution de l'air causée par le trafic engendré par les PIF. Etant donné que la pollution de l'air provoquée par le trafic routier diminue sans cesse (réduction notable de l'émission spécifique de substances nocives), la nouvelle approche consiste à aborder le problème dans sa globalité. Il convient de coordonner la planification des transports, l'urbanisation ainsi que les exigences de la protection de l'environnement. Dans le cadre de cette dernière, la protection du climat (émissions de CO₂) prend de l'importance parallèlement au combat contre les émissions de bruit et celles de particules nocives.

1.5 Destinataires du présent guide

Le présent guide s'adresse à différentes entités, à plusieurs niveaux.

Il fournit une aide aux autorités cantonales responsables de l'aménagement ainsi qu'aux autorités chargées de l'octroi du permis de construire lorsqu'elles doivent élaborer des rapports techniques, des rapports officiels ou des rapports d'examen préalables ainsi que dans le cadre du controlling. En outre, il assure l'unité de la pratique cantonale (art. 91e OC).

Par ailleurs, les autorités régionales responsables de l'aménagement (conférences régionales ou régions d'aménagement) bénéficient de son aide lorsqu'il s'agit de désigner des sites destinés à des PIF et de les inscrire dans une CRTU, ainsi que de définir des consignes à l'intention des communes.

Le présent guide fournit une aide aux communes pour exécuter les tâches qui leur incombent concernant les PIF, au nombre desquelles comptent:

- la définition d'exigences précises devant être remplies par les PIF dans le respect des consignes données dans les CRTU et le PDC;
- la coordination avec d'autres intérêts publics importants au niveau communal dans le cadre de la planification directrice communale;
- l'inscription des exigences devant être remplies par les PIF, contraignantes pour les propriétaires fonciers, dans les plans d'affectation et les plans de quartier,

- l'élaboration d'études et de concepts de mobilité,
- la conclusion de contrats de droit administratif avec les exploitants de PIF.

Le présent guide contient par ailleurs des indications concernant le traitement des PIF dans le cadre de la procédure d'octroi du permis de construire.

Le présent guide n'intéresse pas toutes les communes dans la même mesure. Il s'adresse principalement aux communes

- sur le territoire desquelles se trouve déjà un PIF,
- sur le territoire desquelles se trouve un site destiné à des PIF selon le plan directeur cantonal ou un plan directeur régional,
- sur le territoire desquelles un PIF est prévu ou qui ont reçu une requête ou une demande de permis de construire concernant un projet pouvant éventuellement être rangé dans la catégorie des PIF.

Le présent guide est également destiné aux préfectures, auxquelles ressortit, en vertu de l'article 33 LC, l'octroi du permis de construire dans les communes de moins de 10 000 habitants. En outre, les préfectures jouent systématiquement le rôle d'autorité d'octroi du permis de construire pour les projets relatifs à l'hôtellerie et à la restauration (art. 8 DPC). Le présent guide leur permet d'évaluer approximativement si un projet pourrait être considéré comme un PIF et s'il est susceptible d'obtenir un permis à ce titre.

Enfin, le présent guide donne aux maîtres d'ouvrage, aux investisseuses et investisseurs ainsi qu'aux bureaux d'aménagement des informations au sujet des exigences devant être remplies par un PIF ainsi que de la procédure régissant l'octroi d'un permis de construire à un PIF. Il leur permet d'évaluer approximativement si un projet pourrait être considéré comme un PIF et s'il est susceptible d'obtenir un permis à ce titre.

2. Bases

2.1 Bases légales

Article 8, alinéa 2 LAT

Les projets qui ont des incidences importantes sur l'espace et l'environnement doivent avoir été prévus dans le plan directeur. Dans le canton de Berne, qui dispose d'une planification développée au niveau régional, les projets revêtant une importance régionale sont désignés dans les plans directeurs régionaux (CRTU), comme le prévoit la fiche de mesure B_02 du plan directeur du canton de Berne.

Article 47 OAT

Un rapport démontrant la conformité des plans aux buts de l'aménagement du territoire et le respect de la législation sur la protection de l'environnement est fourni à l'autorité chargée d'approuver ces plans.

Article 19 LC

Les projets de construction qui s'écartent notablement de la réglementation fondamentale de la commune en matière de construction (art. 69 ss) sont considérés comme des bâtiments et installations de nature particulière. Certains locaux destinés au commerce de détail en font notamment partie (cf. art. 20 LC).

Article 20, alinéas 3 et 4 LC

Les locaux destinés au commerce de détail sont réputés de nature particulière lorsque, hors des quartiers commerçants, leur surface de plancher excède 1000 m². Les surfaces souterraines destinées au stationnement de véhicules ne sont pas imputables. Sont réputés «quartiers commerçants» les zones commerçantes et les centres délimités dans les plans d'affectation ainsi que les centres-villes et les centres de quartier existants, dans la mesure où les entreprises de service y sont déjà installées en grand nombre.

Un plan de quartier n'est pas nécessaire pour les projets de construction au sens de l'article 19, alinéa 2 LC lorsqu'ils sont admis par la réglementation fondamentale. Il convient de distinguer entre l'obligation d'inscrire un projet dans un plan (d'affectation) et celle de prévoir le projet dans le plan directeur, conformément à l'article 8, alinéa 2 LAT.

Article 68, alinéa 2 LC

Les plans directeurs font concorder les zones d'affectation, la desserte, le trafic engendré ainsi que les infrastructures.

Article 98a, alinéa 3 LC

Après avoir entendu les conférences régionales, le Conseil-exécutif édicte des consignes relatives à l'élaboration ou à l'adaptation périodique des CRTU, où figurent notamment les sites destinés à des PIF. Ces consignes visent à harmoniser les CRTU et assurer la prise en compte des intérêts cantonaux.

Article 27 OC

Le trafic des véhicules à moteur provoqué par le local destiné au commerce de détail ne doit pas surcharger le réseau des routes publiques.

Article 28 OC

Les frais engendrés par l'équipement du local destiné au commerce de détail doivent être mis à la charge du maître de l'ouvrage, dans la mesure où ils concernent un aménagement particulier du réseau de l'équipement de base et des installations techniques de circulation nécessitées par l'existence du local destiné au commerce de détail.

Article 91a OC

Les projets de construction générant une importante fréquentation sont ceux qui occasionnent 2000 trajets ou plus par jour en moyenne annuelle. Est réputé trajet chaque aller et chaque retour effectué avec une voiture de tourisme, à l'exclusion des trajets générés par les livraisons ou liés à la présence d'habitations. Les trajets causés par les TP et le TCP ne sont pas non plus pris en compte.

Article 91b OC

Les sites destinés à des PIF doivent être désignés

- dans le plan directeur cantonal, pour les projets (particuliers) occasionnant plus de 5000 trajets par jour;
- dans les conceptions régionales des transports et de l'urbanisation ou dans les plans directeurs régionaux, pour les projets (particuliers) devant occasionner entre 2000 et 5000 trajets par jour;
- dans les planifications cantonales des infrastructures (p. ex. planification hospitalière, planification scolaire).

Article 91b1 OC

Les exploitants de projets générant une importante fréquentation sont tenus d'installer et d'exploiter des bornes de recharge pour véhicules électriques.

Article 91e OC

Un organe spécialisé conseille les autorités et assure l'unité de la pratique cantonale.

Il se compose de spécialistes des services compétents de la Direction des travaux publics et des transports (DTT), de la Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ) ainsi que de la Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement (DEEE). Il se nomme «Organe spécialisé pour les projets générant une importante fréquentation».

Article 91f OC

Les exploitants de PIF sont tenus de procéder au recensement technique des trajets. Une telle obligation peut se justifier aussi pour des installations qui ne sont pas considérées comme générant une importante fréquentation si elles occasionnent juste un peu moins de 2000 trajets TJM.

Les projets particuliers occasionnant moins de 2000 trajets TJM ne sont toutefois pas des PIF et ne doivent par conséquent pas être prévus dans le plan directeur (cf. art. 8, al. 2 LAT).

Article 10a LPE, en relation avec l'annexe de l'OEIE

L'annexe de l'OEIE désigne les projets requérant une EIE. Les parcs de stationnement (terrains ou bâtiments) pour plus de 500 voitures (ch. 11.4), les parcs d'attractions d'une superficie supérieure à 75 000 m² ou d'une capacité de plus de 4000 visiteuses et visiteurs par jour (ch. 60.6) ainsi que les centres commerciaux et magasins spécialisés d'une surface de vente supérieure à 7500 m² (ch. 80.5) en font notamment partie. L'obligation d'édicter un plan pour les PIF existe indépendamment de celle de les soumettre à une EIE.

Les projets qui ne requièrent pas d'EIE doivent aussi respecter la législation relative à la protection de l'environnement. Cet aspect doit faire l'objet d'un contrôle au plus tard dans le cadre de la procédure d'octroi du permis de construire.

Article 15 LR

La gestion du trafic a pour but, grâce à la gestion de réseau, à la régulation et à la réglementation du trafic, d'utiliser de manière optimale les capacités du réseau routier, d'éviter surcharges et perturbations, et de contribuer à améliorer la sécurité du trafic.

Article 85 LR

Les accès, raccordements de chemins et débouchés de toute nature sur des routes publiques, leur extension ainsi qu'un usage accru requièrent l'autorisation de la collectivité publique compétente. Le propriétaire foncier intéressé ou la propriétaire foncière intéressée supporte les coûts d'un nouveau débouché ou d'une modification de débouché ainsi que l'adaptation de la route.

2.2 Bases d'aménagement

a) Mesure B_02 du plan directeur du canton de Berne

Avec le plan directeur cantonal 2030, le système de pondération des trajets est remplacé par des mesures visant l'harmonisation des transports, de l'urbanisation et de la protection de l'environnement.

S'agissant des PIF, la mesure B_02 prévoit ce qui suit:

- Désignation des sites destinés à des PIF

1. Les sites destinés à des PIF sont désignés dans le plan directeur cantonal s'ils revêtent une importance cantonale et dans les CRTU s'ils revêtent une importance régionale.

- Admissibilité des projets en fonction du type de site

2. Les PIF devant occasionner plus de 5000 trajets (TJM_{PIF}) ne sont admis que sur les sites d'importance cantonale, tandis que ceux qui généreront entre 2000 et 5000 trajets peuvent être prévus sur des sites d'importance soit cantonale, soit régionale. Les projets particuliers occasionnant moins de 2000 trajets ne sont pas des PIF et ne doivent pas être prévus dans un plan directeur. Les installations formant ensemble un tout ne doivent toutefois pas être subdivisées de manière artificielle afin que chaque partie tombe sous le seuil des 2000 trajets (cf. ch. 3.3).

Au niveau de la planification directrice, un nombre de trajets tolérables ayant valeur de limite supérieure est inscrit dans le PDC ou la CRTU pour chaque site destiné à des PIF. Cette limite a force obligatoire pour les

autorités (art. 57 LC) et doit être transposée au niveau adéquat dans la procédure de mise en œuvre. Parmi les mesures appropriées, on compte notamment l'édition de prescriptions relatives au degré d'affectation, au type d'affectation ou encore au nombre de places de stationnement. Les communes peuvent aussi limiter le nombre de trajets (cf. ch. 7). A cet égard, il convient de faire concorder la nature et le degré de l'affectation, le nombre de places de stationnement et les trajets occasionnés. Les autorités compétentes prennent les mesures qui s'imposent pour mettre en œuvre la limitation du trafic dans le cadre de la procédure d'édition des plans ou la procédure d'octroi du permis de construire.

La création d'un PIF ou l'apport d'un changement important à un PIF existant dans le cadre de la procédure d'édition des plans ne peuvent être approuvés ou faire l'objet d'un permis de construire que si le site en question a été inscrit en tant qu'élément de coordination réglée dans le PDC ou un plan directeur régional. Lorsque, au contraire, un site est inscrit en tant qu'élément de coordination en cours ou qu'il est au stade de l'information préalable, les activités qui ont une incidence sur le territoire n'ont pas encore fait l'objet d'une coordination suffisante ou n'ont pas encore pu être adéquatement définies.

- Principes d'aménagement et sites cantonaux destinés à des PIF

Les principes d'aménagement ainsi que les sites d'importance cantonale destinés à des PIF sont désignés dans la fiche de mesure B_02.

- Désignation de nouveaux sites cantonaux pour l'implantation des PIF

D'autres sites d'importance cantonale destinés à des PIF peuvent être désignés dans le cadre d'une modification du plan directeur ou dans la planification cantonale des infrastructures, par exemple dans le domaine de la santé ou de la formation (cf. mesure 3, fiche de mesure B_02).

b) CRTU

Les conceptions régionales des transports et de l'urbanisation font partie des plans directeurs régionaux. Tous les organismes responsables de l'aménagement au niveau régional sont tenus d'élaborer une CRTU.

c) Plans directeurs communaux (art. 64 et 68 LC)

Toutes les données essentielles pour décrire la situation réelle et l'organisation future du territoire communal doivent être réunies dans une étude de base élaborée en vue de l'aménagement local. Les plans directeurs font concorder les zones d'affectation, la desserte et le trafic. Les communes élaborent des plans directeurs selon leur situation et leurs besoins. Dans toutes les communes où un plan directeur pour la gestion du trafic est disponible, celui-ci constitue une base importante pour l'évaluation des PIF, puisqu'il décrit la situation réelle et l'organisation future du territoire pour ce qui est des transports et présente la coordination avec l'urbanisation. Les plans directeurs établis par les communes pour la gestion du trafic ne suffisent pas toujours pour satisfaire à ces exigences, ils doivent (au minimum) faire l'objet d'un contrôle et être adaptés dans les communes où des sites destinés à des PIF sont prévus par un plan directeur cantonal ou régional.

Le plan de mesures de protection de l'air décrit la manière dont le canton de Berne accomplit ses tâches dans le domaine de la protection de l'air (art. 44a LPE).

Les exigences de qualité de l'air posées aux sites destinés à des PIF dépendent en premier lieu de la charge que peuvent supporter les routes de desserte. Des mesures adaptées doivent garantir le respect des valeurs limites d'immission d'ici 2030.

Dans le cadre de la planification des sites destinés à des PIF, le nombre de trajets occasionnés doit être examiné du point de vue de la protection de l'air. La division Protection contre les immissions de l'Office de l'environnement et de l'énergie met à disposition un guide pratique intitulé «Détermination des capacités locales» (www.be.ch/air).

2.3 Aspects environnementaux

Protection de l'air

Les principaux polluants atmosphériques liés au trafic (dioxyde d'azote et particules fines) diminuent depuis des années, grâce aux nouvelles normes antipollution et aux mesures de réduction de la pollution atmosphérique locale. Compte tenu de l'évolution de la technique, on peut s'attendre à ce que ces émissions continuent de diminuer dans le futur (cf. PPA 2015/30 p. 21: Emissions liées au trafic). La décarbonisation des transports est également un facteur essentiel de ce développement positif. Dans une grande partie du canton de Berne, les immissions sont aujourd'hui déjà inférieures aux valeurs limites d'immission fixées dans l'ordonnance sur la protection de l'air (OPair), alors que le plan cantonal de mesures de protection de l'air 2015/2030 n'en exige le respect que pour 2030.

Selon le plan cantonal de mesures de protection de l'air 2015/2030 et son bilan intermédiaire datant de 2023, il existe encore des axes de circulation très pollués – en particulier dans les centres d'importance cantonale et leur agglomération – sur lesquels les valeurs limites d'immission ne sont pas respectées localement, malgré les nettes améliorations prévues d'ici à 2030 sur le plan des facteurs d'émission ; en outre, des dépassements sont à prévoir sur d'autres axes en raison de l'urbanisation et de l'augmentation du trafic.

Lorsqu'un projet d'aménagement est envisagé à proximité de tels axes, il s'agit de vérifier si le respect des valeurs limites d'ici 2030 est remis en question par les émissions supplémentaires engendrées par le nouveau projet (cf. PPA 2015/30, mesure V2 «Axes de circulation fortement pollués»). Le cas échéant, il convient de prendre des mesures au niveau adapté pour gérer le trafic (PPA 2015/30, mesure V3 «Flux de trafic générant peu d'émissions»). Afin de garantir que les valeurs limites continuent d'être respectées en cas de nouvelles constructions ou de changements d'affectation et dans le but de poursuivre l'encouragement de la réduction des émissions, il convient de prendre en compte les exigences posées à la qualité de l'air à un stade précoce du projet. Le respect des exigences de qualité de l'air par les sites destinés à un PIF dépend aujourd'hui surtout de la capacité des routes de desserte.

Afin d'évaluer l'impact de l'augmentation du trafic attendue sur la qualité de l'air, la division Protection contre les immissions de l'Office de l'environnement et de l'énergie met à disposition un guide pratique intitulé «Détermination des capacités locales» (www.be.ch/air). La détermination des capacités locales fait partie intégrante du processus de désignation de nouveaux sites destinés à un PIF, afin que le respect des valeurs limites d'immissions soit garanti à long terme.

Protection du climat

En plus des polluants atmosphériques, les véhicules à moteur qui utilisent des carburants fossiles émettent aussi du CO₂. L'augmentation de la concentration de CO₂ dans l'air contribue au réchauffement climatique. La mobilité est responsable d'environ un tiers des émissions de CO₂. La planification et l'autorisation de PIF est par conséquent liée à la politique climatique.

- Objectifs de la Confédération et du canton

La loi fédérale sur le CO₂ prévoit que les émissions de gaz à effet de serre réalisées en Suisse soient globalement réduites de 20 pour cent par rapport à 1990 d'ici à 2020 (art. 3, al. 1). Une limitation des émissions moyennes de CO₂ des voitures de tourisme immatriculées pour la première fois doit contribuer à la poursuite de cet objectif (art. 10, al. 1). Conformément à la stratégie énergétique de 2006, le canton de Berne vise à ce que, d'ici à 2035, dix pour cent des véhicules soient équipés d'un système de propulsion alternatif. Cet objectif se répercute notamment sur le nouvel article 91b1, alinéa 1 OC, en vertu duquel les exploitants de projets générant une importante fréquentation sont tenus d'installer et d'exploiter des bornes de recharge pour véhicules électriques.

- Contribution de la planification des sites destinés à des PIF

La planification des sites destinés à des PIF en vertu de la fiche de mesure B_02 contribue à réduire les émissions de CO₂ puisqu'elle favorise les trajets courts et crée un contexte favorable à la maîtrise des flux de circulation liés aux PIF en encourageant les TP et le TCP. Le choix d'un bon emplacement pour un PIF, qui soit bien desservi par les TP, participe en effet efficacement à la poursuite des objectifs fédéraux concernant le climat. En outre, les objectifs en matière de protection de l'air ont généralement aussi des répercussions positives sur les émissions de CO₂.

Emissions de bruit

Le bruit constitue une autre atteinte portée à l'environnement à proximité des routes. L'article 9 de l'ordonnance sur la protection contre le bruit (utilisation accrue des voies de communication) prévoit que l'exploitation d'installations fixes nouvelles ou notablement modifiées ne doit pas entraîner un dépassement des valeurs limites d'immission consécutif à l'utilisation accrue d'une voie de communication ou la perception d'immissions de bruit plus élevées. En règle générale, une augmentation de 1 dB(A) (mesure LEQ), ce qui correspond à une augmentation du trafic journalier moyen de 25 pour cent, est perceptible (cf. ATF 1C_204/2012 du 25 avril 2013, c. 4, Aarau).

3. Dans quels cas un projet de construction constitue-t-il un PIF?

Définition

Les projets de construction qui occasionnent 2000 trajets par jour ou plus en moyenne annuelle sont considérés comme des PIF. On entend par trajet chaque aller et chaque retour effectué avec une voiture de tourisme à l'exclusion des trajets générés par les livraisons ou liés à la présence d'habitations et de ceux effectués à vélo ou au moyen d'un engin assimilé à un véhicule.

Affectations potentielles des PIF

Ce sont avant tout les locaux destinés au commerce de détail qui peuvent occasionner 2000 trajets ou plus par jour. Les pôles de développement cantonaux (PDE), notamment les pôles d'emploi importants, peuvent également constituer des PIF. Enfin, dans les domaines des loisirs et du tourisme aussi, des projets peuvent occasionner 2000 trajets ou plus par jour. Le présent guide ne contient toutefois pas de directives particulières pour ce type de projets, car ceux-ci nécessitent, plus encore que l'implantation de centres commerciaux ou d'emplois, une évaluation au cas par cas.

Sites d'importance cantonale et régionale

Pour l'implantation de PIF, on distingue entre les sites d'importance cantonale et régionale. Les projets devant occasionner plus de 5000 trajets TJM_{PIF} ne sont admissibles que sur les sites d'importance cantonale, alors que les projets devant occasionner entre 2000 et 5000 trajets TJM_{PIF} devraient être réalisés sur les sites d'importance régionale.

Périmètres d'aménagement et d'influence

Le périmètre d'aménagement correspond au site destiné au PIF, à savoir le terrain sur lequel un tel projet est en principe admissible. Le périmètre d'influence est plus étendu et englobe toute la zone sur laquelle un projet se trouvant sur un site d'implantation de PIF aura des répercussions importantes (espace, transports et environnement, cf. définitions supra). Les sites destinés à des PIF dont les périmètres d'aménagement ou d'influence se touchent ou se recoupent doivent être considérés comme un tout et faire l'objet d'un seul et même plan. Si plusieurs PIF sont autorisés sur un site et qu'ils occasionnent ensemble plus de 5000 trajets, ils doivent être prévus dans le plan directeur cantonal.

3.1 Calcul du nombre de trajets potentiels

Lorsque l'on cherche à déterminer si un projet constitue un PIF, le nombre de trajets (TJM_{PIF}) potentiels doit être évalué sur la base de données tirées de la pratique. A cet égard, il convient d'abord d'estimer la fréquentation du site, puis d'évaluer quelle proportion des trajets relève du TIM. C'est ainsi que se calcule le TJM_{PIF} .

Facteurs d'influence

Le nombre de trajets occasionnés par un PIF dépend principalement des facteurs suivants:

- Surfaces de plancher et nature des affectations: il convient d'adopter une approche différenciée. Les centres commerciaux, par exemple, n'ont pas tous les mêmes incidences sur le trafic. La nature de l'affectation a une influence sur le nombre de trajets occasionné par m^2 de la surface et par jour.
- Offre de places de stationnement: le trafic spécifique généré par place de stationnement dépend directement de la nature de l'affectation, de la diversité des affectations et de l'offre de places de stationnement.
- La nature et la qualité de la desserte par les TP et de l'accessibilité pour le TCP.
- Les affectations avoisinantes: la concentration de plusieurs projets ayant une offre identique ou similaire (p. ex. magasins de meubles ou de mode) engendre un trafic plus important. En revanche, si seul un projet avec une offre spécifique est implanté sur un site, l'augmentation du trafic est moins importante. Il en va par exemple de même si un local destiné au commerce de détail est implanté au même endroit qu'un cinéma ou une autre offre similaire¹.

L'influence des facteurs précités varie en fonction des projets, raison pour laquelle aucune valeur définitive ne peut être donnée pour le calcul du nombre de trajets potentiels.

Offre de places de stationnement

L'offre de places de stationnement constitue l'un des facteurs d'influence. Le nombre de places nécessaires et admissibles est régi par les articles 49 ss OC (cf. guide intitulé «Places de stationnement pour véhicules»).

Le nombre de places de stationnement nécessaires en vertu des articles 49 ss OC doit concorder avec le nombre de trajets admissibles du point de vue de la planification des transports et de la protection de l'environnement (pollution atmosphérique et nuisances sonores). Si le nombre de places de stationnement admissibles est moindre, des mesures d'accompagnement adéquates, sur les plans de l'organisation et de l'exploitation, doivent être prises par exemple dans un concept de mobilité (cf. ch. 7).

Estimation sur la base des données empiriques

L'estimation du nombre de trajets potentiels par m^2 de la surface de plancher ou des places de stationnement doit tenir compte de la nature de l'affectation et de la situation concrète ainsi que de la qualité de la desserte du projet et se fonder sur des données empiriques.

3.2 Valeurs limites pour l'estimation du nombre de trajets potentiels

S'agissant du nombre de places de stationnement et des surfaces de plancher, des valeurs limites sont fixées pour les affectations liées aux achats ou aux services. Ces valeurs doivent obligatoirement figurer dans toute demande de permis de construire. Si un projet dépasse les valeurs limites présentées ci-après, il faut s'attendre à ce qu'il occasionne plus de 2000 trajets TJM et qu'il doive par conséquent être considéré comme un PIF. Les valeurs indiquées se fondent sur des données tirées de la pratique et collectées par la division Protection contre les immissions.

¹ Comme indiqué au début du chapitre 3, le présent guide ne contient pas de directives particulières pour les affectations liées aux loisirs.

Si les valeurs limites suivantes sont atteintes, il convient d'examiner si le projet concerné constitue un PIF:

| | |
|-------------------|---|
| Vente | surface de plancher de 2500 m² ou plus 125 places de stationnement ou plus Trafic spécifique potentiel: 13 trajets par place de stationnement et par jour |
| Services | surface de plancher de 40 000 m² ou plus 500 places de stationnement ou plus (si ces valeurs sont atteintes, il convient dans tous les cas de réaliser une EIE) Trafic spécifique potentiel: 4 trajets par place de stationnement et par jour |
| Autre affectation | Aucune valeur limite ne peut être fournie pour les autres affectations. S'agissant des projets ayant une autre affectation, l'autorité d'octroi du permis de construire doit procéder à une évaluation au cas par cas en vue de déterminer si le projet constitue un PIF. L'OSPIF peut être consulté au besoin. |

Les valeurs précitées sont valables pour les sites d'importance régionale pour l'implantation de PIF. Pour les sites d'importance cantonale, le calcul est effectué de la même manière (cf. formule ci-dessous) mais sur la base de 5000 trajets TJM_{PIF} (et non 2000).

Valeurs limites pour les places de stationnement

Pour calculer le nombre maximal de places de stationnement (valeur limite), il faut diviser la valeur correspondant aux trajets TJM_{PIF} , soit 2000, par le trafic spécifique potentiel (trajets par place de stationnement et par jour). Les estimations du trafic spécifique potentiel se fondent sur des données tirées de la pratique et collectées par la division Protection contre les immissions. Celles-ci présentent des variations relativement importantes. Afin de garantir le respect de la valeur limite correspondant aux places de stationnement, c'est une valeur plutôt haute qui a été retenue pour le trafic spécifique potentiel.

$$\text{Nombre de places de stationnement} \leq \frac{2'000}{\text{trafic spécifique potentiel}}$$

Norme VSS SN 640 283

S'agissant des autres affectations, la norme VSS SN 640 283 «Trafic généré par des installations de stationnement pour des affectations autres que le logement» donne des pistes pour l'estimation des valeurs limites. Elle contient des indications chiffrées relatives au trafic généré (trajets en voiture par jour, par unité d'affectation et par place de stationnement) et à la répartition modale ainsi que des courbes de variation journalières et hebdomadaires caractéristiques².

Répartition des capacités routières entre l'affectation primaire et le PIF

Une desserte suffisante doit être assurée aussi bien pour l'affectation primaire conforme à l'affectation de la zone que pour la nouvelle affectation d'un PIF. Si l'implantation d'un tel projet est prévue, la capacité des routes admise par les plans supérieurs³ doit être divisée en deux: d'une part une réserve de trajets pour les affectations primaires prévues par la réglementation fondamentale en matière de construction sur tout le site destiné au PIF et d'autre part les trajets restants, disponibles pour le PIF (nouvelles installations, mais aussi agrandissement de PIF existants). Le calcul est effectué par la commune sur le territoire de laquelle se trouve le site destiné aux PIF, d'entente avec l'OPC, sur la base des plans supérieurs (cf. supra). La manière de procéder est décrite au chapitre 7. Il en va de même pour le calcul du trafic généré par les affectations primaires sur un site destiné à des PIF.

² La norme propose une classification relativement détaillée des affectations autres que le logement; dans des cas particuliers, une subdivision plus précise peut toutefois se révéler nécessaire.

³ Il s'agit de se référer en premier lieu à la capacité disponible ainsi qu'à la planification des transports au niveau régional selon la CRTU.

3.3 Autres aspects

PIF et obligation de réaliser une EIE

Lorsqu'il s'agit de déterminer si un projet constitue ou non un PIF, la question de savoir s'il doit être soumis à une EIE n'est pas pertinente. En effet, ce sont les critères définis dans l'annexe de l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement qui permettent de décider si une EIE doit être réalisée, alors que c'est le trafic potentiel qui détermine si un projet constitue un PIF (art. 91a OC).

Cas particulier: planification cantonale des infrastructures

La fiche de mesure B_02 prévoit une réglementation spéciale pour les infrastructures cantonales telles que les hôpitaux ou les écoles. La planification cantonale des infrastructures est assurée par les Directions concernées⁴. L'obligation d'inscrire les projets de ce type dans un plan (art. 8, al. 2 LAT) est respectée dans le cas où la planification cantonale des infrastructures prend la forme d'un plan sectoriel et elle est contraignante pour les autorités. Une coordination étroite avec le plan directeur cantonal doit être garantie. Si un plan sectoriel n'est pas édicté, c'est le plan directeur cantonal qui prend le relais.

Implantation de plusieurs PIF sur un seul et même site

Deux PIF peuvent être implantés sur un site d'importance régionale et plusieurs PIF sur un site d'importance cantonale, pour autant que les prescriptions de la planification directrice soient respectées (PDC ou CRTU, au sujet des trajets, des surfaces de plancher ou d'autres valeurs). Les installations qui ne constituent pas en soi un PIF sont prises en considération dans l'affectation primaire (cf. ch. 3.2) mais ne sont pas soumises aux restrictions spécifiques aux PIF prévues dans la planification directrice. Si un PIF seul ou si plusieurs PIF implantés sur un même site occasionnent plus de 5000 trajets, ils ne peuvent être implantés que sur un site d'importance cantonale. Les installations qui forment un tout ne peuvent pas être subdivisées de manière artificielle afin que chaque partie ainsi créée occasionne moins de 5000 trajets ou passe sous la barre des 2000 trajets. Pour déterminer si l'on a affaire à une ou plusieurs installations, il convient de se référer aux critères présentés dans la jurisprudence du Tribunal fédéral relative aux EIE (cf. décision Tivoli dans l'ATF 142 II 20: la question de savoir si une pluralité d'installations forme une unité d'exploitation et constitue ainsi un ensemble du point de vue juridique dépend de la proximité géographique et de l'existence d'un lien fonctionnel étroit entre les installations. En règle générale, on est en présence d'une seule installation si différents propriétaires coopèrent et qu'il y a une certaine organisation ou planification commune).

4. Procédure et instruments

L'aménagement de sites pour l'implantation de PIF et le développement de tels projets nécessitent une étroite collaboration entre les responsables de l'aménagement aux niveaux cantonal et régional et les communes d'une part et les exploitants ou les investisseurs potentiels d'autre part.

La figure 2 propose une vue d'ensemble des compétences et des processus décrits en détails aux chapitres suivants.

⁴ En premier lieu, la Direction de l'instruction publique et de la culture et la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration, mais aussi, par exemple, la Direction des travaux publics et des transports (Office des immeubles et des constructions).

| | | | | | |
|---------|---|---|---|--|---|
| Canton | Plan directeur cantonal | | | | |
| | Définition de la procédure et de la méthode relatives à la planification et à l'autorisation des PIF | Définition des principes d'aménagement applicables à la planification de sites destinés aux PIF dans le PDC et les CRTU | Désignation des sites pouvant accueillir des PIF occasionnant plus de 5000 trajets TJM (y c. preuve du respect des principes d'aménagement) | | |
| Région | CRTU (plan directeur régional) | | | | |
| | Désignation des sites pouvant accueillir des PIF occasionnant de 2000 à 5000 trajets TJM (y c. preuve du respect des principes d'aménagement) | | Harmonisation des transports et de l'urbanisation au niveau régional, concrétisation des directives du PDC | | |
| Commune | Aménagement local (procédure d'édition des plans) | | Procédure d'octroi du permis de construire | Procédure de police des constructions | |
| | Le plan directeur communal définit des bases conceptuelles pour la desserte sur le territoire communal. | Le plan d'affectation communal édicte les prescriptions contraignantes pour les propriétaires fonciers dans le périmètre d'implantation d'un PIF (existant ou à venir). | Autorisation de projets de construction concrets (création ou modification de PIF) | Contrôle du respect des prescriptions contraignantes pour les propriétaires fonciers | Exigence du recensement des trajets effectué par l'exploitant, correction d'éventuelles lacunes |

Figure 2: compétences et processus relatifs à la planification et à l'autorisation de PIF

4.1 Planification directrice cantonale

Les sites d'importance cantonale destinés à des PIF sont désignés dans le plan directeur cantonal conformément à la planification directrice cantonale, et plus particulièrement au projet de territoire du canton de Berne (qui sont aussi déterminants pour les sites d'importance régionale). C'est sur cette base que les sites destinés à des PIF ne sont en règle générale admis que dans les communes relevant de la catégorie «centres urbains des agglomérations» ou dans un centre de niveau 3 au minimum (cf. ch. 6). Le guide «Les projets générant une importante fréquentation dans le plan directeur cantonal» (2024) traite de l'examen et de la désignation de sites destinés à des PIF (Lien: [Guides pour l'aménagement local](#)).

4.2 Planification directrice régionale

CRTU: un instrument pour harmoniser les transports et l'urbanisation

Les CRTU sont les instruments ayant force obligatoire pour les autorités permettant d'harmoniser les transports et l'urbanisation dans le périmètre d'une conférence régionale. Les sites destinés à des PIF ont des incidences importantes dans ces deux domaines. Les régions d'aménagement et les conférences régionales désignent les sites destinés à des PIF dans les CRTU.

Les CRTU sont révisées et actualisées de manière périodique. Le canton énonce les consignes applicables à cet égard. Les conférences régionales et les régions d'aménagement élaborent et arrêtent les CRTU, tandis que l'OACOT les approuve.

Les organes chargés de l'aménagement informent la population sur les objectifs que visent les plans d'aménagement et sur le déroulement de la procédure (art. 56 LC). Ils veillent à ce que la population puisse participer suffisamment tôt et de manière adéquate à l'élaboration des plans d'aménagement (art. 58 LC).

Collaboration avec les services spécialisés cantonaux

Les services spécialisés cantonaux, qui examinent les CRTU et prennent position à leur égard dans le cadre de rapports techniques, participent à la désignation des sites pour l'implantation de PIF:

- Office des affaires communales et de l'organisation du territoire, Service de l'aménagement local et régional (autorité directrice s'agissant de l'examen préalable et de l'approbation),
- Office des affaires communales et de l'organisation du territoire, Service de l'aménagement cantonal (coordination avec l'aménagement cantonal),
- Office des transports publics et de la coordination des transports, section coordination des transports (coordination avec les transports),
- Office des ponts et chaussées, arrondissement d'ingénieur en chef responsable (capacités du réseau routier),
- Office des ponts et chaussées, Centre de prestations (compatibilité avec les plans sectoriels cantonaux),
- Office des ponts et chaussées, Protection contre le bruit (bruit du trafic routier),
- Office de l'économie, Politique économique,
- Office de l'environnement et de l'énergie, Protection contre les immissions (rejets de polluants atmosphériques),
- Office de l'environnement et de l'énergie, Energie et protection du climat (objectifs relevant de la politique énergétique, en particulier émissions de CO₂).

Afin d'assurer la coordination nécessaire, les régions doivent prendre contact avec le canton avant la procédure formelle d'examen préalable. Cela permet de détecter de manière précoce les éventuels problèmes. Les régions s'adressent en premier lieu à l'OACOT ou, pour les questions spécifiques relatives aux capacités du réseau routier, à l'OPC. L'office concerné décide ensuite s'il peut traiter l'affaire seul ou s'il doit la présenter à l'OSPIF.

Organe cantonal pour la coordination des questions relatives aux PIF

Afin que la coordination des différents aspects techniques soit garantie, le canton a créé l'organe spécialisé pour les projets générant une importante fréquentation (OSPIF). Celui-ci se compose de représentants des offices et services suivants:

- Office des affaires communales et de l'organisation du territoire, Service de l'aménagement cantonal,
- Office des affaires communales et de l'organisation du territoire, Service de l'aménagement local et régional,
- Office des ponts et chaussées, Centre de prestations,
- Office des transports publics et de la coordination des transports, Coordination des transports,
- Office de l'économie, Politique économique,
- Office de l'environnement et de l'énergie, Protection contre les immissions,
- Office des transports publics et de la coordination des transports, Coordination des transports,
- Office de l'environnement et de l'énergie, Environnement et développement durable,
- Office des immeubles et des constructions, Développement de site

L'OSPIF conseille l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire, en tant qu'autorité responsable de la conduite de la procédure, et assure l'unité de la pratique cantonale (art. 91e OC).

Recours contre les plans directeurs

Les plans directeurs ne contiennent pas de dispositions contraignantes pour les propriétaires fonciers; c'est pourquoi les exploitants des PIF et les autres personnes concernées ne disposent pas de voies de recours à leur encontre. Ils peuvent uniquement attaquer ces dispositions *accessoirement* dans le cadre de la procédure d'édition des plans d'affectation. Les communes peuvent en revanche recourir contre les plans directeurs cantonaux et régionaux (s'il est porté atteinte à leur autonomie).

4.3 Plans d'affectation communaux

Les plans d'affectation communaux mettent en œuvre les directives du plan directeur cantonal et des CRTU de manière contraignante pour les propriétaires fonciers en fixant la nature et le degré de l'affectation dans les zones à bâtir.

Outre les instruments mentionnés ci-après, les plans directeurs (supra)communaux (p. ex. plans directeurs pour la gestion du trafic) ainsi que certaines stratégies (p. ex. concept de mobilité) jouent aussi un rôle important dans la gestion des PIF. A cet égard, il convient de se référer aux chapitres 6.2 et 7.3.

Possibilités de mise en œuvre

Les dispositions nécessaires peuvent être édictées comme suit:

- de manière définitive dans le plan de zones et dans le règlement de construction (en une étape),
- par l'inscription de prescriptions générales en tant qu'éléments de coordination réglée dans le plan de zones et dans le règlement de construction (au moyen d'une zone à planification obligatoire) et par leur concrétisation dans un plan de quartier (en deux étapes),
- directement dans un plan de quartier au sens de l'article 88 LC (en une étape).

Exigences imposées aux prescriptions

Les prescriptions doivent notamment garantir que les directives des plans directeurs régionaux ainsi que, le cas échéant, communaux (en particulier pour ce qui concerne le trafic) ainsi que les autres exigences (p. ex. de la protection contre le bruit et de la protection de l'air) peuvent être respectées. Elles doivent en particulier fixer des limites adéquates quant à la nature des affectations (quelles activités générant du trafic sont admises), à la diversité des affectations et aux degrés d'affectation (quelle taille de surface de plancher ou combien de places de stationnement ou de trajets sont admis). Le chapitre 7 contient de plus amples informations à ce sujet.

Information et participation de la population

Les organes chargés de l'aménagement informent la population sur les objectifs que visent les plans d'aménagement et sur le déroulement de la procédure (art. 56 LC). Ils veillent à ce que la population puisse participer suffisamment tôt et de manière adéquate à l'élaboration des plans d'aménagement (art. 58 LC).

Approbation

Les plans d'affectation communaux sont approuvés par l'OACOT.

Voies de droit

Quiconque est particulièrement touché par un plan d'affectation peut former opposition contre ce plan pendant la durée du dépôt public (art. 60 LC). L'arrêté sur l'opposition est susceptible de recours (art. 61a LC).

4.4 Procédure d'octroi du permis de construire

Régime de l'autorisation obligatoire

La création ou la modification de constructions ou d'installations sont soumises à l'octroi d'un permis de construire (art. 1a LC).

Compétences

L'autorité ordinaire d'octroi du permis de construire (préfecture ou commune, cf. art. 33 LC et 8 DPC) est compétente à cet égard.

Si un plan de quartier a valeur de permis de construire, l'OACOT est à la fois autorité d'approbation et autorité d'octroi du permis de construire (procédure combinée: art. 88, al. 6 LC, art. 122b OC et art. 9 LCoord).

Conditions de l'autorisation

Le projet de construction doit satisfaire aux exigences des plans d'affectation. Les prescriptions en matière de construction des plans d'affectation communaux (plan de zones / règlement de construction ou plan de quartier) garantissent que les directives des plans directeurs sont mises en œuvre de manière contraignante dans la procédure d'octroi du permis de construire (cf. ch. 4.3 supra). Le permis de construire mentionne les conditions et les charges nécessaires. Il a force obligatoire pour les requérants et leurs ayants cause.

Conseils de l'organe spécialisé

Pour toute question concernant les PIF, l'autorité d'octroi du permis de construire consulte l'OSPIF; elle prend contact avec lui par l'intermédiaire du Service de l'aménagement cantonal de l'OACOT.

Voies de droit

Les décisions de l'autorité d'octroi du permis de construire peuvent être attaquées par le biais d'un recours adressé à la Direction des travaux publics et des transports (art. 40 LC). Si un plan de quartier a valeur de permis de construire, le recours doit être adressé à la DIJ (art. 61a LC).

Informations complémentaires

Le chapitre 8 traite en détail des PIF dans le cadre de la procédure d'octroi du permis de construire.

4.5 Procédure de police des constructions

Compétences

Les communes exercent la police des constructions (art. 45, al. 1 LC). Elles bénéficient du soutien des services spécialisés cantonaux, qui, notamment, édictent des prescriptions en matière de construction et les mettent en œuvre. L'autorité de police des constructions veille à ce que les conditions et charges, pour ce qui concerne l'offre de vente par exemple, soient respectées. Elle doit fournir aux exploitants des installations les indications nécessaires à un contrôle (art. 45, al. 2 LC et 91f OC). Voir aussi le chapitre 8.3.

Objet

L'examen porte sur le respect des prescriptions découlant des plans d'affectation et du permis de construire, notamment: la diversité des affectations (déterminante pour évaluer le trafic potentiel), les surfaces de plancher ainsi que le nombre de places de stationnement ou de trajets.

Voies de droit

Les décisions de la police des constructions peuvent être attaquées par le biais d'un recours adressé à la Direction des travaux publics et des transports (art. 49 LC).

5. Planification de sites destinés à des PIF dans le plan directeur

Comme le mentionne le chapitre 3, une distinction est opérée entre les sites d'importance cantonale et les sites d'importance régionale. Les sites d'importance cantonale occasionnant plus de 5000 TJM sont désignés dans le plan directeur (fiche de mesure B_02). Les critères d'adéquation du site ainsi que la capacité des environs à assumer un PIF sont les mêmes que pour les sites d'importance régionale (cf. ch. 6). La procédure concrète d'examen et de désignation de sites d'importance cantonale est présentée dans le guide «Les projets générant une importante fréquentation dans le plan directeur cantonal» (2024) (Lien: [Guides pour l'aménagement local](#)).

6. Planification de sites destinés à des PIF dans l'aménagement régional

Désignation de sites pour l'implantation de PIF par les régions

Les responsables de l'aménagement régional identifient et désignent les sites pour l'implantation de PIF conformément aux principes d'aménagement définis dans la fiche de mesure B_02. Il s'agit là d'exigences minimales. Les communes, dans leur propre intérêt, veillent à ce que l'équipement satisfasse à leurs exigences spécifiques et s'efforcent de trouver des solutions de qualité pour assurer la desserte par les TP et l'accessibilité pour le TCP.

Les principes d'aménagement inscrits dans le PDC (fiche de mesure B_02), énoncés ci-dessous, s'appliquent également à la désignation de sites destinés à des PIF dans l'aménagement régional. La démonstration qu'un site se prête à l'implantation d'un PIF doit se fonder sur ces principes d'aménagement, qui servent également de critères lors de la pesée des intérêts. Les principes 1 à 5 permettent ainsi de garantir l'adéquation du périmètre examiné. Il n'est possible de réaliser un PIF que lorsque le site envisagé respecte tous les critères (c'est-à-dire chacun des principes 1 à 5). Lorsqu'il est établi que le périmètre examiné se prête à la réalisation d'un PIF, il s'agit de déterminer si l'impact du projet est acceptable (principe d'aménagement 6).

6.1 Principes d'aménagement

1. Types d'espace

Les sites destinés à des PIF ne sont définis que dans les communes relevant de la catégorie «centres urbains des agglomérations» selon le projet de territoire du canton de Berne et la mesure C_02 du plan directeur cantonal ou dans des centres du 3^e niveau (cf. mesure C_01, réseau de centres). Le développement d'installations de PIF existantes dans des centres régionaux du 4^e niveau et dans des centres touristiques est exceptionnellement admis, pour autant que ces centres soient au moins situés dans le type d'espace «ceinture des agglomérations et axes de développement» selon le projet de territoire du canton de Berne et la mesure C_02.

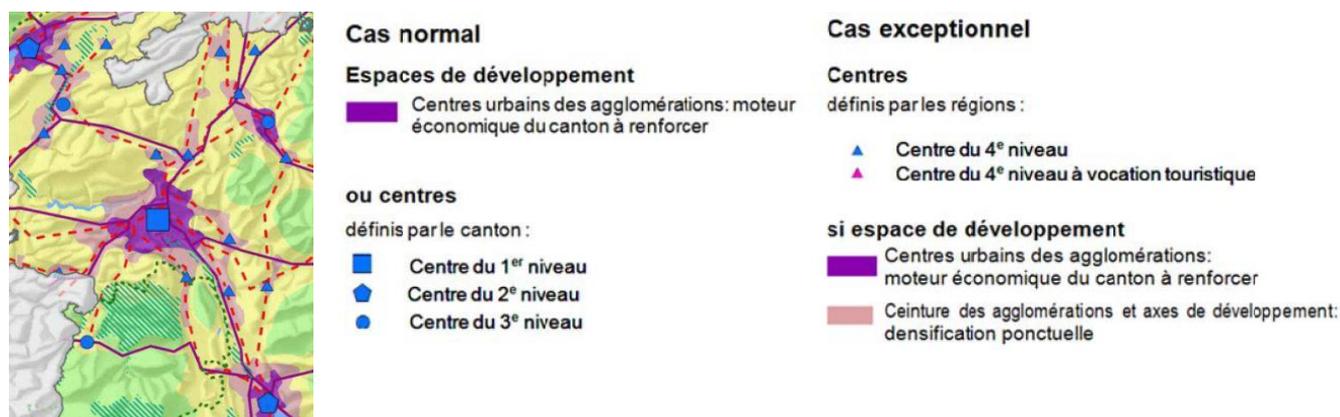


Figure 3: Extrait du projet de territoire du canton de Berne (à gauche) et légende (modifiée, à droite)

2. Situation

Les sites destinés à des PIF sont implantés, sur le territoire de la commune concernée, dans le périmètre d'un seul tenant bâti de manière relativement dense à l'intérieur de la localité principale. Ils sont situés aussi près que possible des pôles d'habitation et d'activités ou des nœuds de communication, de façon à ce que les trajets soient courts (trajets moyens vers un site donné aussi courts que possible).

3. Accessibilité par le TCP

Les sites destinés à des PIF sont aisément accessibles à pied ou à vélo, en toute sécurité, depuis les pôles d'habitation et d'activités environnants.

S'agissant de la planification des réseaux et des itinéraires destinés au TCP, il convient de se référer aux aides à l'exécution de l'Office fédéral des routes, que peuvent être téléchargées depuis le site Internet de ce dernier. La publication MD D125 : Vers les IFF de demain, urbaines et multimodales (décembre 2012) est particulièrement intéressante à cet égard.

4. Desserte et accessibilité par les transports publics

Les sites destinés à des PIF disposent d'un arrêt d'une ligne de transports publics existante conformément à l'arrêté sur l'offre. Cet arrêt doit être distant de 300 mètres au plus d'une entrée principale (longueur du chemin à parcourir à pied)⁵. Le niveau de l'offre selon l'arrêté sur l'offre de transports publics est de 4 au moins pour les PIF dans le domaine des achats et des loisirs, et de 3 au moins s'agissant des activités⁶.

5. Desserte et accessibilité par le TIM

La desserte par les véhicules motorisés emprunte le réseau des routes de liaison principales (il s'agit en règle générale du réseau de base) et évite les quartiers d'habitation.

6. Mise en évidence de l'impact prévu

L'impact de l'utilisation prévue (dans l'hypothèse d'un taux de réalisation de 80 %) et de l'augmentation du volume de trafic qui en résultera est étudié, pour chaque site destiné à des PIF, dans les domaines suivants:

- Site (structure du tissu bâti, urbanisme, affectation des alentours)
- Atteintes portées à l'environnement (bruit, pollution atmosphérique)
- Capacité du réseau routier (à plus grande échelle également: routes de liaison principales, nœuds importants, cf. définition du périmètre d'influence)

L'examen de l'impact sur la capacité du réseau routier inclut en particulier celui des répercussions sur la qualité de l'exploitation des transports publics routiers (ponctualité, respect de la cadence et des correspondances). Si ces répercussions risquent d'être négatives, des mesures visant à garantir la qualité de l'exploitation doivent être définies.

Cet examen s'étend également aux répercussions sur la qualité des itinéraires cyclables et pédestres. Si ces répercussions risquent d'être négatives, des mesures doivent être définies.

Au vu du résultat de ces évaluations, les possibilités d'utilisation du site et les restrictions nécessaires (surface de plancher, nombre de places de stationnement, trajets, etc.) doivent être fixées au niveau adéquat, dans un plan directeur ou un plan d'affectation (cf. ch. 6.2 à 6.4 ci-après pour ce qui concerne l'aménagement au niveau régional et le ch. 7 au niveau communal).

Le plan directeur doit définir au moins le périmètre du site destiné à un PIF ainsi que la limite supérieure du nombre de trajets tolérables admis.

6.2 Compatibilité avec l'infrastructure de transport et atteintes à l'environnement

S'agissant de la désignation des sites d'implantation de PIF, la tâche principale dans le cadre de l'aménagement régional consiste à examiner la compatibilité avec les plans supracommunaux en matière d'urbanisme et de transports. Les sites destinés à des PIF ne doivent, en particulier, pas surcharger le réseau des routes publiques et les nœuds routiers (art. 27, al. 1 OC). En vue de garantir la compatibilité, une limite supérieure du TJM ou du TJM_{PIF} admis est définie pour chaque site dans le plan directeur régional. Cette limite est fixée en fonction de la capacité du réseau routier et de la circulation qu'il supporte déjà ainsi que des immissions de bruit et de polluants atmosphériques.

⁵ Il est recommandé de faire en sorte qu'un arrêt d'une ligne de transports publics soit aussi proche que possible de l'entrée principale.

⁶ Une définition des niveaux d'offre figure à l'article 5, alinéa 1 de l'ordonnance sur l'offre de transports publics. Offre de niveau 3: cadence semi-horaire, 26 à 39 allers retours quotidiens; offre de niveau 4: cadence semi-horaire au minimum, 40 allers retours quotidiens et plus.

Sites d'implantation de PIF considérés seulement comme des éléments de coordination en cours

Si la région renonce à fixer une limite supérieure du TJM_{PIF} dans la CRTU, le site destiné à des PIF ne peut être approuvé qu'en tant qu'élément de coordination en cours, puisque la coordination n'est pas entièrement réglée et que la sécurité des plans n'est pas garantie.

Périmètre d'influence

C'est le périmètre d'influence qui permet de déterminer si les capacités routières sont suffisantes pour un site destiné à des PIF, de telle sorte que la qualité d'exploitation nécessaire (cf. définition) puisse être garantie sur le réseau routier suprarégional alentour. Plus précisément, il s'agit de calculer combien de trajets supplémentaires l'infrastructure de transport existante peut supporter. Il revient aux responsables de l'aménagement de délimiter le périmètre d'influence. Celui-ci est aussi utilisé pour déterminer si le bruit et les polluants atmosphériques respectent les valeurs admises. Il comprend

- toutes les routes de quartier et les routes collectrices sur lesquelles le trafic a déjà augmenté faiblement en raison de la présence du site destiné aux PIF,
- toutes les routes principales sur lesquelles le trafic augmentera sensiblement en raison de la présence du site destiné aux PIF,
- toutes les routes principales, routes collectrices et routes de quartier qui, sans l'implantation d'un PIF, atteignent déjà les limites du point de vue de la protection de l'air⁷.

En fonction des conditions spécifiques à chaque site, le périmètre d'influence peut s'étendre jusqu'à la route à haut débit (autoroute, semi-autoroute) la plus proche (y c. jonction autoroutière). Lors de la définition du périmètre d'influence, il convient également de tenir compte de la zone d'influence principale du site destiné au PIF en question, de la topologie (nombre de voies de circulation et de carrefours et disposition) ainsi que de la fréquentation du réseau routier. Des critères aussi solides et objectifs que possible sont nécessaires. Ils doivent être présentés dans le rapport de planification relatif à la CRTU. Dans certaines circonstances, il est en outre judicieux de recourir à une simulation du trafic pour fixer le périmètre d'influence. La définition de ce périmètre se fonde sur le plan directeur communal des communications (s'il existe) ainsi que, pour les routes cantonales, sur le plan du réseau routier cantonal ou l'évaluation de l'arrondissement d'ingénieur en chef (AIC) compétent.

Capacité du réseau routier

La capacité du réseau routier dépend de multiples facteurs, tels que la largeur de la route, la visibilité, le type, la forme et la fréquence des carrefours, les pentes, le nombre d'accès aux maisons, les arrêts de bus, etc. C'est pourquoi le propriétaire de la route concerné (l'arrondissement d'ingénieur en chef de l'Office des ponts et chaussées pour les routes cantonales, la commune pour les routes communales) ainsi que l'Office des transports publics et de la coordination des transports (en ce qui concerne les TP routiers) doivent fournir une évaluation. S'il est constaté que la capacité ne sera plus suffisante, l'exploitant ou l'investisseur doit réaliser une analyse détaillée, éventuellement avec une simulation. Celle-ci peut aussi être utilisée pour vérifier l'efficacité des mesures prises le cas échéant sur la route (p. ex. rééquipements, signalisation, gestion active du trafic).

Prise en compte du volume de trafic aux heures de pointe

Le calcul du TJM permet de déterminer si un site d'implantation de PIF est compatible avec les exigences de la protection de l'air et de la protection contre le bruit. En revanche, ce chiffre n'est dans la plupart des cas pas assez précis du point de temporel pour déterminer si la capacité du réseau routier est suffisante. Selon l'affectation, le volume de trafic peut être critique, en particulier aux heures de pointe. C'est la raison pour laquelle les courbes de variation journalières, hebdomadaires et annuelles doivent être prises en compte. La norme VSS 640 283 donne des pistes à cet égard. Pour certaines affectations (p. ex. tourisme), il faut en outre tenir compte des variations saisonnières, qui sont importantes dans certains cas.

⁷ Les différents types de route (routes principales, routes collectrices et routes de quartier) sont définis dans la norme VSS 640 040.

Limitations aux heures de pointe

Si le volume de trafic sur le réseau routier alentour est déjà critique, il convient, dans certaines circonstances, de prendre des mesures particulières (gestion du trafic). En premier lieu, une limitation du nombre de sorties du site entre en ligne de compte. Outre le fait de limiter le TJM, il est aussi possible de restreindre le nombre de sorties aux heures de pointe. Le plan directeur régional peut établir la nécessité d'une telle mesure de gestion du trafic. Dans des cas exceptionnels, d'autres mesures peuvent être prises pour ce qui est du nombre de trajets ou de la répartition modale.

Conformément aux articles 15 et 85 LR, de telles limitations peuvent être mentionnées dans l'autorisation de raccordement à la route, dans le plan de quartier ou dans le permis de construire. A titre d'exemple, on peut citer le cas de Winterthur (Öffentlicher Gestaltungsplan Sulzerareal Werk 1, art. 9, al. 18).

6.3 Autres exigences posées aux locaux destinés au commerce de détail

Les articles 25 ss OC, notamment, fixent d'autres exigences aux sites destinés à des PIF dans le domaine des achats (cf. ch. 2.3).

6.4 Informations requises

Les répercussions, qui découlent des principes d'aménagement et des exigences fixées aux sites destinés à des PIF présentés ci-dessus, sur l'environnement (en particulier pollution de l'air, nuisances sonores et utilisation de terres cultivables), l'équipement (compte tenu de la capacité du réseau routier supérieur) et le site (structure du tissu bâti, affectation des alentours) doivent être évaluées, mises en balance et présentées dans un rapport de planification. C'est cette pesée des intérêts qui permet de déterminer les trajets, les surfaces de plancher et le nombre de places de stationnement admis.

Si un ou plusieurs nouveaux PIF sont prévus en dehors d'un site d'implantation existant, la CRTU concernée doit être mise à jour. Une actualisation est nécessaire en cas d'implantation de nouveaux PIF mais aussi d'agrandissement de PIF existants sur un site d'implantation, dès lors que les indications relatives à un tel site dans la CRTU ne correspondent plus aux exigences actuelles.

7. Traitement des PIF dans les plans communaux

Les PIF sont fréquemment des locaux destinés au commerce de détail. Par conséquent, ils constituent souvent des constructions et installations de nature particulière au sens de l'article 20, alinéa 3 LC, qui doivent, le cas échéant, faire l'objet d'une réglementation suffisante dans les plans d'affectation communaux (cf. guide sur les locaux destinés au commerce de détail).

7.1 Objet

Dans les plans communaux, il convient notamment de limiter, de manière contraignante pour les propriétaires fonciers, l'augmentation du trafic générée par un site d'implantation de PIF. Outre le trafic directement lié au PIF, il faut tenir compte de l'affectation primaire conforme à la zone, en vertu de la réglementation fondamentale en matière de construction, à l'intérieur du périmètre d'aménagement (cf. ch. 3.2). Dans l'intérêt de la sécurité du droit, les dispositions doivent se fonder sur des critères mesurables. La réglementation peut prévoir une limitation des surfaces de plancher ou du nombre de places de stationnement et fixer concrètement la nature de l'affectation ainsi qu'une valeur limite pour les trajets. La diversité des affectations, les surfaces de plancher, les places de stationnement et, le cas échéant, la limite imposée au nombre de trajets doivent concorder.

Planification des sites

Les communes sur le territoire desquelles se trouve un site d'implantation de PIF d'importance cantonale ou régionale sont tenues de concrétiser la planification de ces sites en élaborant un plan d'affectation (plan de zones, plan de quartier); ce faisant, elles doivent tenir compte des capacités routières, des atteintes à l'environnement et de la structure du tissu bâti. Le plan d'affectation désigne, de manière contraignante pour les propriétaires fonciers, le périmètre d'aménagement et assure une répartition judicieuse des affectations et des possibilités de stationnement admises. Les communes veillent, dans leur propre intérêt, à ce que l'équipement satisfasse à leurs exigences spécifiques et recherchent, dans la mesure du possible, des solutions en matière de desserte et d'accessibilité par les transports publics et le TCP qui vont plus loin que les prescriptions minimales de la fiche de mesure B_02.

Aspects devant être traités

La planification détaillée des sites destinés aux PIF désignés dans la CRTU et le PDC doit traiter au moins des aspects suivants (critères d'adéquation du site):

- la desserte, y compris la capacité du réseau routier (en particulier aux heures de pointe), et l'accessibilité par les transports publics: les routes et les carrefours ainsi que les TP peuvent-ils absorber le trafic supplémentaire? Des informations plus détaillées que celles qui sont fournies dans le cadre de l'élaboration de plans directeurs cantonaux ou régionaux sont nécessaires;
- les atteintes à l'environnement (en particulier pollution atmosphérique et nuisances sonores dues au PIF, par exemple s'il s'agit d'installations de loisirs, ainsi qu'au trafic supplémentaire généré);
- la structure du tissu bâti: les quartiers d'habitation avoisinants subiront-ils des nuisances dues au trafic supplémentaire occasionné?

Plans directeurs communaux

Les communes identifient et précisent les exigences fixées aux PIF potentiels à l'intérieur d'un site d'implantation et veillent à l'harmonisation avec les autres intérêts publics importants (capacités routières, espace libre, environnement, etc.). Elles peuvent s'acquitter de cette tâche dans le cadre de l'élaboration d'un plan directeur communal, par exemple.

7.2 Plans d'affectation

Généralités

Les plans d'affectation (plan de zones, règlement de construction, plan de quartier) mettent en œuvre les prescriptions des plans directeurs cantonal ou régionaux de manière contraignante pour les propriétaires fonciers. Ils règlent en particulier la délimitation du périmètre d'aménagement et contiennent, le cas échéant, des restrictions en matière de surface de plancher, de places de stationnement, de diversité des affectations et éventuellement des trajets à l'intérieur de ce périmètre (affectation primaire et affectations liées aux PIF). Il revient aux communes de décider quel est l'instrument adéquat pour limiter efficacement l'augmentation du trafic générée par un PIF. Celles-ci peuvent demander conseil à l'OACOT à ce sujet.

Zones à planification obligatoire (ZPO)

Les prescriptions concernant la création d'une ZPO ne contiennent que des directives générales relatives au but de l'aménagement, à la nature de l'affectation, au degré de cette dernière servant de valeur de planification, aux principes d'agencement ainsi qu'à d'autres aspects centraux pour les sites destinés aux PIF (art. 92, al. 1 LC). Des indications plus spécifiques aux PIF sont utiles et nécessaires. Les ZPO sont concrétisées et mises en œuvre au moyen d'un plan de quartier. Pour les PIF situés dans une ZPO, il n'est pas possible de renoncer à l'élaboration d'un plan de quartier, les réglementations figurant dans les prescriptions de la ZPO étant le plus souvent insuffisantes (art. 93, al. 1 LC).

Plans de quartier

En règle générale, les communes mettent en œuvre les ZPO au moyen de plans de quartier. Elles peuvent cependant prévoir un site d'implantation de PIF directement au moyen d'un plan de quartier qui diffère du plan de zones ou du règlement de construction. Quel que soit l'instrument utilisé, un site ne peut être destiné à un PIF que si le PDC ou la CRTU le prévoient et que son état de coordination est défini comme réglé. Le plan de quartier comprend, outre le périmètre d'aménagement, toutes les prescriptions nécessaires, notamment pour ce qui concerne la nature et le degré de l'affectation (p. ex. diversité des secteurs, surface de plancher, nombre de trajets et de places de stationnement et équipement admis).

7.3 Autres instruments à l'échelon communal

Contrats de droit administratif

Les contrats de droit administratif (contrats d'infrastructure et autres) établissent les droits et les devoirs des communes et des exploitants de PIF. Ils règlent par exemple les compétences et les coûts pour ce qui est de l'équipement, y compris leur répartition, ou les mesures d'accompagnement d'un concept de mobilité.

Concept de mobilité

Etant donné que les limites du réseau routier d'ordre supérieur sont, en termes de capacité, déjà atteintes en de nombreux endroits, les communes peuvent exiger, outre la preuve de la disponibilité d'un équipement de capacité suffisante, l'élaboration d'un concept de mobilité. Cela peut, le cas échéant, se révéler nécessaire pour prouver la disponibilité de l'équipement. Dans un tel cas, le concept doit être inscrit en termes contraignants, en tant qu'élément de coordination réglée, dans le plan de quartier ou dans un contrat de droit administratif conclu entre la commune et le maître d'ouvrage et soumis à l'OACOT lors de l'approbation des plans d'affectation.

L'élaboration d'un concept de mobilité permet de garantir que le trafic généré est compatible avec les environs. Un tel document contient notamment des informations sur les mesures prises pour influencer la répartition modale, sur le controlling, sur l'exploitation des places de stationnement le cas échéant ainsi que sur les mesures d'organisation et de fonctionnement visant à gérer le trafic.

Dès lors qu'un concept de mobilité doit être élaboré, il convient aussi d'examiner si les exploitants doivent être tenus de proposer un service de livraison à domicile ou de location de véhicules de livraison. En outre, en particulier pour les pôles d'emploi, la possibilité de mettre à disposition des emplacements pour le partage de véhicules doit être étudiée. Enfin, il faut montrer le cas échéant de quelle manière les places de stationnement peuvent être exploitées de manière à contribuer à la réduction des émissions (cf. ATF 1C_412/2008, Volketswil). Dans le cas où plusieurs aires de stationnement se trouvent sur un même site d'implantation de PIF, les prix doivent être fixés de manière uniforme et l'installation d'un système de stationnement permettant de diminuer le trafic des véhicules à la recherche d'une place doit être étudiée.

Si un système de stationnement local ou régional existe, il convient de montrer, dans le concept de mobilité, comment le PIF s'intègre à ce système.

Outils

Dans le cadre du projet MIPA (Gestion de la mobilité dans les processus de planification de nouveaux sites), EnergieSuisse a élaboré, à l'intention des communes, des outils de travail, qui sont à la disposition des autorités et des particuliers. Ces outils contiennent notamment une liste de contrôle pour l'élaboration d'un concept de mobilité. Ils peuvent être consultés à l'adresse www.mobilitaet-fuer-gemeinden.ch. En outre, diverses directives pour une gestion durable de la mobilité sont disponibles sur la plateforme Internet www.mobil-service.ch.

7.4 Prise en considération de l'affectation primaire

Répartition des capacités routières entre l'affectation primaire et le PIF

Un équipement suffisant doit être garanti aussi bien pour l'affectation primaire conforme à l'affectation de la zone (y c. pour les parcelles classées en zone à bâtir non encore construites) que pour les affectations admises pour les PIF. Les capacités routières admises, en vertu des plans supérieurs (en premier lieu les capacités routières disponibles ainsi que la planification des transports à l'échelon régional dans les CRTU), doivent par conséquent être divisées en une réserve de trajets pour les affectations primaires sur tout le site d'implantation de PIF ainsi qu'en une réserve supplémentaire disponible pour les PIF (nouvelles installations mais aussi agrandissement de PIF existants).

Surfaces d'utilisation, nature de l'affectation, nombre de places de stationnement et nombre de trajets doivent être proportionnés les uns par rapport aux autres. Dans la mesure où le trafic occasionné doit être limité, il revient à la commune de choisir un instrument efficace. Différents types de réglementation sont possibles: la surface de plancher admise peut par exemple être liée à une certaine diversité des affectations ou un nombre de places de stationnement maximal peut être autorisé. Ces réglementations permettent de limiter indirectement le nombre de trajets. Il est en outre possible de décider d'un nombre de trajets maximal admis. Le plan de quartier doit aussi donner des indications quant à la répartition des capacités routières disponibles entre plusieurs PIF potentiels sur un seul et même site d'implantation.

Valeurs indicatives pour les PIF

S'agissant du nombre de trajets potentiels en cas d'implantation d'un nouveau PIF ou d'agrandissement d'un PIF existant, il convient de se référer aux explications fournies au chapitre 3.

Possibilité de négocier les affectations admissibles

Il est possible de fixer, dans un plan de quartier (ou, le cas échéant, dans un plan directeur communal), des valeurs maximales en termes de surfaces d'utilisation, de places de stationnement ou de trajets et de laisser le soin aux propriétaires foncières et propriétaires fonciers de fixer par contrat la répartition entre les projets concrets (possibilité de négocier les surfaces d'utilisation ainsi que le nombre de places de stationnement ou de trajets), à condition que la commune puisse contrôler que les valeurs maximales sont respectées (p. ex. contrôle du nombre de trajets au moyen d'un accès unique au périmètre). La mise en œuvre de ces réglementations se fonde sur une disposition du plan d'affectation ou du plan de quartier et a lieu au moyen d'une inscription au registre foncier (mention) ou d'un contrat de droit administratif.

7.5 Collaboration

Coopération en matière d'aménagement

Le traitement des PIF dans les plans communaux s'effectue de préférence en étroite collaboration avec les responsables de l'aménagement aux niveaux cantonal et régional d'une part et avec les futurs usagers, usagères et exploitants du site d'autre part (aménagement coopératif). Une bonne connaissance des besoins et des tâches des uns et des autres facilite la recherche de solutions.

Participation des services spécialisés cantonaux

L'OACOT examine la preuve de la disponibilité d'un équipement suffisant dans le cadre de l'examen préalable et de l'approbation des plans d'affectation communaux. Il demande aux autres services cantonaux spécialisés d'établir des rapports officiels.

Accompagnement

L'OSPIF conseille les services impliqués et assure l'unité de la pratique cantonale (art. 91e OC). Si nécessaire, il apporte son concours, à la demande de l'OACOT en particulier, dans le cadre de l'examen préalable et de l'approbation des plans communaux.

8. Traitement des PIF dans la procédure d'autorisation

8.1 Autorisation de nouveaux PIF

Exigences

Un PIF doit satisfaire aux exigences des plans d'affectation communaux (plan de zones et règlement de construction, plan de quartier). Les prescriptions des plans directeurs font partie intégrante de ces plans. Les exigences de la législation cantonale sur les constructions ainsi que de la législation fédérale sur la protection de l'environnement sont naturellement aussi applicables.

Un ou plusieurs PIF?

Pour déterminer si l'on a affaire à une ou plusieurs installations, il convient de se référer aux critères présentés dans la jurisprudence du Tribunal fédéral relative aux EIE (cf. décision Tivoli dans l'ATF 142 II 20: la question de savoir si une pluralité d'installations forme une unité d'exploitation et constitue ainsi un ensemble du point de vue juridique dépend de la proximité géographique et de l'existence d'un lien fonctionnel étroit entre les installations. En règle générale, on est en présence d'une seule installation si différents propriétaires coopèrent et qu'il y a une certaine organisation ou planification commune).

Lien avec les prescriptions en matière de stationnement (OC)

Le calcul du nombre de places de stationnement nécessaires et admissibles est régi par les articles 53 ss OC (cf. guide intitulé «Places de stationnement pour véhicules»).

Mesures d'accompagnement

L'offre de places de stationnement, la nature de l'affectation, la surface d'utilisation et le nombre de trajets doivent être harmonisés. A cet égard, les prescriptions des articles 49 ss OC doivent être prises en considération. Si le nombre de places de stationnement autorisées pour un PIF est moins élevé (p. ex. en raison de la fréquentation du réseau routier supérieur, de l'harmonisation des transports et de l'urbanisation ou pour des raisons de protection de l'air ou de protection contre le bruit) que ce que prévoient les articles 49 ss OC, des mesures d'accompagnement adéquates, en termes d'organisation et d'exploitation, doivent être prises (cf. ch. 7). Celles-ci doivent garantir le respect des valeurs limites d'immission et, le cas échéant, du nombre maximal de trajets admis. Elles doivent figurer de manière contraignante et suffisamment précise dans le permis de construire ou dans un contrat de droit administratif.

Immissions

Le respect du nombre de trajets admissibles ainsi que des valeurs limites en termes de bruit et de pollution atmosphérique est garanti par la mention de charges dans le permis de construire, lorsque cela est nécessaire. L'OSPIF peut, au besoin, examiner la proportionnalité de telles charges, à la demande de l'autorité d'octroi du permis de construire.

Droit à l'autorisation

Dans le cadre fixé par la loi et les plans d'affectation, il existe un droit à l'autorisation d'un PIF.

8.2 Autorisation de modifier des installations existantes

Modifications notables

Toutes les interventions qui ont des répercussions considérables sur la structure du tissu bâti, les atteintes à l'environnement ou le volume du trafic (y c. les modifications d'offres existantes, p. ex., dans certaines circonstances, la reconversion d'un restaurant conventionnel en drive-in) constituent des modifications notables. Les plans directeurs et les plans d'affectation limitent les possibilités en la matière. C'est le DPC qui détermine quelles modifications sont soumises à l'octroi d'un permis de construire. Si celles-ci correspondent au

droit en vigueur, dans sa nouvelle teneur, elles sont autorisées. Si tel n'est pas le cas, il convient d'établir si les installations concernées doivent bénéficier de la garantie des droits acquis (cf. ci-dessous). Des changements sur des sites d'implantation de PIF qui ne remplissent pas les critères présentés dans la fiche de mesure B_02 ne sont admissibles que dans ce cadre.

Suppression des crédits de trajets

Etant donné que le système de pondération des trajets a été abandonné à la fin de janvier 2016, il ne doit plus être utilisé dans les procédures d'autorisation nouvelles et en cours. Les plans de quartier et les permis de construire entrés en force restent toutefois valables jusqu'à ce qu'ils soient modifiés. Leurs dispositions ne sont dès lors pas directement abrogées par l'abandon du système de pondération des trajets, la fiche de mesure B_02 et le présent guide.

Participation des services spécialisés concernés

Lors de la modification de PIF existants, l'autorité d'octroi du permis de construire compétente demande dans tous les cas à l'Office des ponts et chaussées, à la Protection contre les immissions, au Service de l'aménagement cantonal de l'OACOT, et, si nécessaire, à d'autres services spécialisés l'établissement d'un rapport officiel portant sur les répercussions du projet (et plus précisément sur l'équipement, la pollution et le bruit) ainsi que, le cas échéant, la mention de charges à l'intention de la personne requérante, dans l'autorisation, pour minimiser les répercussions du PIF. Il convient en outre d'examiner si la modification doit faire l'objet d'une étude d'impact sur l'environnement.

Garantie des droits acquis

Il convient de distinguer entre deux bases légales:

- selon l'article 3 LC

La garantie des droits acquis selon l'article 3 LC autorise les modifications qui n'accroissent pas la non-conformité aux prescriptions nouvelles. Dans ce cadre, des bâtiments et installations devenus contraires aux prescriptions peuvent par exemple être entretenus, rénovés ou, à certaines conditions, agrandis.

- selon la législation fédérale relative à la protection de l'environnement

Si des modifications déterminantes du point de vue de la protection de l'environnement sont prévues, les dispositions de la législation fédérale relative à la protection de l'environnement sont applicables pour ce qui concerne la protection de l'air et la protection contre le bruit. Celles-ci sont, dans certaines circonstances, plus strictes que la garantie des droits acquis selon l'article 3 LC. L'arrêt du Tribunal fédéral 141 II 483 (Zurich) est déterminant à cet égard: l'augmentation prévisible des émissions de bruit ne constitue pas le seul critère pour déterminer si l'on est en présence d'une modification notable au sens de l'article 8 OPB. Il convient de se fonder sur une appréciation globale pour déterminer si la modification est suffisamment importante pour qu'elle soit qualifiée de notable. Des modifications sont possibles pour autant qu'elles n'accroissent pas la non-conformité aux prescriptions actuelles et que la législation relative à la protection de l'environnement les autorise (exemple: transformation avec changement d'affectation, modification de l'offre sans augmentation du trafic potentiel).

Droit transitoire

Les PIF qui se sont vu octroyer un permis de construire entré en force restent autorisés. Il en va de même pour les plans d'affectation entrés en force. Les nouvelles réglementations n'ont par conséquent pas d'effet rétroactif. En revanche, le développement d'un PIF au-delà des limites prévues dans le permis de construire entré en force nécessite le respect des nouvelles exigences.

8.3 Police des constructions et controlling

En complément des indications ci-après, le mémento «Controlling des trajets dans le cadre des projets générant une importante fréquentation» (2024) présente sous une forme concise les prescriptions applicables au controlling des trajets dans le domaine des PIF.

Police des constructions

S'il y a des raisons de penser que le nombre de trajets supportables, compte tenu de la fréquentation du réseau routier et des exigences de la protection de l'air et de la protection contre le bruit, n'est pas respecté, il convient d'effectuer un contrôle. Cette obligation légale vaut indépendamment du permis de construire. Dans l'idéal, elle y est toutefois mentionnée.

Il convient dans tous les cas de procéder à un recensement technique des trajets conformément à l'article 91f OC, même s'il n'y a aucune raison de soupçonner la présence de dysfonctionnements (cf. controlling ci-dessous).

Mesures de police des constructions

Si le plan d'affectation ou le plan de quartier prévoit des limitations (nombre maximal de trajets ou de places de stationnement, surface maximale de plancher ou de vente) ou des directives relatives à la diversité des affectations, et si ces prescriptions ne sont pas respectées, l'autorité de police des constructions décide, après avoir entendu l'OSPIF et l'exploitant des installations, de mesures destinées à rétablir l'état conforme à la loi (art. 46 ss LC). Il peut s'agir de toutes les mesures efficaces et conformes au principe de la proportionnalité qui permettent de réduire le trafic au volume autorisé.

Controlling

Contrairement aux activités de la police des constructions, qui garantit la mise en œuvre des prescriptions, le controlling vise à assurer le suivi du développement des PIF (pour ce qui est des transports notamment). Les exploitants de PIF sont tenus de procéder au recensement technique des trajets (art. 91f, al. 1 OC).

Le système de pondération des trajets prévoyait, pour chaque PIF, la création d'un groupe de controlling, composé au moins d'un représentant ou d'une représentante des exploitants, de l'autorité de police des constructions (commune, direction) et d'un service cantonal compétent en matière de protection de l'environnement.

Dorénavant, c'est l'autorité de police des constructions seule qui se charge du controlling. Des rapports concernant les trajets doivent continuer d'être établis. Une copie doit être fournie à l'OSPIF par l'intermédiaire du Service de l'aménagement cantonal de l'OACOT, afin que la vision d'ensemble soit préservée (notamment pour ce qui concerne les capacités routières, la protection de l'air et la protection contre le bruit). Cette manière de procéder contribue également au développement du plan directeur cantonal et de la planification des transports ainsi que du plan de mesures pour la protection de l'air (art. 91e OC).

Il est aussi possible d'exiger un controlling pour les installations générant juste assez peu de trafic pour ne pas être considérées comme des PIF, dans le but de vérifier que le seuil à partir duquel le projet constitue un PIF n'est pas atteint (art. 91f, al. 2 OC). Cette obligation peut être prévue dans le permis de construire ou ordonnée par la suite, lorsqu'il y a des raisons de penser que le seuil à partir duquel un projet constitue un PIF est atteint ou dépassé.

Recensement technique

Un recensement automatique des véhicules entrants et sortants constitue, sur le plan technique, la meilleure solution. Les simples comptages (échantillons) ne sont pas admis.

Consultation de données

Les autorités de police des constructions peuvent consulter les données des recensements (art. 91f, al. 3 OC) dans la mesure où cela est nécessaire pour l'accomplissement de leurs tâches.

Organe de suivi

L'OSPIF joue aussi le rôle d'organe de suivi spécialisé pendant toute la durée d'exploitation d'un PIF. Son cahier des charges définit en détail ses tâches dans le domaine du controlling (cf. art. 91f OC).