

Baukultur und Recht

Culture du
bâti et droit

Tagung

Colloque



Institut für Schweizerisches
und Internationales Baurecht



UNIVERSITÉ DE FRIBOURG
UNIVERSITÄT FREIBURG

Stiftung Baukultur Schweiz
Fondation Culture du bâti Suisse
Fondazione Cultura della
costruzione Svizzera



Baukultur und Recht

Tagung

Ergebnisse der Tagung Baukultur und Recht 2023 an der Universität Freiburg

Culture du bâti et droit

Colloque

Résultats du colloque Culture du bâti et droit de 2023 à l'Université de Fribourg



Inhaltsverzeichnis

Sommaire

Vorwort	8
Avant-propos	10
Baukultur und Recht – Tagung an der Universität Freiburg am 8. November 2023	14
Culture du bâti et droit – colloque à l'Université de Fribourg le 8 novembre 2023	25
Culture du bâti de qualité – de l'idéal à la réalité, en passant par les lois et les plans	35
Hohe Baukultur – vom Idealbild zur Realität, über Gesetze und Pläne	38
Consacrer la culture du bâti dans l'ordre juridique suisse	45
Construire ensemble la ville de demain	59
Ici Val de Bagnes ! Une démarche qui cultive le dialogue	63
Processus participatifs en aménagement du territoire – quelles exigences juridiques ?	71
Baukultur und ESG – erste rechtliche Konkretisierungen	80
Über uns / À propos de nous	99
Impressum	100

Vorwort

Wir stellen heute fest, dass die Baugesetze und Baureglements Kompetenzen zuordnen, Baubewilligungsverfahren und Beschwerdeverfahren regeln und quantitative Fakten für Bauvorhaben (Gebäudehöhen, -längen, Grenzabstände etc.) vorgeben. Dabei steht in erster Linie die Rechtmässigkeit eines Bauvorhabens im Vordergrund.

Für hohe Baukultur ist die Rechtmässigkeit aber nur einer von drei Faktoren. Die Frage nach der Verhältnismässigkeit und der Zweckmässigkeit gewinnt für unsere Gesellschaft in Anbetracht der hochgesteckten Ziele der Pariser Klimaabkommen immer mehr an Bedeutung.

Die freie grüne Wiese gibt es seit der Raumplanungsgesetzesrevision im Jahr 2012 praktisch nicht mehr. Wir sind verpflichtet, unsere Städte und Gemeinden nach innen zu entwickeln. Das eindimensionale Wort «Verdichten» hat sich landauf, landab verbreitet. In der Folge wurden Industriebrachen schweizweit neu überbaut! Teilweise entstand hohe Lebensqualität in neuen, bis dahin von Fabriken geprägten Räumen. Meist konnte sich die ortsansässige Bevölkerung mit den neuen Nachbarschaften anfreunden, da diese mehrheitlich «not in my backyard» lagen. Gerade die beispielhaften Überbauungen zeugen von insgesamt hoher Lebensqualität. Um diese zu erreichen, wurden den übergeordneten Begriffen Zweckmässigkeit und Verhältnismässigkeit sowie den Fokusthemen Sozialraum, gesellschaftliche Durchmischung, Aussenraumqualität, Wohnungs- und Nutzungsmix, Mobilität und Nachhaltigkeit grosse Beachtung geschenkt. Alles Themen, die eine nachhaltige wirtschaftliche Rendite über den gesamten Lebenszyklus einer Immobilie garantieren und mithilfe von adäquaten qualitätssichernden Verfahren hohe Baukultur beschreiben.

Wir stehen nun vor der Herausforderung, dass wir nur noch im Bestand, d.h. «in somebody's backyard», nach innen entwickeln können. Und da müssen die qualitativen Faktoren zur Bestimmung der Zweck- und der Verhältnismässigkeit eine höhere Gewichtung für mehr Akzeptanz bekommen. Wir stellen heute eben fest, dass bei Weitem nicht alle Bauvorhaben, die den kantonalen Gesetzen und kommunalen Reglementen entsprechen, einen qualitativen Mehrwert für die Gesellschaft bringen.

Wenn also hohe Baukultur für den Dreiklang von Zweckmässigkeit, Verhältnismässigkeit und Rechtmässigkeit steht, stellen sich folgende Fragen: Kann der Begriff «hohe Baukultur» in die Gesetzgebung und/oder Rechtsprechung als Rechtsbegriff aufgenommen werden? Wie kann hohe Baukultur als Rechtsbegriff qualitativen Faktoren vor quantitative Faktoren gewichten, mehr noch letztere ersetzen, und dennoch zu Rechts- und Planungssicherheit führen? Ja, ist es sogar möglich, dass wir dadurch unsere Gesetzgebung kürzen könnten? Müssten anstelle von Gebäudelängen und -höhen neue qualitätssichernde Verfahren in den Rechtsgrundlagen verankert werden, damit Bauen im Bestand verträglich wird?

Diese Publikation soll mit diesen Fragen einen Denkanstoss auslösen. Dafür danken wir allen Autorinnen und Autoren sowie den Mitverfasserinnen und Mitverfassern dieser Publikation für ihre wertvolle Arbeit.

Für die Stiftung Baukultur Schweiz
Enrico Slongo, Präsident

Avant-propos

Nous constatons aujourd'hui que les lois et les règlements de construction attribuent des compétences, gouvernent les procédures d'autorisation de construire et de recours et régissent des éléments quantitatifs pour les projets de construction (hauteurs et longueurs des bâtiments, distances entre les façades de deux bâtiments voisins, etc.). Dans ce contexte, la légalité d'un projet de construction est au premier plan.

Pour une culture du bâti de haut niveau, la légalité n'est toutefois qu'un critère parmi les trois les plus importants. La question de la proportionnalité et de l'opportunité prend de plus en plus d'importance pour notre société, en considération des objectifs ambitieux de l'accord de Paris sur le climat.

Depuis la révision de la loi sur l'aménagement du territoire en 2012, les espaces verts libres n'existent pratiquement plus. Nous sommes tenus de développer nos villes et nos communes vers l'intérieur. Le mot unidimensionnel « densification » s'est propagé de pays en pays. En conséquence, les sites industriels abandonnés ont été reconstruits dans toute la Suisse ! Des espaces industriels jusqu'alors abandonnés sont devenus des lieux de vie de grande qualité. La plupart du temps, la population locale a pu s'accommoder de ces nouveaux quartiers, parce qu'ils n'étaient généralement pas « in my backyard ». En particulier, les projets de construction exemplaires témoignent d'une qualité de vie élevée. Pour y parvenir, une grande attention a été accordée aux notions générales d'opportunité et de proportionnalité ainsi qu'aux thèmes clés que sont l'espace social, la mixité des logements et des usages, la mobilité et la durabilité. Tous ces thèmes garantissent un rendement économique durable sur l'ensemble du cycle de vie d'un bien immobilier et assurent une culture du bâti de haut niveau à l'aide de procédures adéquates d'assurance de qualité.

Notre défi est désormais de ne pouvoir développer vers l'intérieur que dans l'existant, c'est-à-dire « in somebody's backyard ». C'est dans ce contexte que les facteurs qualitatifs de détermination de l'opportunité et de la proportionnalité doivent prendre plus d'importance pour une meilleure acceptation. Nous constatons justement aujourd'hui que de loin pas tous les projets de construction conformes aux lois cantonales et règlements communaux n'apportent une plus-value qualitative à la société.

Si la culture du bâti de haut niveau est synonyme du trinôme opportunité, proportionnalité et légalité, les questions suivantes se posent : la notion de « culture du bâti de haut niveau » peut-elle être intégrée dans la législation et/ou dans la jurisprudence en tant que notion juridique ? De quelle manière une culture du bâti de haut niveau peut-elle, en tant que notion juridique, pondérer, et même remplacer, les facteurs qualitatifs par rapport aux facteurs quantitatifs, tout en apportant une sécurité juridique et dans la planification ? Est-il même possible que nous puissions ainsi réduire notre législation ? Faudrait-il ancrer dans les bases juridiques de nouvelles procédures qui garantissent la qualité en lieu et place de la longueur et de la hauteur des bâtiments, afin de permettre la construction dans l'existant ?

La présente publication a pour objectif de lancer une réflexion sur ces questions. Pour cela, nous remercions tous les auteurs et les co-auteurs de cette contribution pour leur précieux travail.

Pour la Fondation Culture du bâti Suisse
Enrico Slongo, président



Tagung an der Universität Freiburg am 8. November 2023

Gespräche in Freiburg am 9. November 2023

Teilnahmen, Berichte und Ergebnisse

Jean-Baptiste Zufferey, Professor an der Universität Freiburg,
Präsident des Instituts für Schweizerisches und Internationales Baurecht.

Die Konferenz der europäischen Kulturminister hat 2018 in Davos eine Erklärung zur zentralen Rolle der Kultur in der gebauten – und noch nicht realisierten – Umwelt verabschiedet. Auf dieser Grundlage wurden verschiedene Initiativen ins Leben gerufen oder sind in Ausarbeitung. Eine davon ist die Stiftung Baukultur Schweiz, die als Plattform für diese Entwicklungen gegründet wurde. Sie organisiert jedes Jahr eine nationale Fachtagung zur Baukultur.

Im Jahr 2023 hat sie sich mit dem Institut für Schweizerisches und Internationales Baurecht (Universität Freiburg) zusammengeschlossen, um allen Akteuren der Bau- und Immobilienbranche zwei Tage anzubieten, an denen sie über die möglichen und notwendigen Verbindungen zwischen dem Recht und allen menschlichen Aktivitäten, welche die Umwelt verändern, nachdenken können, mit dem Ziel, ihre wirtschaftliche, soziale und ökologische Nachhaltigkeit zu fördern.

Öffentliche Tagung am 8. November 2023

Die Tagung fand in der Aula Magna der Universität Freiburg statt und war der Öffentlichkeit zugänglich. Studierende der Universität Freiburg konnten ebenfalls daran teilnehmen. Die Tagung wurde zweisprachig auf Deutsch und Französisch gehalten. Die Teilnehmenden konnten sich aufgrund der in beiden Sprachen verfügbaren Unterlagen in ihrer Sprache äussern.¹

1 Konzept und allgemeines Programm

Die Organisatoren der Tagung (Prof. Jean-Baptiste Zufferey und Prof. Jacques Dubey) hatten es sich zum Ziel gesetzt, einen interdisziplinären Austausch zu ermöglichen. Aus diesem Grund setzten sich alle Diskussionsrunden aus Vertretern der Stiftung Baukultur Schweiz, der Politik, akademischer Institutionen, aus Juristen (Richter, Anwälte, Verwaltung), Immobilienfachleuten (Bauherren und Auftraggeber), aus Vertretern von Natur- und Heimatschutzorganisationen sowie aus Architektur- und Jurastudenten zusammen.

Zu jedem Podium hielt ein Redner ein Einführungsreferat. Prof. Jean-Baptiste Zufferey (Institut für Schweizerisches und Internationales Baurecht) und Prof. Jacques Dubey (Universität Freiburg) kümmerten sich um den reibungslosen Ablauf der Tagung, welche von mehr als 150 Teilnehmenden besucht wurde.

¹ Für eine kürzere und juristischere Darstellung: RAYROUX A., Consacrer la culture du bâti dans l'ordre juridique suisse, Zeitschrift für Baurecht und Vergabewesen, 1/2024, S. 9 ff.

2 «Politische» Botschaften zum Auftakt der Tagung

Drei Persönlichkeiten sprachen zur Eröffnung der Tagung und übermittelten dem Publikum ihre Botschaft:

1. Enrico Slongo, Stadtarchitekt von Freiburg und Präsident des Stiftungsrats der Stiftung Baukultur Schweiz, begrüßte die Teilnehmenden und erinnerte an die Bedeutung und die Aktualität der Baukultur als Ziel und Instrument eines Qualitätsstandards. Er stellte fest, dass dieser Aspekt derzeit in den Regelwerken kaum behandelt wird, obwohl diese eine Fülle von Bauvorschriften enthalten.
2. Jean-François Steiert, Staatsrat des Kantons Freiburg, erklärte, dass die Baukultur für die Freiburger Kantonsbehörden ein ständiger Qualitätsprozess sei und dass die öffentlichen Körperschaften durch die Realisierung dieser Qualitätsprozesse mit gutem Beispiel vorangehen müssten.
3. Carine Bachmann, Direktorin des Bundesamtes für Kultur, erinnerte an die wichtige Arbeit, die das Bundesamt für Kultur geleistet hat (insbesondere an den Aktionsplan mit seinen 42 Massnahmen). Sie betonte, dass alle Beteiligten im Bereich der Baukultur zusammenarbeiten müssten und dass die Baukultur nicht nur Sache der Kantone und Gemeinden sei. Ihr Wunsch sei, dass verbindliche Rechtsgrundlagen zugunsten dieser Ziele erlassen würden.



Jean-François Steiert am Rednerpult mit Prof. Jean-Baptiste Zufferey (links).

3 Podium Nr. 1: die rechtlichen Grundlagen der Baukultur

In ihrem Einführungsreferat stellte Prof. Eva Maria Belser, Universität Freiburg, fest, dass die gesetzlichen Grundlagen für Baukultur formal noch nicht existieren, indirekt aber bereits sehr präsent sind; sie betonte insbesondere die Zweckmässigkeit, ein Grundrecht jedes Menschen auf Baukultur (ungeschriebenes Recht) zu verankern.

Folgende Personen nahmen an der Diskussionsrunde teil:

1. Lukas Bühlmann, Jurist und Raumplaner;
2. Gabriela Theus, Geschäftsführerin Immofonds Asset Management AG;
3. Oliver Martin, Leiter der Sektion Baukultur im Bundesamt für Kultur;
4. Mylène Bidault Abdulle, Doktor der Rechtswissenschaften, Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Menschenrechte;
5. Irina Müller und Meret Camp, BLaw (Vertreterinnen der Studierenden der Universität Freiburg).

Der Beitrag von Rechtsanwältin Alexandra Rayroux in der vorliegenden Publikation gibt einen Überblick über die verschiedenen Rechtsgrundlagen der Baukultur. Sie stellt insbesondere den Entwurf zur Einführung eines neuen Art. 17b in das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) vor.

Die Teilnehmenden dieses ersten Podiums bestätigten, dass diese neue gesetzliche Bestimmung eine sehr pragmatische Grundlage bieten würde, um die Unterstützung der Baukultur zu fördern. Es wäre eine Lösung, die zwar minimalistisch ist, aber nicht nur auf die Raumplanung und das Bauwesen beschränkt ist, und zugleich die komplizierten Auflagen berücksichtigt, welche der Föderalismus dem Gesetzgeber vorschreibt.

4 Podium Nr. 2: die Rechtsinstrumente der Baukultur

Prof. Jacques Dubey (Universität Freiburg) begann seine Einführung in dieses Podium Nr. 2 mit einer Reihe von konkreten Fällen bedeutender Immobilienrealisierungen, die sogenannte «Junkspaces» veranschaulichen, d.h. Räume mit geringem sozialem und kulturellem Wert und einer starken wirtschaftlichen oder technischen Komponente. Auf dieser Grundlage entwarf Prof. Dubey einen Überblick über die rechtlichen Instrumente, die Körperschaften und Privaten zur Verfügung stehen, wenn sie baukulturell orientiert planen und bauen wollen: Kompetenzordnungen, Rechtsregeln, Bebauungspläne, Baubewilligungen, öffentliches Beschaffungswesen, Wettbewerbe und parallele Studienaufträge, Koordinationsprinzip, Interessenabwägung, Eigentumsgarantie, Vertragsorganisationen.

Folgende Personen nahmen an der Diskussionsrunde teil:

1. Susanne Zenker, Mitglied der Geschäftsleitung SBB Immobilien / Leiterin Development;
2. Gabriela Theus, Geschäftsführerin Immofonds Asset Management AG;
3. Stéphanie Schwab, Professorin an der Hochschule für Technik und Architektur in Freiburg (HEIA-FR);

4. Gregory Grämiger, Architekt ETH Zürich, und Timothy Allen, Architekt, Allen + Crippa Architektur GmbH;
5. Matthieu Carrel, Doktor der Rechtswissenschaften, Rechtsanwalt in Lausanne, ehemaliger Jurist bei der Generaldirektion für Territorium und Wohnungswesen des Kantons Waadt;
6. Martin Rotzetter, BLaw (Vertreter der Studierenden der Universität Freiburg).

Die Diskussion drehte sich um die Ausgestaltung der Verfahren zur Sicherung der Bauqualität: Welche Rolle sollen die verschiedenen Arten der Raumplanung spielen? Welche Rolle sollen Genehmigungsverfahren spielen? Sind funktionale Experimente möglich? Wie können die Verfahren mit der Notwendigkeit des Infrastruktur- und Wohnungsbaus in Einklang gebracht werden? Unter den zahlreichen Vorschlägen aus der Öffentlichkeit ist insbesondere die Feststellung zu nennen, dass der Weg von der ersten Konzeption eines Projekts bis zu seiner Realisierung sehr komplex ist und sehr lange dauert (10 bis 15 Jahre). Erst am Ende dieses Prozesses lässt sich beurteilen, ob es sich bei dem fertigen Projekt um eines mit qualitativ hochwertiger Bausubstanz handelt. Es stellt sich die Frage, ob die Architekten hierfür ausreichend in der Stadtplanung geschult sind. Bei den Genehmigungsverfahren geht es im Wesentlichen darum, zu überprüfen, ob alle gesetzlichen Bestimmungen eingehalten werden (Polizeivorschriften). Die Behörde sollte jedoch bei jedem bedeutenden Projekt auch die Ästhetik und die Förderung der Baukultur überprüfen. Es sollte möglich sein, Projekten, die die Bauqualität fördern, einen «Bonus» für die Verdichtung zu gewähren.

Vorschläge für mögliche neue konkrete Rechtsinstrumente im Schweizer Raumplanungsrecht formuliert Prof. Jacques Dubey in seinem Beitrag, der Teil dieser Publikation ist.

5 Podium Nr. 3: die Akteure der Bau- und Immobilienbranche angesichts der Baukultur

Anhand von Beispielen von Gebäudesanierungen listete Prof. Jean-Baptiste Zufferey (Institut für Schweizerisches und Internationales Baurecht) die typischen Akteure bei Grossprojekten auf und beschrieb die Rechte und Pflichten, die ihnen die Rechtsordnung im Allgemeinen zuweist. Er erinnerte insbesondere an die Vorschriften zur Information und Beteiligung der Bevölkerung am Raumplanungsprozess (Art. 4 RPG) und an die erweiterten Einsprache- bzw. Beschwerderechte in Baubewilligungsverfahren. Dies ist vor allem auf die internationalen Verpflichtungen zurückzuführen, welche die Schweiz eingegangen ist, wie die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) oder die Aarhus-Konvention über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.

Folgende Personen nahmen an der Diskussionsrunde teil:

1. Christian Schnieper, Business Development, Fundamenta Group;
2. Markus Burkhalter, Burkhalter Architekten AG (VRP);
3. Stefan Kunz, Geschäftsführer Schweizer Heimatschutz;
4. Eileen Kandji und Florence Vuille, Gründungspartnerin bzw. Projektleiterin bei fmr, concertation-expérimentation-communication (urbaine) (Stadtplanungsbüro);

5. Judith Gelblat, MLaw, Doktorandin (Vertreterin der Assistenten/-innen der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg).

Die Diskussion im Plenum konzentrierte sich auf partizipative Prozesse. Prof. Zufferey erinnerte an die Möglichkeit des «public voting» bei Architekturwettbewerben, dessen grundsätzliche Gültigkeit das Bundesgericht bestätigt hat. Ein partizipativer Prozess, der die Raumplanung begleitet, ist ein immer häufiger genutztes Instrument. Dieser bietet zahlreiche Vorteile, bedeutet aber auch eine Herausforderung für die öffentliche Hand, insbesondere in Bezug auf die aufgewendete Zeit und die erforderlichen finanziellen Ressourcen. In der vorliegenden Publikation schildern die Stadtplanerinnen Nathalie Vuillet und Carine Bonsack anhand eines konkreten Beispiels ihre positiven Erfahrungen in diesem Bereich.

6 Schlussfolgerung

Im Anschluss an die Tagung wurde allen Teilnehmenden von der Stadt Freiburg, dem Institut für Schweizerisches und Internationales Baurecht der Universität Freiburg und der Stiftung Baukultur Schweiz ein Apéro offeriert. Dies bot allen Anwesenden die Gelegenheit, sich in einem informellen Rahmen weiter über das Thema Baukultur auszutauschen. Die Rückmeldungen zu dieser Veranstaltung waren sehr positiv.

Carine Bachmann, Direktorin des Bundesamtes für Kultur, mit Peter Burkhalter und Enrico Slongo (links).



Gespräche vom 9. November 2023

Baukultur: eine Form der Partnerschaft für Akteure mit potenziell unterschiedlichen Interessen.

Auf Einladung der Stiftung Baukultur Schweiz trafen sich die Mitglieder des Stiftungsrats und rund 30 Persönlichkeiten aus den Bereichen Planung, Immobilien und Bauwesen im Galeriebereich der Freiburger Kantonalbank – an dieser Stelle sei ihr für ihren Beitrag gedankt –, um die Ergebnisse des öffentlichen Kolloquiums vom 8. November 2023 zu diskutieren und die praktischen Konsequenzen der dort diskutierten Ideen zu prüfen. Die Professoren Jacques Dubey und Jean-Baptiste Zufferey, Universität Freiburg, leiteten die Diskussionen auf der Grundlage einer Liste von Fragen, die sie im Anschluss an die Podiumsdiskussionen am Vorabend erarbeitet hatten.

Die zentralen Aussagen der Diskussionen waren folgende:

1. Abstimmungs- und Beteiligungsverfahren sind für die Qualität von Grossprojekten sehr empfehlenswert, müssen aber sorgfältig organisiert und durchgeführt werden, damit sie nicht zu einer Verschwendung von Ressourcen und einer allgemeinen Frustration der Teilnehmer führen.
2. Planungsverfahren dauern im Durchschnitt viel zu lange und sind von einer Komplexität, die für die Öffentlichkeit inzwischen oft nicht mehr überschaubar ist.
3. Die öffentliche Hand muss ihr Know-how im Bereich der Baukultur ausbauen. Eine Lösung wäre die Einrichtung von ständigen Kommissionen für Orts- und Landschaftsbildschutz, die über alle wichtigen Projekte entscheiden und deren Qualität garantieren können.
4. Wettbewerbsverfahren sollten generell gefördert werden, da sie der Förderung der Baukultur sehr zuträglich sind; es ist besorgniserregend, dass die Vorschriften derzeit dazu tendieren, den obligatorischen Einsatz von Wettbewerben für öffentliche Körperschaften zu reduzieren.² Es ist Aufgabe der Verbände der professionellen Mandatsträger, dafür zu sorgen, dass die politischen Akteure weiterhin von der Nützlichkeit von Wettbewerben überzeugt sind.

Am Ende der Tagung waren sich die Teilnehmenden einig, dass die geplante Revision des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (Art. 17b) zu befürworten ist. Diese Norm soll einen Anknüpfungspunkt für eine bessere Baukultur ermöglichen.

² Siehe z.B. die Freiburger Regelung über das öffentliche Beschaffungswesen, die vorsieht, dass ein Wettbewerb nicht notwendig ist, wenn der Gesamtwert des Projekts weniger als 10 Millionen Franken beträgt, es sei denn, ein Vorbericht rechtfertigt dies (Art. 11 Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen, SGF 122.91.1; Art. 16 Reglement über das öffentliche Beschaffungswesen, SGF 122.91.11).

Die Gespräche fanden im Galeriebereich der Freiburger Kantonalbank statt.



Impressionen der Gespräche.







Culture du bâti et droit

**Colloque public à
l'Université de
Fribourg le
8 novembre 2023**

**Colloque de
réflexion à Fribourg
le 9 novembre 2023**

**Participations,
comptes rendus et
résultats**

Jean-Baptiste Zufferey, professeur à l'Université de Fribourg, président du Conseil
de l'Institut pour le droit suisse et international de la construction.

En 2018 à Davos, la Conférence des ministres européens de la Culture a adopté une déclaration sur le rôle central de la culture dans l'environnement bâti, tant existant qu'à construire. Sur cette base, diverses initiatives ont vu le jour ou sont en élaboration. Parmi elles, la Fondation Culture du bâti Suisse a été créée pour servir de plateforme à ces développements. Elle organise chaque année un colloque national sur la culture du bâti.

En 2023, elle s'est associée à l'Institut pour le droit suisse et international de la construction (Université de Fribourg) pour proposer à tous les acteurs de la construction et de l'immobilier deux journées de réflexion sur les liens possibles et nécessaires entre le droit et toutes les activités humaines qui transforment l'environnement bâti, dans le but de promouvoir sa durabilité économique, sociale et écologique.

Colloque public du 8 novembre 2023

Le colloque s'est déroulé à l'Aula Magna de l'Université de Fribourg ; il était ouvert au public ; les étudiants de l'Université de Fribourg ont pu y participer. Il s'est déroulé en français et en allemand. Les participants ont pu s'exprimer dans leur langue, sur la base d'une documentation distribuée dans les deux langues.¹

1 Conception et programme général

Les organisateurs du colloque (Prof. Jean-Baptiste Zufferey et Prof. Jacques Dubey) ont eu comme objectif de permettre les échanges interdisciplinaires ; dans cette optique, tous les panels de discussion ont été composés de représentants de la Fondation Culture du bâti Suisse, des milieux politiques, des institutions académiques, des juristes (juges, avocats, administration), des professionnels de l'immobilier (maîtres d'ouvrage et commanditaires), des organisations de protection de la nature et du patrimoine ainsi que des étudiants en architecture et en droit.

Pour chaque podium, un conférencier a prononcé un exposé d'introduction ; les Prof. Jean-Baptiste Zufferey (Institut pour le droit de la construction) et Jacques Dubey (Université de Fribourg) assuraient le bon déroulement de la journée. Elle a réuni plus de 150 participants.

¹ Pour un compte rendu plus succinct et plus juridique : RAYROUX A., Consacrer la culture du bâti dans l'ordre juridique suisse, Revue droit de la construction 1/2024, p. 9ss.

2 Des messages « politiques » en guise d'ouverture de la journée

Trois personnalités se sont exprimées en ouverture du colloque et ont livré leur message au public :

1. Enrico Slongo, architecte de la Ville de Fribourg, président du conseil de Fondation Culture du bâti Suisse, a accueilli tous les participants en rappelant l'importance et le caractère très actuel de la « culture du bâti » en tant qu'objectif et instrument d'un standard de qualité. Il a constaté que, pour l'heure, les réglementations ne traitent pratiquement pas de cette dimension quand bien même les prescriptions de construction qu'elles imposent sont pléthoriques.
2. Jean-François Steiert, conseiller d'État du canton de Fribourg, a expliqué que pour les autorités cantonales fribourgeoises, la culture du bâti était un processus de qualité permanent et que les collectivités publiques devaient donner l'exemple au travers de leurs réalisations.
3. Carine Bachmann, directrice de l'Office fédéral de la culture, a rappelé le travail important accompli par ce dernier (en particulier le Plan d'actions et ses 42 mesures). Elle a insisté sur la nécessité que tous les acteurs du bâti collaborent et sur le fait que la culture du bâti n'est pas uniquement l'affaire des cantons et des communes. Elle a exprimé le souhait que des bases légales contraignantes soient établies en faveur de cet objectif.

Enrico Slongo, architecte de la Ville de Fribourg et président du conseil de Fondation Culture du bâti Suisse.



3 Podium n° 1 : les fondements juridiques de la culture du bâti

Dans son exposé d'introduction, la Prof. Eva Maria Belser, Université de Fribourg, a constaté que les bases légales en matière de culture du bâti n'existent pas encore formellement, mais qu'elles sont d'ores et déjà très présentes indirectement ; elle a en particulier souligné l'opportunité de consacrer un droit fondamental de tout être humain à la culture du bâti (droit non écrit).

Les personnes suivantes ont participé au podium de discussion :

1. Lukas Bühlmann, juriste et « aménagiste » du territoire ;
2. Gabriela Theus, directrice Immofonds Asset Management SA ;
3. Oliver Martin, chef de la Section culture du bâti au sein de l'Office fédéral de la culture (OFC) ;
4. Mylène Bidault Abdulle, docteure en droit, Haut-commissariat des Nations Unies pour les Droits de l'Homme ;
5. Irina Müller et Meret Camp, BLaw (représentantes des étudiants de l'Université de Fribourg).

La contribution de Me Alexandra Rayroux dans la présente publication passe en revue les différents fondements juridiques de la culture du bâti. Elle présente en particulier le projet d'introduction d'un nouvel art. 17b dans la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN).

Les participants à ce premier podium ont affirmé que cette nouvelle disposition légale offrira un fondement très pragmatique pour favoriser le soutien à la culture du bâti ; c'est une solution, qui est certes minimaliste, mais qui n'est pas limitée à l'aménagement du territoire et à la construction et qui tient compte des impératifs compliqués que le fédéralisme impose au législateur.

Pour chaque podium, un conférencier a prononcé un exposé d'introduction (ici: Prof. Jean-Baptiste Zufferey).



4 Podium n° 2 : les instruments juridiques de la culture du bâti

Le Prof. Jacques Dubey (Université de Fribourg) a débuté son introduction à ce podium n° 2 en présentant un certain nombre de cas concrets de réalisations immobilières importantes qui illustrent les « junkspaces », à savoir des espaces à faible valeur sociale et culturelle et à forte composante économique ou technique. Sur cette base, le Prof. Dubey a dressé un panorama des instruments juridiques à disposition des collectivités et des privés qui entendent planifier et construire en se souciant de la culture du bâti : échelles des compétences, règles de droit, plans d'aménagement, autorisations de construire, marchés publics, concours et mandats d'étude parallèles, principe de coordination, pondération des intérêts, garantie de la propriété, organisations contractuelles.

Le podium était composé des personnes suivantes :

1. Susanne Zenker, membre de la direction de la division CFF Immobilier, responsable développement ;
2. Gabriela Theus, directrice Immofonds Asset Management SA ;
3. Stéphanie Schwab, professeure à la Haute école d'ingénierie et d'architecture de Fribourg (HEIA-FR) ;
4. Gregory Grämiger, architecte EPF Zurich, et Timothy Allen, architecte, Allen + Crippa Architektur GmbH ;
5. Matthieu Carrel, docteur en droit, avocat à Lausanne, ancien juriste à la Direction générale du territoire et du logement du canton de Vaud ;
6. Martin Rotzetter, BLaw (représentant des étudiants de l'Université de Fribourg).

La discussion a porté sur la configuration des procédures visant à garantir la qualité du bâti : quel doit être le rôle des différents types de planification du territoire ? Quel est celui qui est dévolu aux procédures d'autorisation ? Des expérimentations fonctionnelles sont-elles possibles ? Comment peut-on concilier les procédures et la nécessité de construire des infrastructures et des logements ? Parmi les nombreuses suggestions émanant du public, on peut citer en particulier le constat que le chemin à parcourir entre la première conception d'un projet et sa réalisation est extrêmement complexe et dure très longtemps (de 10 à 15 ans) ; or, c'est à la fin de ce processus qu'on peut évaluer si le projet abouti est un bâti de qualité. La question se pose de savoir si les architectes sont suffisamment formés à la planification urbaine. Les procédures d'autorisation consistent pour l'essentiel à vérifier que toutes les dispositions légales sont respectées (règlementations de police) ; cependant, l'autorité devrait également vérifier l'esthétique et la promotion de la culture du bâti pour chaque projet significatif. Il devrait être possible d'accorder des « bonus » de densité aux projets qui promeuvent la qualité du bâti.

Le Prof. Jacques Dubey formule des propositions de nouveaux instruments juridiques concrets possibles en droit suisse de l'aménagement du territoire, dans sa contribution qui fait partie de la présente publication.

5 Podium n° 3 : les acteurs de la construction et de l'immobilier face à la culture du bâti

A l'aide d'exemples de réhabilitations immobilières, le Prof. Jean-Baptiste Zufferey (Institut pour le droit de la construction) a dressé la liste des acteurs types dans les grands projets et décrit les droits et obligations que l'ordre juridique leur attribue en général. Il a rappelé en particulier quels sont les prescriptions en matière d'information et de participation de la population au processus de planification du territoire (art. 4 LAT), puis quels sont les droits de former opposition respectivement recourir dans les procédures d'autorisation de construire. On peut constater qu'en tendance, la possibilité d'intervenir s'est accrue pour les tiers, y compris les organisations de défense des intérêts publics, notamment sous l'effet des engagements internationaux que la Suisse a contractés, comme la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CDEH) ou la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

Les personnes suivantes ont participé au podium de discussion :

1. Christian Schnieper, développement des affaires immobilier, Fundamenta Group ;
2. Markus Burkhalter, propriétaire et président du conseil d'administration de Burkhalter AG ;
3. Stefan Kunz, secrétaire général de Patrimoine suisse ;
4. Eileen Kandji et Florence Vuille, associée fondatrice resp. cheffe de projet chez les fmr, concertation – expérimentation – communication (urbaine) ;
5. Judith Gelblat, MLaw, doctorante (représentante des assistants de la Faculté de droit de l'Université de Fribourg).

La discussion en plenum s'est focalisée sur les processus participatifs. Le Prof. Zufferey a rappelé la possibilité du « public voting » au sein des concours d'architecture, dont le Tribunal fédéral a confirmé la validité de principe. Une démarche participative qui accompagne la planification du territoire est un instrument de plus en plus utilisé ; il présente de nombreux avantages mais signifie aussi un défi pour les collectivités publiques, notamment en termes de temps consacré et de ressources financières nécessaires. Dans la présente publication, les urbanistes Nathalie Vuillet et Carine Bonsack exposent leurs expériences positives en la matière, sur la base d'un exemple concret.

6 Conclusion

A l'issue de la journée, un apéritif a été offert à tous les participants par la Ville de Fribourg, l'Institut pour le droit de la construction de l'Université de Fribourg et la Fondation Culture du bâti Suisse. Ce fût l'occasion pour toutes les personnes présentes d'échanger encore sur le thème de la culture du bâti dans un cadre plus informel. À cette occasion, les échos de la manifestation ont été très positifs.

Jean-Baptiste Zufferey,
professeur à l'Université de
Fribourg, président du
Conseil de l'Institut pour
le droit suisse et inter-
national de la construction.



Le colloque de réflexion du 9 novembre 2023

Culture du bâti : un mode de partenariat pour des acteurs aux intérêts potentiellement divergents.

À l'invitation de la Fondation Culture du bâti Suisse, les membres de son conseil et une trentaine de personnalités actives, dans les domaines de l'aménagement, de l'immobilier et de la construction se sont retrouvés dans l'Espace Galerie de la Banque cantonale de Fribourg – qu'elle soit ici remerciée de sa contribution – pour discuter des résultats du colloque public du 8 novembre 2023 et examiner les conséquences pratiques des idées qui y ont été discutées. Les Prof. Jacques Dubey et Jean-Baptiste Zufferey, Université de Fribourg, ont dirigé les ateliers de discussion, sur la base d'une liste de questions qu'ils avaient élaborée à l'issue des podiums de la veille.

En substance, les discussions ont fait émerger les affirmations suivantes :

1. Les procédures de concertation et de participation sont très profitables à la qualité des grands projets, mais elles doivent être soigneusement organisées et conduites, de façon à ne pas générer un gaspillage des ressources et une frustration générale des participants.
2. Les procédures de planification durent en moyenne beaucoup trop longtemps et sont d'une complexité qui n'est désormais souvent plus maîtrisable pour le public.
3. Les collectivités publiques doivent accroître leur savoir-faire en matière de culture du bâti. Une solution consisterait à instaurer des commissions permanentes de protection des sites et du paysage, à même de se prononcer sur tous les projets importants et d'en garantir la qualité.
4. Il faut de manière générale favoriser les procédures de concours car elles sont très favorables à la promotion de la culture du bâti ; on doit s'inquiéter du fait qu'actuellement, les réglementations tendent à réduire le recours obligatoire au concours pour les collectivités publiques.² Il incombe aux associations de mandataires professionnels de faire en sorte que les acteurs du monde politique restent convaincus de l'utilité des concours.

En fin de manifestation, les participants tombent d'accord pour dire que le projet de révision de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (art. 17b) doit être soutenu ; il offrira un point de rattachement pour une culture du bâti renforcée.

2 Voir p. ex. la réglementation fribourgeoise sur les marchés publics qui prévoit qu'un concours n'est pas nécessaire pour les ouvrages dont la valeur totale du projet est inférieure à 10 millions de francs, à moins qu'un rapport préliminaire le justifie (art. 11 Loi sur les marchés publics, RS/FR 122.91.1 ; art. 16 Règlement sur les marchés publics, RS/FR 122.91.11).

Colloque de réflexion dans l'Espace Galerie de la Banque cantonale de Fribourg.



Oliver Martin, Gabriela Theus et Prof. Jacques Dubey (à partir de la gauche).



L'architecture de l'Université de Fribourg, où s'est tenu le colloque.



Culture du bâti de qualité

**De l'idéal à la réalité,
en passant par
les lois et les plans**

Jacques Dubey, professeur à l'Université de Fribourg.

La Déclaration de Davos « Vers une culture du bâti de qualité pour l'Europe » confronte son initiatrice, la Suisse, à une tâche difficile : assurer sa mise en œuvre à l'échelle du territoire suisse, dans le cadre de l'organisation fédérale qui est la sienne. La notion de *culture du bâti de qualité* semble en effet devoir s'interpréter comme un intérêt public, dans la mesure où il s'agit pour l'Etat de satisfaire un besoin de l'ensemble de la population, que chacun.e et chacun de ses membres ne peut pas couvrir seul.e – ce qui n'exclut pas que certains aspects fondamentaux de ce besoin soient protégés au titre de tel ou tel droit fondamental.¹ De cet intérêt public, on a tendance à vouloir déduire, comme c'est un mode de fonctionnement usuel d'un ordre juridique, tantôt des principes d'activité et des tâches de l'État, puis des normes programmes, des règles de droit, des dispositions d'exécution, etc., à l'instar de ce que l'on fait depuis quelques décennies en matière de développement durable (art. 73 Cst.) – avec la même tentation ou tentative de doubler ce droit objectif d'une garantie en tant que droit subjectif, de rang constitutionnel (art. 10 al. 2 et 13 Cst. ; ATF 126 II 300 = JdT 2001 I 674, c. 5a s.) ou conventionnel (art. 2 et 8 CEDH). Cette mise en œuvre de la culture du bâti de qualité est toutefois particulièrement ardue, en raison de la largeur et de l'indétermination de cette notion, qui la font couvrir d'innombrables domaines de droit existants, dont les trois principaux sont de compétence cantonale : la protection du patrimoine (art. 78 Cst.), l'aménagement du territoire (art. 75 Cst.) et la construction. En droit comme en urbanisme, on ne (re-)commence heureusement jamais ou rarement à zéro. Même avec la meilleure idée du monde, il faut faire avec ce qui est déjà là... Dès lors, la question se pose de la manière dont la culture du bâti de qualité doit être garantie par le droit en Suisse, sans que la Confédération dépende complètement du bon vouloir des cantons pour respecter la Déclaration de Davos, et sans que la Confédération n'étende encore aux dépends de la souveraineté cantonale les notions de « tâche fédérale » (LPN) et de « législation de principe » (LAT).

Deux pistes peuvent être suggérées ici, qui devraient être explorées de manière plus détaillée et plus méthodique, mais qui semblent de prime abord les plus propices à implémenter en droit interne le nouvel intérêt public global ou transversal visé par la Déclaration de Davos, dans le respect de séparation verticale des pouvoirs telle qu'elle est prévue par la Constitution fédérale dans sa version actuelle. (Le soussigné tient pour politiquement utopique d'envisager carrément la révision de la Constitution fédérale dans le sens de l'adjonction d'un art. 73a Cst. faisant du « principe de la culture du bâti de qualité » une maxime d'interprétation de l'ensemble des règles applicables à la création et à la transformation de notre environnement bâti.)

La première piste est celle de la *planification directrice cantonale*, qui aurait le mérite d'assurer une action effective et coordonnée à l'échelle de toutes les communes, dans un cadre soumis à l'approbation du Conseil fédéral (art. 11 LAT). *De lege lata*, on devrait désormais interpréter les art. 1 et 3 ainsi que 8 et 8a LAT, à la lumière de la Déclaration de Davos, en ce sens que la planification directrice cantonale doit intégrer la question de la culture du bâti de qualité, de manière implicite ou explicite, que ce soit dans chaque fiche thématique ou dans chaque fiche de projet. *De lege ferenda*, la législation fédérale pourrait préciser les exigences en la matière, éventuellement au titre du contenu du plan directeur « dans le domaine de l'urbanisation » (art. 8a), en en faisant un sous-aspect de l'urbanisation de qualité (let. c) et/ou de la requalification urbaine (let. e) ou un élément indépendant

¹ Cf. à ce propos la contribution de Me Alexandra Rayroux.

(nouvelle let. f, nouvel al. 2, nouvel art. 8c). Vu le caractère transversal de l'intérêt public en question, qui se recoupe avec pratiquement tous les buts et principes de l'aménagement, il serait souhaitable que le droit fédéral exige à l'avenir une fiche thématique spécifique.

La seconde piste s'attache précisément au caractère transversal ou global de l'intérêt public à la *culture du bâti de qualité* – il faudrait utiliser l'anglais « comprehensive ». Elle est aussi liée au constat paradoxal que l'environnement bâti appelle désormais une recherche plus poussée de qualité, alors que les règles qui gouvernent sa production n'ont jamais été aussi nombreuses et si détaillées. Il faut en déduire que l'approche consistant à passer nos projets de planification et construction au crible de législations éparses soucieuses d'intérêts divers protégés par des autorités multiples ne garantit pas assez que ces projets soient, considérés dans leur globalité, de qualité. Dans cette hypothèse, la question de la culture du bâti de qualité serait une question de coordination matérielle, au sens qu'a l'art. 25a al. 2 et 3 LAT *de lege lata*, ou au sens qu'il devrait avoir *de lege ferenda*. A l'avenir, la coordination matérielle ne devrait pas seulement s'entendre (de manière négative) de l'absence de contradiction entre les décisions émanant de diverses autorités sous l'angle des faits retenus ou du sens donné à des notions juridiques identiques ou similaires, mais (de manière positive) de l'exercice d'une conciliation entre autorités visant à atteindre la plus grande qualité architecturale possible. Sous réserve des intérêts de police, on pourrait même imaginer une clause dérogatoire générale de droit fédéral permettant de planifier ou de construire un projet contribuant à une culture du bâti de qualité telle que l'application d'une règle ordinaire (de gabarit, d'indice, etc.) paraîtrait excessivement rigoureuse. Car après tout, c'est bien ça le problème du droit de la construction : prévoir ou régir les choses de manière générale et abstraite, là où il n'y a en fait que des situations individuelles et concrètes. Pour cette raison, plus que toute autre culture, celle du bâti mérite son exception.

Prof. Jacques Dubey
(Université de Fribourg).



Vom Ideal zur Realität, über Gesetze und Pläne

Die Erklärung von Davos «Eine hohe Baukultur für Europa» stellt die Schweiz, die Initiantin, vor die schwierige Aufgabe, die Umsetzung der Erklärung innerhalb ihrer föderalistischen Organisation zu gewährleisten. Der Begriff der *hohen Baukultur* ist Teil des öffentlichen Interesses und ist entsprechend zu interpretieren, da es dem Staat darum geht, einem Bedürfnis der gesamten Bevölkerung zu entsprechen, das nicht von jedem einzelnen Einwohner erfüllt werden kann. Entsprechend ist davon auszugehen, dass bestimmte grundlegende Aspekte dieses Bedürfnisses im Rahmen des einen oder anderen Grundrechts geschützt werden.¹

Aufgrund dieses öffentlichen Interesses ist man geneigt, wie es in einer funktionierenden Rechtsordnung üblich ist, Grundsätze für die Tätigkeit und die Aufgaben des Staates als Programmnormen, Rechtsregeln, Ausführungsbestimmungen usw. zu konkretisieren. Nach diesem Vorbild wurde der Bereich der nachhaltigen Entwicklung (Art. 73 BV) verankert; mit dem Versuch, dieses objektive Recht mit einer Garantie als subjektives Recht auf Verfassungsstufe (Art. 10 Abs. 2 und 13 BV; BGE 126 II 300 = JdT 2001 I 674, c. 5a f.) oder über die Konvention (Art. 2 und 8 EMRK) abzubilden. Die analoge Umsetzung mit der *hohen Baukultur* ist jedoch aufgrund der Breite und der Unbestimmtheit des Begriffs besonders herausfordernd, da der Begriff unzählige bestehende Rechtsgebiete abdeckt, von denen die drei wichtigsten in die kantonale Zuständigkeit fallen: Heimatschutz (Art. 78 BV), Raumplanung (Art. 75 BV) und Bauwesen. Sowohl im Recht als auch in der Stadtplanung fängt man nie oder nur selten bei Null (neu) an. Selbst die besten Ideen der Welt müssen sich mit dem bereits Bestehenden auseinandersetzen. Daher stellt sich die Frage, wie die hohe Baukultur in der Schweiz rechtlich abgesichert werden soll, ohne dass der Bund bei der Einhaltung der Erklärung von Davos völlig auf den Goodwill der Kantone angewiesen ist und ohne dass der Bund die Begriffe «Bundesaufgabe» (NHG) und «Grundsatzgesetzgebung» (RPG) auf Kosten der kantonalen Souveränität noch weiter ausdehnt.

Zwei Wege können hier vorgeschlagen werden, die detaillierter und methodischer untersucht werden müssten, die aber auf den ersten Blick am besten geeignet erscheinen, das neue globale oder transversale öffentliche Interesse, das von der Erklärung von Davos angestrebt wird, unter Wahrung der vertikalen Gewaltenteilung, wie sie in der Bundesverfassung in ihrer aktuellen Fassung vorgesehen ist, im innerstaatlichen Recht zu implementieren. (Der Autor hält es für politisch utopisch, eine Revision der Bundesverfassung in Betracht zu ziehen, um einen Art. 73a BV einzufügen, der das «Prinzip der hohen Baukultur» als Auslegungsmaxime für alle Regeln zur Schaffung und Umgestaltung unserer bebauten Umwelt vorsieht.)

Der erste Weg führt über die *kantonale Richtplanung*, die den Vorzug hätte, ein effektives und koordiniertes Vorgehen auf der Ebene aller Gemeinden innerhalb eines Rahmens zu gewährleisten, welcher der Genehmigung des Bundesrates unterliegt (Art. 11 RPG). *De lege lata* sollten die Art. 1 und 3 sowie 8 und 8a RPG im Lichte der Erklärung von Davos nun dahingehend interpretiert werden, dass die kantonale Richtplanung die hohe Baukultur implizit oder explizit thematisch und projektspezifisch integrieren muss. *De lege ferenda* könnte die Bundesgesetzgebung die diesbezüglichen Anforderungen präzisieren, eventuell unter dem Titel des Richtplaninhalts «im Bereich der Siedlungsentwicklung» (Art. 8a), indem sie daraus einen Unteraspekt der qualitätsvollen Siedlungsentwicklung (Bst. c) und/

¹ Vgl. dazu den Beitrag von Rechtsanwältin Alexandra Rayroux.

oder der Stadterneuerung (Bst. e) oder ein eigenständiges Element (neuer Bst. f, neuer Abs. 2, neuer Art. 8c) macht. Angesichts des Querschnittscharakters des fraglichen öffentlichen Interesses, das sich mit praktisch allen Planungszielen und Grundsätzen überschneidet, wäre es wünschenswert, wenn das Bundesrecht künftig die hohe Baukultur weiter konkretisieren würde.

Der zweite Ansatzpunkt bezieht sich auf den transversalen oder globalen Charakter des öffentlichen Interesses an einer *hohen Baukultur* – man sollte das englische Wort «comprehensive» verwenden. Dieser hängt auch mit der paradoxen Feststellung zusammen, dass die gebaute Umwelt heute nach mehr Qualität verlangt, während die Regeln für ihre Sicherstellung noch nie so zahlreich und so detailliert waren. Daraus lässt sich ableiten, dass der Ansatz, unsere Planungs- und Bauprojekte an einer Vielzahl unterschiedlicher Gesetze zu messen, die sich um verschiedene Interessen kümmern und von zahlreichen Behörden beurteilt werden, keine ausreichende Garantie darstellt, damit diese Projekte in ihrer Gesamtheit hoher Baukultur entsprechen. Unter dieser Annahme bedarf die hohe Baukultur einer materiellen Koordination im Sinne von Art. 25a Abs. 2 und 3 RPG *de lege lata* bzw. einer weiterführenden Konkretisierung *de lege ferenda*. In Zukunft sollte die materielle Koordination nicht nur (negativ) zwischen den Entscheidungen verschiedener Behörden zum Sachverhalt oder der Interpretation gleicher oder ähnlicher Rechtsbegriffe verstanden werden, sondern (positiv) als ausgleichender Dialog zwischen den Behörden mit dem Ziel, eine möglichst hohe Baukultur zu erreichen. Vorbehaltlich polizeilicher Interessen könnte man sich sogar eine generelle Ausnahmeklausel im Bundesrecht vorstellen, die es erlauben würde, ein Projekt so zu planen und zu realisieren, welches ohne Berücksichtigung der gewöhnlichen baulichen Normen (Höhe, Breite und Nutzungsziffern usw.) umgesetzt werden kann.

Schlussendlich ist genau das die Herausforderung des Baurechts: Normen werden generell und abstrakt festgelegt, aber in der Wirklichkeit sind individuelle und konkrete Lösungen gefragt. Aus diesem Grund verdient die hohe Baukultur mehr als jede andere Kultur eine Ausnahmeregelung.

Prof. Eva Maria Belser der Universität Freiburg bei der Einführung ins Podium.



Impressionen der Tagung.



Zusammenfassung

Ein Überblick von Jacques Dubey zur hohen Baukultur: vom Ideal zur Realität, über Gesetze und Pläne

Dem Anschein nach sollte die Kultur des qualitativ hochwertigen Bauens als öffentliches Interesse interpretiert werden. Wie kann dieser weite und undefinierte Begriff auf nationaler Ebene garantiert werden, ohne dass es einzig vom guten Willen der Kantone abhängt, ob sie die Erklärung von Davos einhalten? Es werden zwei Wege aufgezeigt. (1) Die kantonale Richtplanung, die ein effektives und koordiniertes Vorgehen auf der Ebene aller Gemeinden innerhalb eines Rahmens sicherstellt, welcher der Genehmigung durch den Bundesrat unterliegt, sollte die Frage der hochwertigen Baukultur integrieren. (2) Die materielle Koordination sollte als ein Vermittlungsdiallog zwischen den Behörden verstanden werden, deren Ziel es ist, eine höchstmögliche architektonische Qualität zu erreichen.

Gebäude der Universität Freiburg.



Prof. Eva Maria Belser, Universität Freiburg.



Le colloque a également suscité des discussions sur les conditions juridiques d'une culture de la construction de qualité.



Consacrer la culture du bâti dans l'ordre juridique suisse

Alexandra Rayroux, titulaire du brevet d'avocat, doctorante à l'Université de Fribourg.

I Introduction

En 2018, la Conférence des ministres européens de la culture a adopté une déclaration sur le rôle central de la culture dans l'environnement bâti : la Déclaration de Davos. Les pays européens s'y engagent à instaurer les conditions nécessaires à une culture du bâti de qualité au niveau politique et stratégique ; cette Déclaration est également l'occasion de rappeler que construire est un acte culturel et crée un espace pour la culture.¹ En 2023, les États européens ont réaffirmé leur volonté d'adopter « une approche globale accordant de l'importance aux bénéfices tant individuels que sociaux, au bien-être subjectif et collectif, ainsi qu'à la santé mentale »², dans la mesure où la culture du bâti favorise la prospérité de la société ; ils entendent également pallier l'absence de dialogue sur ces questions entre les secteurs public et privé, éliminer l'asymétrie de l'information sur le marché ainsi que favoriser la coopération interdisciplinaire et intersectorielle.³

Depuis l'adoption de la Déclaration, le concept de culture du bâti gagne en importance et il y est fait de plus en plus référence (p. ex. Espace suisse énumère la culture du bâti parmi les dix aspects à prendre en compte pour réaliser une urbanisation de qualité⁴). Le Colloque « Culture du Bâti et droit » du 8 novembre 2023, organisé par la Fondation Culture du bâti Suisse et l'Institut du droit de la construction, fut l'occasion pour les acteurs de la construction de débattre de ce thème et de formuler des propositions à l'intention des législateurs et décideurs pour consacrer la culture du bâti en droit suisse.

II La notion

Selon l'art. 4 de la Déclaration de Davos, la culture du bâti comprend la somme de toutes les activités humaines qui transforment l'environnement bâti. L'ensemble de l'environnement bâti doit être envisagé comme un tout indissociable qui englobe l'intégralité du bâti existant et des aménagements qui sont ancrés dans l'environnement naturel et qui lui sont liés. La culture du bâti comprend le bâti existant, lequel inclut les monuments et d'autres éléments du patrimoine culturel, la création contemporaine, les infrastructures, l'espace public ainsi que les paysages.

Le Conseil fédéral précise que la notion de culture du bâti « englobe toutes les activités humaines qui structurent, entretiennent et développent cet espace de vie. Elle comprend l'archéologie et la conservation du patrimoine bâti historique, mais aussi l'aménagement des constructions existantes et la planification de l'habitat du futur ».⁵ Ainsi, la culture du bâti couvre tant les détails artisanaux et architecturaux que l'urbanisme à grande échelle (y.c. les processus d'aménagement et de construction). Une culture du bâti de qualité conduit à des villes et villages agréables pour y vivre et susceptibles de répondre aux nouvelles exigences de la société, tout en y conservant leurs particularités historiques. L'accent est mis sur les besoins sociaux et sur la préservation des ressources, ce qui génère une plus-value économique.⁶

Tant la Déclaration de Davos que le Conseil fédéral prévoient des définitions de la culture du bâti qui comportent de multiples facettes et qui sont sujettes à une large interprétation.⁷

III Les fondements juridiques

A L'ABSENCE DE RÉGLEMENTATION CLAIRE

Bien que le concept de culture du bâti se soit développé depuis l'adoption de la Déclaration de Davos, il ne prend forme qu'à travers des déclarations, des stratégies, des plans d'action ou des manifestes non contraignants. Ces normes de « soft law » cherchent à influencer le droit national des pays européens.⁸ Le concept demeure toutefois encore peu répandu en droit suisse.

Les buts de la culture du bâti ne sont pourtant pas étrangers à ceux de notre ordre juridique. En effet, les *buts de la Constitution fédérale* rejoignent en grande partie ceux de la culture du bâti : le préambule rappelle le devoir de responsabilité du peuple suisse et des cantons envers les générations futures. Dans ce contexte, la Confédération doit favoriser la prospérité commune, le développement durable, la cohésion interne et la diversité culturelle du pays (art. 2 al. 2 Cst.). Elle veille à garantir une égalité des chances aussi grandes que possible (art. 2 al. 3 Cst.) et s'engage en faveur de la conservation durable des ressources naturelles (art. 2 al. 4 Cst.). En outre, Confédération et cantons s'engagent à ce que toute personne en quête d'un logement puisse trouver un logement approprié à des conditions supportables et à ce que les enfants et les jeunes soient soutenus dans leur intégration sociale, culturelle et politique (art. 41 al. 1 let. e et let. g Cst.).

Par ailleurs, les *droits fondamentaux permettent – voire même exigent – de réaliser une culture du bâti de qualité* ; cela est particulièrement vrai pour le principe d'égalité (art. 8 al. 1 Cst.), l'interdiction de la discrimination du fait de la situation sociale ou du mode de vie (art. 8 al. 2 Cst.), la liberté personnelle (art. 10 al. 2 Cst.), la liberté de réunion (art. 22 Cst.) et la garantie des droits politiques (art. 34 Cst.). Or quiconque assume une tâche de l'État doit respecter les droits fondamentaux et contribuer à leur réalisation (art. 35 al. 2 Cst.).

Enfin, la Constitution fédérale n'a pas pour seul rôle d'encourager la culture du bâti, mais également de *fixer le cadre* dans lequel la culture du bâti doit être réalisée : d'une part, elle consacre le principe de légalité et la garantie de la propriété ; d'autre part, elle détermine les compétences entre la Confédération et les cantons (séparation des pouvoirs verticale) ainsi qu'entre les pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires (séparation des pouvoirs horizontale).

1 www.bak.admin.ch > Office fédéral de la culture > Culture du bâti > Le concept de culture du bâti > Déclaration de Davos et Processus de Davos pour la culture du bâti (consulté le 24 mars 2024).
2 ALLIANCE DE DAVOS – CONFÉRENCE DES MINISTRES DE LA CULTURE, Mémoire de Davos pour la culture du bâti, Davos 2023, p. 3.
3 Ibidem.
4 JERJEN D., Von qualitätsvoller Innenentwicklung und hoher Baukultur, Espace suisse 3/2020, p. 10.
5 FF 2023 1465, p. 67.
6 Pour l'ensemble de ces éléments : www.bak.admin.ch > Office fédéral de la culture > Culture du bâti > Le concept de culture du bâti (consulté le 24 mars 2024).
7 STREIFF O., Baukultur als regulative Idee einer juristischen Prägung des architektonischen Raums – Impulse für Neuerungen im raumwirksamen Recht, th. Saint-Gall, Baden-Baden 2013, p. 60 ss.
8 MEYER C., Die Regulierung des Heizkesselsatzes, PJA 6/2023, p. 712 ndbp. 48.

B LES SOLUTIONS POSSIBLES

1 Un droit fondamental non écrit ?

Ériger la culture du bâti au rang de *droit fondamental non écrit* permettrait de clarifier les droits et obligations de l'État. L'existence d'un droit fondamental ne dépend en effet pas de sa consécration dans la loi.⁹ Sa reconnaissance suppose que le droit en question soit nécessaire à l'exercice d'une autre liberté (reconnue dans la Constitution fédérale) ou qu'il fasse partie intégrante de l'ordre public démocratique de la Confédération ; de plus, la reconnaissance de ce droit doit faire l'objet d'un consensus général en Suisse : il doit s'agir d'une réalité constitutionnelle largement répandue à travers les cantons.¹⁰ Enfin, le droit doit être justiciable, soit pouvoir être directement mis en œuvre par un juge sans qu'il ne soit nécessaire d'adopter une norme qui préciserait les conditions et modalités de ce droit.¹¹

La culture du bâti remplit ces conditions : la participation culturelle est en effet nécessaire pour l'exercice d'autres libertés constitutionnelles (p. ex. liberté personnelle, liberté de réunion, etc.) et constitue une composante indispensable d'un ordre public démocratique. Il existe en outre un large consensus sur l'importance du droit à la culture et de son aspect fondamental dans l'ordre juridique ; ce droit se retrouve notamment à l'art. 27 al. 1 de Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 qui prévoit que « [t]oute personne a le droit de prendre part librement à la vie culturelle de la communauté, de jouir des arts et de participer au progrès scientifique et aux bienfaits qui en résultent ». Reconnaître la culture du bâti en tant que droit fondamental non écrit permettrait ainsi d'imposer son respect à tous les acteurs de la construction, y compris à ceux qui assument une tâche de l'État (cf. art. 35 al. 2 Cst.), et de le rendre justiciable.

2 Une réglementation générale ou transversale ?

En tant que tâche transversale, la culture du bâti touche une multitude de domaines juridiques réglementés tant au niveau fédéral, cantonal que communal : ne sont pas seules concernées les normes relatives à la planification et la construction, mais également celles qui traitent de gouvernance, de cohérence, de participation, d'inclusion, d'identité, de justice et de cohésion sociales ainsi que d'esthétique.

Le fédéralisme empêche toutefois d'adopter une réglementation générale sur la culture du bâti au niveau fédéral : en effet, la protection de la nature et du patrimoine est du ressort des cantons (art. 78 al. 1 Cst.) ; la Confédération a uniquement des compétences ponctuelles (cf. p. ex. al. 4). C'est ainsi que la LPN traite uniquement de certains aspects du paysage, sites construits et monuments historiques, à l'inverse de la culture du bâti qui se retrouve à travers l'ensemble des domaines de construction et aménagement du territoire ; la culture du bâti est un concept interdisciplinaire qui touche une multitude de domaines. De même, la Confédération fixe uniquement les principes en matière d'aménagement du territoire (art. 75 al. 1 Cst.) ; celui-ci incombe aux cantons qui jouent un rôle central

9 DUBEY J., Droits fondamentaux, Volume I : Notion, garantie, restriction et juridiction, Bâle 2018, § 1 N 28.
10 ATF 121 I 367, c. 2.a).
11 DUBEY, op. cit. (n. 9), § 1 N 34.

pour la promotion d'une culture du bâti de qualité en Suisse, puisque la plupart des lois sur la construction sont édictées au niveau cantonal, voire communal.¹² Par conséquent, au niveau fédéral, seule une loi-cadre serait envisageable.

Bien qu'il n'existe pas encore de législation générale sur la culture du bâti, les législateurs commencent à ancrer ce concept dans la loi. Au niveau fédéral : le Conseil fédéral a soumis à l'Assemblée fédérale un projet de révision partielle de la LPN en mars 2022 en réponse à l'initiative « Pour l'avenir de notre nature et de notre paysage (Initiative biodiversité) » ; il a saisi cette occasion pour y introduire deux dispositions spécifiques sur la culture du bâti : les art. 17b et 17c P-LPN.¹³ Ces dispositions ont fait l'objet de plusieurs procédures de consultation :

- En 2021, lors de la consultation relative au contre-projet indirect du Conseil fédéral à l'initiative biodiversité, certaines propositions liées à la culture du bâti ont été ajoutées : d'une part, la nécessité de coordonner la culture du bâti avec les autres stratégies de la Confédération en matière d'aménagement du territoire (cf. art. 17b al. 2 P-LPN) et, d'autre part, le rôle de soutien de la Confédération à l'égard des cantons (cf. art. 17c al. 4 P-LPN).¹⁴
- Le 9 juin 2023, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation sur le message concernant l'encouragement de la culture pour la période 2025 à 2028. Cette procédure de consultation concernait notamment les art. 17b et

12 OFFICE FÉDÉRAL DE LA CULTURE, Stratégie Culture du bâti – Stratégie interdépartementale d'encouragement de la culture du bâti adoptée par le Conseil fédéral le 26 février 2020, p. 18.
13 RHYN L., Bundesrat will indirekten Gegenvorschlag zur Biodiversitätsinitiative, RSJ 2022, p. 510 ; ZUFFEREY/GRISSEL, Les nouveautés, quelques tendances et la jurisprudence récente en droit public, in : JDC 2023, p. 254 s.
14 OFEV, Révision de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) en tant que contre-projet indirect à l'initiative populaire « Pour l'avenir de notre paysage (Initiative biodiversité) » – Rapport du 4 mars 2022 sur les résultats de la procédure de consultation (31 mars au 9 juillet 2021), p. 14 s.

Mylène Bidault Abdulle, docteure en droit, Haut-Commissariat des Nations-Unies pour les Droits de l'Homme, discute les possibilités d'ancrer la culture du bâti dans la loi.



17c P-LPN et s'est terminée le 22 septembre 2023. Le 1^{er} mars 2024, le Conseil fédéral a adopté le message pour la culture 2025-2028 ; il y est prévu que les art. 17*b* et 17*c* P-LPN ont désormais la teneur suivante :¹⁵

Chapitre 2a: Encouragement d'une culture du bâti de qualité

Art. 17*b*: Principe

¹ Dans l'accomplissement des tâches visées à l'art. 2, la Confédération veille à garantir une culture du bâti de qualité. Celle-ci se caractérise, pour toutes les activités qui transforment l'espace, par une approche globale axée sur la qualité en matière de planification, de conception et d'exécution.

² L'OFC coordonne les activités des services fédéraux en visant une culture du bâti.

³ La Confédération complète, par ses efforts en la matière, l'encouragement d'une culture du bâti de qualité par les cantons.

Art. 17*c*: Subventions et autres formes de soutien

¹ La Confédération peut allouer des subventions aux organisations d'importance nationale pour les activités d'intérêt public qu'elles exercent au titre de l'encouragement d'une culture du bâti de qualité.

² Elle peut également allouer des subventions pour les activités suivantes dans le but d'encourager une culture du bâti de qualité :

- a. des projets de recherche ;
- b. la formation et la formation continue de spécialistes ;
- c. les relations publiques.

³ Le financement se fonde sur l'art. 27 de la loi du 11 décembre 2009 sur l'encouragement de la culture.

⁴ La Confédération peut soutenir par la fourniture de conseils, d'informations ou de connaissances, par la mise en place de collaborations ou par d'autres prestations les efforts déployés en faveur d'une culture du bâti de qualité.

L'adoption de ces deux nouvelles dispositions permettrait d'ancrer la culture du bâti dans la législation suisse ; il s'agit d'une première étape dans la judiciarisation de ce nouveau concept.

Le législateur fédéral commence également à se référer à la culture du bâti de manière ponctuelle : tel est par exemple le cas dans le projet de révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 2) : l'art. 18^{bis} al. 1 P-LAT prévoit que « [s]i des zones non constructibles dans lesquelles des utilisations non imposées par leur destination sont délimitées selon l'art. 8c, il faut prévoir les conditions pour que ces utilisations : (let. a) soient assorties des mesures de compensation et d'amélioration requises, et (let. b) entraînent globalement une amélioration de la situation générale de la structure du milieu bâti, de la culture du bâti, du paysage, des terres cultivables et de la biodiversité ».¹⁶

15 Message du Conseil fédéral concernant l'encouragement de la culture pour la période 2025 à 2028 (Message culture 2025-2028) (www.admin.ch > Page d'accueil > Documentation > Communiqués > Le Conseil fédéral adopte le Message culture 2025-2028 [consulté le 24 mars 2024]).

16 FF 2023 2488.

IV Les instruments juridiques

A CONSACRER LA CULTURE DU BÂTI

La mise en place d'une culture du bâti de qualité en Suisse implique, d'une part, d'exprimer explicitement l'ambition d'atteindre une qualité globale élevée en matière d'environnement bâti et, d'autre part, de mettre en œuvre rigoureusement cette ambition. Pour ce faire, le législateur doit consacrer la culture du bâti comme un objectif fondamental dans les dispositions qui régissent la planification, la conception et la construction.¹⁷

Deux précisions :

- L'adoption de nouvelles dispositions doit respecter la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons ; la plupart des lois sur la construction sont en effet édictées au niveau cantonal, voire communal.¹⁸
- Si l'aménagement du territoire joue un rôle majeur dans la mise en œuvre d'une culture du bâti de qualité¹⁹, une multitude d'autres domaines sont également susceptibles d'impacter la culture du bâti. Tel est par exemple le cas des questions liées à la protection des eaux (espace réservé aux eaux), à la protection des monuments, des sites et de la nature²⁰, à la protection contre le bruit²¹ (fenêtre d'aération) et contre les pollutions de l'air et des sols (friche industrielle) ainsi que des inventaires fédéraux (Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse ; ISOS²²).

B ADOPTER DE NOUVELLES NORMES

1 En matière de planification

En matière de planification, diverses mesures sont envisageables pour mettre en œuvre une culture du bâti de qualité : le législateur fédéral pourrait par exemple adopter une nouvelle disposition aux art. 8 ss LAT et imposer aux cantons de prévoir dans le plan directeur cantonal un contenu minimal sur la culture du bâti. De même, la LAT pourrait fixer des conditions matérielles minimales que les plans d'affectation communaux devraient respecter pour obtenir l'approbation du canton. Enfin, instaurer plus fréquemment – voire systématiquement – des commissions d'urbanisme, d'architecture ou même de culture du bâti permettrait de créer une plus grande cohérence dans la planification.

17 Document de contexte de la Déclaration de Davos 2018, p. 12.

18 OFFICE FÉDÉRAL DE LA CULTURE, Stratégie Culture du bâti – Stratégie interdépartementale d'encouragement de la culture du bâti adoptée par le Conseil fédéral le 26 février 2020, p. 18.

19 SCHIBLER B., La Déclaration de Davos concerne aussi l'aménagement du territoire, Espace suisse 3/2020, p. 4 ss.

20 MARTI A., Natur- und Heimatschutzregelungen in anderen Gesetzen und Rechtsbereichen, in : Keller/Zufferey/Fahrländer (édit.), Commentaire LPN – Augmenté d'aspects choisis des LChP et LFSP, 2^e éd., Zurich/Bâle/Genève 2019, p. 79 s. N 48 ; cf. ég. INAUEN D., Baukulturelles Leitbild Appenzell I.Rh. : eine Einordnung, BR/DC 2019, p. 68 ss.

21 BÜHLMANN/JUD, Beispiele und Lösungsansätze im Umgang mit dem Freizeit- und Alltagslärm – eine Würdigung, DEP 2019, p. 664.

22 www.bak.admin.ch > Office fédéral de la culture > Culture du bâti > Construire, aménager, développer (consulté le 24 mars 2024).

Certains cantons entreprennent déjà des démarches pour intégrer la qualité du bâti dans le processus de planification : tel est par exemple le cas du canton de Vaud qui a édicté un guide à l'attention des communes pour présenter divers modèles de conceptions et réalisations exemplaires de densité et mixité dans les zones d'activités ; ce guide cherche à donner davantage de qualité à ces zones.²³

2 En matière d'autorisation de construire et de police des constructions

L'autorisation constitue la dernière étape pour mettre en œuvre une culture du bâti de qualité : elle permet en effet d'écarter les projets non conformes à la loi et donc susceptibles de mettre en danger la culture du bâti (p. ex. un projet qui ne tiendrait pas compte du caractère historique des immeubles du quartier concerné).²⁴ À ce jour, la conformité d'un projet à la culture du bâti n'est pas encore une condition générale d'octroi du permis de construire ; seules des réglementations spécifiques à certains domaines garantissent une certaine qualité (p. ex. protection des monuments et du patrimoine). Réviser l'art. 22 al. 2 let. a LAT pour y inclure une condition générale de conformité à la culture du bâti au niveau fédéral permettrait d'y remédier ; il serait aussi envisageable de prévoir une compétence cantonale en matière de culture du bâti dans un nouvel art. 25 al. 3 LAT. Au niveau cantonal et/ou communal, les clauses d'esthétique pourraient graduellement se voir remplacées par des clauses de qualité du bâti.

L'autorisation de construire pourrait également être l'occasion de récompenser les projets qui mettent en œuvre la culture du bâti, par exemple grâce à des possibilités de bâtir supplémentaires ou grâce à l'octroi de subventions.

V La participation des acteurs de la construction et de l'immobilier

A UNE ENTREPRISE COMMUNE

Comme le rappelle le message du Conseil fédéral concernant l'encouragement de la culture pour la période 2025 à 2028, « [l]a transformation vers un environnement construit qui s'inscrive dans la perspective du développement durable et de la qualité sous l'angle de la culture du bâti s'entend comme une entreprise commune [...] ». ²⁵ Par conséquent, les autorités à tous les échelons étatiques, les promoteurs, les investisseurs, le secteur du bâtiment, les milieux scientifiques, les associations professionnelles ainsi que les habitants doivent collaborer en vue d'atteindre une culture du bâti de qualité.²⁶

Certaines dispositions prévoient déjà une certaine forme de participation des acteurs de la construction et des administrés à l'élaboration de l'aménagement du territoire :

23 www.vd.ch > Territoire et construction > Aménagement du territoire > Système de gestion des zones d'activités (consulté le 24 mars 2024) ; cf. ég. BEURET A., Un guide pour la qualité, Espace suisse 3/2023, p. 5.
24 Pour un exemple : TC BL 810 13 264 du 22 janvier 2014 (travaux effectués sans autorisation sur le balcon d'un immeuble protégé par une mesure de classement).
25 FF 2023 1465, p. 71.
26 FF 2023 1465, p. 71 s.

- Au niveau fédéral, l'art. 4 LAT règle l'information et la participation de la population en matière d'aménagement du territoire : les autorités doivent renseigner la population sur les mesures de planification (al. 1) et veiller à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement des plans (al. 2). Les administrés doivent pouvoir intervenir dès la genèse de la planification, à savoir au stade où celle-ci n'a pas encore de portée irréversible ; ce droit de participation tend à éviter que la population soit confrontée à une planification figée, sans possibilité d'influencer le résultat.²⁷ Ainsi, l'art. 4 LAT, d'une part, concrétise la légitimité démocratique du processus de planification et, d'autre part, vise à réduire autant que possible les oppositions.²⁸
- Au niveau cantonal, divers instruments permettent la participation des acteurs de la construction : par exemple à Genève, l'art. 5A de la loi sur les zones de développements (LGZD/GE)²⁹ instaure un processus de concertation avec les habitants, les propriétaires et voisins du quartier ainsi que les associations et la commune concernées *lors de l'élaboration* d'un plan localisé de quartier. Cette disposition vise à offrir la possibilité à l'ensemble des intéressés de pouvoir s'exprimer aussi vite que possible et avant la mise à l'enquête publique.³⁰ À Fribourg, la loi sur l'aménagement du territoire (LA-TeC/FR)³¹ prévoit l'intervention à un *moment ultérieur de la procédure* : les personnes touchées par les plans et qui ont un intérêt digne de protection ainsi que certaines associations peuvent former opposition dans les 30 jours suivants leur publication (cf. art. 83 s. LATeC/FR). La qualité pour faire opposition n'est toutefois pas reconnue à tout un chacun : la jurisprudence a fixé des conditions précises à remplir (p. ex. intérêt digne de protection et distance à la construction notamment), afin d'éviter l'action populaire ; néanmoins, les administrés qui n'auraient pas la qualité pour faire opposition faut d'intérêt digne de protection ont toujours la possibilité de déposer des observations. Relevons qu'en cas d'oppositions et/ou d'observations, la procédure de planification est sensiblement rallongée.
- Enfin, l'art. 9 ch. 2 et 3 de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement³² impose aux parties de mettre en place, d'une part, des *procédures de recours* à disposition des membres du public concerné ayant un intérêt suffisant pour agir ou faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque la loi pose une telle condition et, d'autre part, des *procédures administratives ou judiciaires* pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques qui seraient contraires au droit national de l'environnement.

Si ces réglementations démontrent un certain souci des législateurs d'inclure les acteurs de la construction au processus de planification, cette participation demeure limitée : d'une part, elle concerne le seul domaine de l'aménagement du territoire ; d'autre part, les administrés n'ont souvent la possibilité d'intervenir

27 ATF 143 II 467, c. 2.1.
28 Ibidem.
29 RS/GE L 1 35.
30 CACJ GE ATA/392/2022 du 12 avril 2022, c. 3)b.
31 RS/FR 710.1.
32 RS 0.814.07.

qu'au stade de la mise à l'enquête des plans, sauf à Genève où le processus de consultation a lieu en amont. La législation actuelle ne permet dès lors pas d'assurer une collaboration suffisante pour garantir une culture du bâti de qualité dans l'ensemble des domaines concernés.

B INTRODUIRE UNE PROCÉDURE DE COLLABORATION ?

1 L'enjeu

L'introduction d'une procédure de collaboration permettrait d'impliquer l'ensemble des acteurs de la construction dès le début d'un projet de planification respectivement de construction, et non pas uniquement à partir du moment de la mise à l'enquête publique. La pratique montre que plus l'implication intervient tôt, moins nombreuses sont les oppositions. Or les procédures d'opposition compliquent et ralentissent significativement les processus de planification et construction. Il se pose dès lors la question de savoir si introduire un mécanisme de participation permet de *réduire la durée totale* de la procédure (de planification ou de construction) grâce à une diminution – voire suppression – des oppositions ou au contraire, si cela l'allonge ; les avis divergent sur la question.

2 L'ancrage dans la loi

Dans l'hypothèse où le législateur ferait le choix d'introduire un véritable processus de participation, plusieurs questions se posent en termes de *légalité* : faut-il réviser l'actuel art. 4 LAT ou adopter une nouvelle base légale spécifique ? Doit-il s'agir d'une réglementation au niveau fédéral, cantonal ou communal ?

De plus, le législateur devra dessiner les contours de la procédure de participation et répondre notamment aux questions suivantes :

- Faut-il introduire *l'obligation* de mener une procédure de participation ou la prévoir comme une simple *possibilité* ? Consulter les acteurs intéressés allonge la procédure, la complexifie et engendre des coûts supplémentaires ; un tel processus n'est pas forcément adapté à tous les projets, en particulier s'il s'agit de projets de peu d'importance. Une solution consisterait-elle à imposer un processus de consultation à partir d'un certain seuil, à l'instar de ce qui vaut en matière d'étude d'impact sur l'environnement ? Il reviendra au législateur de trancher.
- Faut-il standardiser la procédure de participation ? Plusieurs aspects nécessitent une réglementation, notamment les circonstances dans lesquelles un processus de consultation interviendrait, les personnes à associer à cette procédure, le déroulement de celle-ci (ateliers, concours d'architecture³³, mandats d'études parallèles, public voting³⁴, etc.) ainsi que la forme que doit revêtir le résultat de la consultation. La loi devra à notre sens préciser ces éléments, tout en prévoyant une *réglementation suffisamment souple* pour que chaque processus de consultation puisse s'adapter aux besoins du projet en cause ; en effet, les besoins en matière de participation varient en fonction de l'ampleur

33 Cf. ég. STUDERUS/BALDI, Mitteilungen der Baudirektion, PBG 1/2020, p. 29.

34 Pour un exemple de public voting dans une procédure d'adjudication : ATF 138 I 143.

du projet et de ses caractéristiques. Dans ce contexte, un renvoi à des normes privées est également envisageable (p. ex. aux règlements SIA 142 et 143 qui ont notamment pour objectif de garantir une culture du bâti de qualité).³⁵

- Qui doit supporter les coûts de la procédure de consultation ? La collectivité doit-elle assumer ces coûts ou faut-il les mettre à charge du maître d'ouvrage et/ou des participants ? La répartition des coûts de la procédure de participation pourrait inciter les acteurs de la construction à renoncer à certains projets.

V Conclusion

Les travaux législatifs relatifs aux art. 17b et 17c P-LPN furent l'occasion de cristalliser les opinions en matière de culture du bâti et d'ancrer ce concept dans la loi ; la voie est désormais ouverte au législateur pour renvoyer ponctuellement à cette notion (cf. p. ex. art. 18^{bis} P-LAT).

Malgré ce nouvel ancrage dans la loi, la notion de culture du bâti ne connaît pas encore de définition juridique précise en droit suisse. Il reviendra au législateur et/ou à la jurisprudence de préciser la notion, sous peine de créer une insécurité juridique ; cela pourrait par exemple intervenir lors de la reconnaissance d'un droit fondamental non écrit à une culture du bâti de qualité ou lors de l'adoption de nouvelles dispositions (planification, autorisation de construire et police des constructions) destinées à concrétiser et garantir une culture du bâti de qualité en Suisse. Il faut toutefois veiller à ne pas faire de la culture du bâti une exigence supplémentaire à l'ensemble des contraintes normatives et réglementaires qui pèsent déjà lourd sur les processus du secteur de la construction³⁶.

Si les réflexions relatives à la collaboration des acteurs de la construction pour atteindre une culture du bâti de qualité sont à leur début, l'accent est mis sur la possible introduction d'un processus de consultation. Cet outil permet en pratique de trouver de nouvelles solutions innovantes et de réduire les oppositions des riverains et autres personnes intéressées (p. ex. associations). La participation n'a toutefois pas que des avantages : elle implique souvent les mêmes personnes (et non l'ensemble des personnes effectivement touchées par le projet), engendre des coûts supplémentaires, un ralentissement de la procédure et aboutit parfois à plus de questions qu'il n'y en avait au début du processus. Il reviendra au législateur de choisir si, et dans quels cas, il souhaite instaurer un processus de consultation.

35 www.espazium.ch/de/node/28672 (consulté le 24 mars 2024).

36 FF 2023 1465, p. 68.

Zusammenfassung

Ein Überblick von Alexandra Rayroux zur Verankerung der Baukultur in der schweizerischen Rechtsordnung

Mit der Unterzeichnung der Erklärung von Davos im Jahr 2018 haben sich die europäischen Länder verpflichtet, die Voraussetzungen für eine qualitativ hochwertige Baukultur zu schaffen. In den schweizerischen Regelungen findet sich dieser Begriff nur sehr vereinzelt. Er ist ihnen aber auch nicht gänzlich fremd: Die Ziele der Bundesverfassung decken sich weitgehend mit denjenigen der Baukultur. Die Bedeutung des Rechts auf Kultur und seines grundlegenden Aspekts für die Rechtsordnung kann heute dazu führen, dass die Baukultur zum Grundrecht erhoben werden kann. Bis anhin existiert noch keine allgemeine Gesetzgebung zur Baukultur. Jedoch hat der Bundesrat bereits Revisionsentwürfe vorgelegt, welche spezifische Bestimmungen zur Baukultur einführen sollen (z. Bsp. im NHG und im RPG). Die Umsetzung einer qualitativ hochstehenden Baukultur hängt wesentlich von neuen Bestimmungen im Bereich der Planung, Baubewilligung und Baupolizei ab. Denkbar ist die Einführung eines partizipativen Verfahrens zur Koordination einer qualitativ hochwertigen Baukultur auf allen Ebenen und mit allen involvierten Beteiligten.

Die Architektur der Universität Freiburg.



Impressionen der Tagung.





Construire ensemble la ville de demain

Communication et démarche participative ouvrent le dialogue avec les futurs utilisateurs et utilisatrices.

Aujourd'hui plus que jamais, le développement territorial peut naître d'une histoire partagée. Informer et donner la parole à la population sont essentiels pour enrichir nos connaissances, faire circuler les idées, identifier les besoins et répartir les rôles entre les différents acteurs du développement territorial. Passionnées par la vie des gens et férues d'urbanisme, Nathalie Luyet, fondatrice et directrice de Linkfabric, et Carine Bonsack, directrice associée chez Plates-Bandes communication, allient leurs expertises pour se mettre à l'écoute des communes et cantons qui souhaitent développer et cultiver ce dialogue dans le management de leurs projets, à l'instar de la commune de Val de Bagnes.

Communication et urbanisme vont-ils vraiment ensemble ?

En urbanisme, les projets s'élaborent de façon responsable, pour le bien collectif et les générations futures. Pour mener à bien de tels projets, il est impératif de fédérer tous les acteurs concernés : la population, les associations, les autorités, les expertes et experts en urbanisme. La compréhension des enjeux par le grand public est donc essentielle à son engagement et son implication. Dans ce but, l'efficacité de la communication est primordiale.

Par communication, on n'entend pas seulement « information » ou « démarche participative ». La communication est également un moyen de se projeter dans les développements futurs. Les projets de développement territorial ou les grands projets urbains sont complexes et auront un impact sur plusieurs générations. Pour que la population accepte de monter à bord du train du changement, elle doit en comprendre chaque étape.

Comment informer lorsque rien n'est encore visible ?

Des éléments concrets sont apportés pour permettre à la population de se projeter dans l'avenir. Quelles seront les offres de logement ? Quelles solutions de mobilité seront proposées ? Quel impact le développement du bâti aura-t-il sur les paysages ? En racontant comment le nouveau quartier ou les nouvelles constructions s'intégreront dans la ville ou le village, en montrant que tous ces éléments sont collectivement réfléchis et anticipés, on parvient à rassurer, à apaiser les réticences et à convaincre. Dans l'échange, on peut aussi aborder des sujets qui fâchent ou qui font peur. Les discussions ne permettent pas toujours de réconcilier des parties opposées, mais elles rendent le point de vue de l'autre visible, voire compréhensible, même en cas de non-adhésion.

En offrant au projet une identité forte et reconnaissable, on donne de l'épaisseur et une existence à ce qui est encore absent. On invite la population à investir les lieux en devenir, par exemple en installant une buvette éphémère, en organisant des événements rassembleurs, parfois en construisant des aménagements provisoires. Dans le cas de planification plus abstraite, la communication et la participation permettent à une communauté de trouver des valeurs auxquelles elle adhère pour le développement futur. Aujourd'hui plus que jamais, dans un monde et une

société qui changent très rapidement, les valeurs fixent le « cap » à garder tout en laissant une certaine agilité pour des changements inévitables. Contrairement aux objectifs qui, dans ce contexte mouvant, peuvent rapidement devenir obsolètes, les valeurs fédèrent une communauté et permettent aux projets d'évoluer sans pour autant perdre la direction souhaitée.

À quoi sert la participation ?

La participation permet tout simplement d'interroger le futur usager et « client ». Les personnes qui travaillent et habitent dans une ville, un quartier ou un village ont une compréhension fine et une longue expérience des lieux qu'ils fréquentent. Ce savoir est extrêmement précieux pour les urbanistes, les architectes et les paysagistes. En incluant la population dans le dialogue, nous réunissons les compétences et connaissances utiles à dessiner l'avenir. Nous écrivons ensemble l'histoire de notre futur.

Comment la communication peut-elle faciliter la naissance d'un nouveau quartier, de nouvelles constructions ?

En communiquant le plus tôt possible, en mettant en valeur les atouts du projet et en recherchant une large adhésion. Il est essentiel d'échanger avec tout le monde, y compris les personnes qui s'expriment peu, en mettant en balance l'intérêt collectif par rapport aux intérêts individuels. L'expérience montre que les réticences sont souvent dues à des incompréhensions, des méconnaissances, des préjugés ou des différences de langage. C'est en ouvrant le dialogue que les projets peuvent évoluer au mieux. Des projets se sont considérablement améliorés grâce à la prise en compte des retours pragmatiques et concrets de la population, de leurs attentes mais aussi de leurs craintes.

Linkfabric et Plates-Bandes recommandent à leurs clients d'aller à la rencontre du public, d'incarner leur projet, de le rendre humain. Et leur rôle consiste à préparer et à accompagner ces échanges.

« En incluant la population par le dialogue, on écrit l'histoire tous ensemble. »

Nathalie Luyet, fondatrice de Linkfabric

« Pour que la population monte à bord du train du changement, elle doit comprendre chaque étape. »

Carine Bonsack, directrice associée chez Plates-Bandes communication



ICI VAL DE BAGNES!

Une démarche
qui cultive
le dialogue

À la suite de la fusion de Bagnes et Vollèges, la commune de Val de Bagnes est devenue la quatrième plus grande commune de Suisse. Elle regroupe aujourd'hui 25 localités avec lesquelles elle doit mener une réflexion sur l'aménagement du territoire afin de réviser son plan d'affectation de zones (PAZ).

Cette démarche soulève de nombreux questionnements liés à l'habitat, aux zones d'artisanat, au tourisme, aux infrastructures publiques, à l'agriculture, ou encore, à la nature et au paysage.

L'avis de la population compte et la commune a souhaité l'entendre. Pour cela, elle a mandaté Linkfabric et Plates-Bandes pour l'organisation de cinq ateliers participatifs avec la population, un atelier avec le législatif et un atelier de restitution. L'objectif de ces ateliers était de récolter les idées et les connaissances de la population et surtout de lui permettre de s'exprimer sur l'avenir de sa commune. Ils ont également permis de répondre aux interrogations des participants et ont offert l'opportunité à la population de comprendre les tâches, les obligations et les enjeux liés à l'élaboration de la nouvelle version du PAZ. La démarche a été inclusive en s'adressant à toutes les personnes, sans restriction, qui souhaitaient y participer.

L'avenir de Val de Bagnes en cinq enjeux

Avec 1300 contributions, le résultat de la démarche participative ici VAL DE BAGNES est riche et dépasse le cadre strict du PAZ-RCCZ. Les contributions qui concernent la révision actuelle du PAZ pointent vers cinq enjeux saillants.

ENJEU 1

Des logements et des infrastructures pour tous

Les habitations à prix accessibles manquent à Val de Bagnes. Les natifs de la vallée autant que les saisonniers sont souvent obligés de se loger ailleurs. De nouveaux résidents, permanents ou propriétaires de résidences secondaires, continuent de s'installer. Cela génère une crainte de voir disparaître la population « indigène ».

Les prix du foncier et de l'immobilier dans la commune rendent l'accès à la propriété parfois difficile dans la vallée. Les procédures et contraintes légales imposées à la construction et la rénovation de bâtiments anciens ne facilitent pas l'accès à des logements. Or, l'accès au logement pour les habitants doit être assuré.

Le sentiment que le centre sportif fonctionne largement au rythme des saisons touristiques est partagé par beaucoup.

L'accès au centre sportif devrait être possible toute l'année, et son offre, étoffée pour la population locale. Une piscine, une patinoire, des salles de gymnastique supplémentaires seraient appréciées, tout comme une zone de sport jeunesse en extérieur. L'aménagement de la goulille à Vaudan et des sentiers de montagne sans conflits d'usage sont aussi demandés.

L'ENJEU 1 A REÇU 25% DES VOTES

ENJEU 2

Une économie dynamique et responsable

L'économie de la vallée est diversifiée et créatrice d'emploi. Ce dynamisme générateur de richesse et de confort crée aussi des nuisances pour les habitants et exerce une pression sur l'environnement bâti et naturel. Ces deux conséquences doivent rester acceptables.

Le tourisme local est une source importante de revenus. Mais il génère des nuisances pour l'environnement et la population, et parfois un sentiment d'inégalité de traitement auprès des habitants du fond de la vallée face à Verbier et ses résidents secondaires. Un équilibre doit être trouvé.

L'agriculture de montagne est une composante forte du paysage et de l'identité de la vallée. Elle doit être soutenue et encouragée.

L'économie saisonnière apporte une insécurité économique et un stress social dans la vie des habitants. Une économie « 4 saisons » atténuerait ces désagréments, pour autant que les nuisances associées à un nouvel afflux de visiteurs soient maîtrisées.

Les zones industrielles ou artisanales de la vallée sont trop peu nombreuses ou pas assez attractives pour les entrepreneurs locaux. Une réflexion globale serait bienvenue pour garder une économie dynamique dans la vallée.

L'ENJEU 2 A REÇU 24% DES VOTES

Fünf Schlüsselthemen resultierten aus dem partizipativen Verfahren.

Cinq enjeux saillants ont résulté du processus participatif.

ENJEU 3

Une qualité de vie à préserver

La vallée offre une grande qualité de vie. Calme, sécurité, convivialité existent dans les villages, où l'entraide, les relations de voisinage et le contact avec des visiteurs et résidents d'autres cultures sont très appréciés. L'environnement bâti, des centres de villages en majeure partie préservés, l'environnement naturel, les vues magnifiques et une nature proche contribuent à ce cadre de vie jugé exceptionnel.

La vie de village est un aspect majeur de la qualité de vie dans le Val de Bagnes. Sa préservation implique le maintien des commerces de proximité (bistrots inclus), des coutumes locales et manifestations historiques, et des lieux de rassemblement adaptés et en suffisance (salles, etc.).

Il y a une sensibilité au caractère du bâti dans les villages (notamment leur centre) et dans la station. Les bâtiments trop hauts, trop massifs, trop modernes sont malvenus dans un contexte architectural montagnard typique qui participe aussi de l'identité locale. La qualité architecturale et patrimoniale de la vallée doit être préservée.

L'ouverture aux nouveaux venus cohabite avec la crainte que leur afflux nuise à l'identité et l'âme locales. La réalité d'une fracture entre Verbier et le reste de la vallée pourrait être atténuée avec des invitations concrètes aux nouveaux arrivants à s'intégrer à la vie villageoise.

Les participants ont parfois le sentiment que l'administration écoute peu leurs sollicitations. Des consultations de la population et des entreprises sur certains grands projets aideraient à renouer le dialogue.

L'ENJEU 3 A REÇU 21% DES VOTES

ENJEU 4

Une mobilité adaptée au territoire

La mobilité dans la vallée doit être maîtrisée pour servir autant les habitants que les visiteurs, et limiter son impact sur les humains et l'environnement naturel.

Le trafic motorisé affecte la population. La saturation des routes de et vers Le Châble et Verbier et le transit intense sur les grands axes et dans les villages créent un inconfort de déplacement pour les habitants et les visiteurs, mais aussi de l'insécurité et des nuisances importantes en termes de pollution sonore et atmosphérique.

Réponses possibles: des transports publics desservant les axes prioritaires et secondaires, des liaisons de mobilité douce sécurisées dans toute la vallée, et des contournements du Châble vers Verbier et vers la vallée. La mobilité doit être améliorée.

L'ENJEU 4 A REÇU 16% DES VOTES

ENJEU 5

Un environnement naturel à préserver et à valoriser

L'attractivité et le développement de la commune reposent en grande partie sur son environnement naturel: nature sauvage, alpages.

Cet environnement doit être préservé contre un trop grand développement du bâti, et contre les débordements des usagers des itinéraires piétons et VTT. Certaines de ses ressources comme l'eau et les forêts pourraient faire l'objet d'une gestion raisonnée.

L'ENJEU 5 A REÇU 14% DES VOTES

Le dialogue continue

En 2024, les résultats seront analysés et pris en charge dans le cadre de l'élaboration de l'avant-projet du PAZ-RCCZ.

L'avant-projet sera consolidé par une vaste consultation d'associations et de groupes d'intérêts, selon les thématiques traitées dans la révision du plan d'affectation et de son règlement.

L'avant-projet de PAZ et RCCZ sera ensuite présenté au Conseil général et à la population en précisant notamment comment il répond aux enjeux saillants soulevés lors des ateliers.

Linkfabric a imaginé la démarche, conçu et animé les ateliers participatifs. Plates-Bandes a réalisé la communication de l'ensemble de la démarche.

Créée en 2017, la société de conseil Linkfabric vous accompagne dans le développement de solutions urbanistiques. Avec plus de 20 ans d'expérience en planification urbaine, en communication et en participation citoyenne, son équipe vise la meilleure relation possible entre les espaces extérieurs/intérieurs et leurs usagers et usagères. Son approche s'adapte toujours au contexte de ses clients et repose sur une écoute fine des humains et du territoire. Le récit et le dialogue sont ses marques de fabrique. www.linkfabric.ch

Depuis plus de 15 ans, l'agence se met notamment au service de grands projets urbanistiques tant au niveau des cantons, des villes, que des plus petites communes et des quartiers. Les projets territoriaux sont par nature complexes et notre agence a à cœur de les rendre intelligibles pour toutes et tous. Pour ce faire, elle propose son expertise en conseil et en stratégie de communication. Elle met en place une identité textuelle et visuelle pour faire vivre les atouts du projet. Et ceci sur le long terme. www.plates-bandes.ch

Le colloque était ouvert au public.



Impressions du colloque.

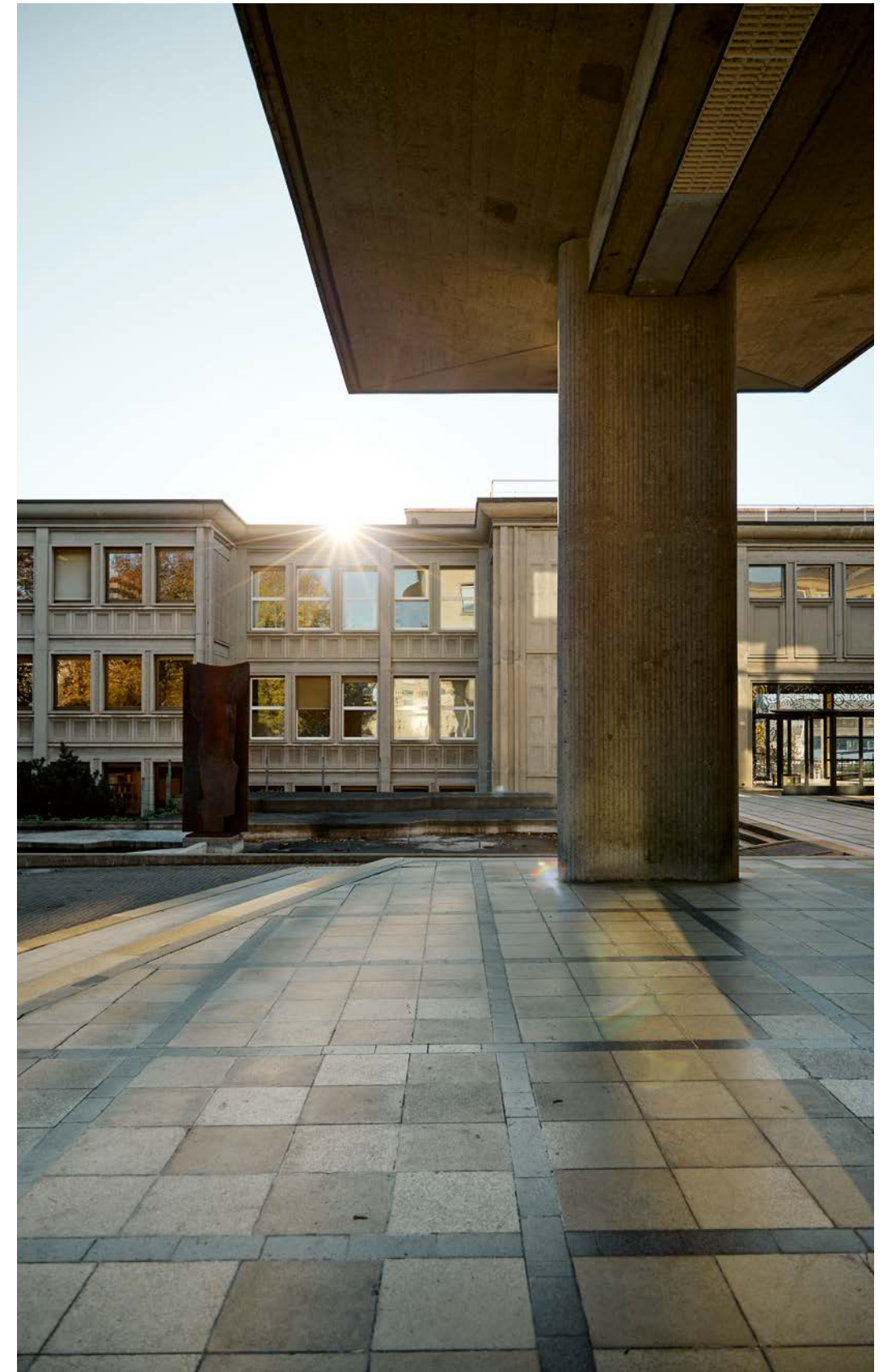


Zusammenfassung

Ein Überblick von Nathalie Luyet und Carine Bonsack zur Verankerung der Baukultur in der schweizerischen Rechtsordnung

Die Kommunikation mit der Bevölkerung ist heute für die Raumentwicklung von entscheidender Bedeutung. Das Verständnis der Öffentlichkeit für die Probleme ist von bestimmender Tragweite. Daher ist es zwingend erforderlich, in jeder Phase eines Planungsprojekts eine transparente Kommunikation zu gewährleisten. Es gibt konkrete Elemente, die eingebracht werden können, damit die Bevölkerung sich selbst projizieren kann. Die Teilnahme ist eine Möglichkeit, Erfahrungen der Nutzenden sowie deren Verständnis des Ortes zu sammeln. Dieser Ansatz soll die heiklen Punkte so früh wie möglich im Prozess ansprechen, um Vorbehalte abzubauen, die oft aufgrund von Missverständnissen und Unwissenheit entstehen. Das Beispiel, das in diesem Beitrag vorgestellt wird, ist das der Gemeinde Val de Bagnes. Im Hinblick auf die Überarbeitung des Zonennutzungsplans wollte die Gemeinde die Meinung der Bevölkerung hören. Die Gemeinde organisierte mehrere partizipative Workshops. Diese ermöglichten es, die Fragen der Teilnehmer zu beantworten, und boten der Bevölkerung die Gelegenheit, die Aufgaben und Verpflichtungen zu verstehen, die mit der Ausarbeitung eines solchen Plans verbunden sind.

Gebäude der Universität
Freiburg.



Oliver Martin, chef de la
Section culture du bâti au
sein de l'Office fédéral de
la culture (OFC), au podium.



Processus participatifs en aménagement du territoire

Quelles exigences juridiques ?

Cécile Berger Meyer/Nathalie Adank¹

I Introduction

La multiplication des processus participatifs en aménagement du territoire n'est plus à démontrer. Nombre de collectivités publiques attachent de plus en plus d'importance à la mise en place d'ateliers participatifs, de safaris urbains et de séances de restitution lorsqu'elles lancent une démarche de planification. La présente contribution vise, sans prétendre à l'exhaustivité, à replacer ces pratiques dans le cadre juridique suisse, afin d'exposer quelles sont les exigences légales qui régissent ces démarches.

II Origine et systématique

Le siège de la matière se trouve à l'art. 4 LAT, qui se compose de trois éléments : l'al. 1 assure l'information de la population, l'al. 2 donne à cette dernière le droit de participer, finalement l'al. 3 assure l'accès des intéressés aux plans.

Dans la première version de la LAT (1979), l'art. 4 al. 2 de la LAT se trouve déjà dans sa version actuelle. La règle impose que « [les autorités chargées de l'aménagement du territoire] veillent à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement des plans ».

Cette disposition est le fruit d'un compromis entre la position du Conseil des États et celle du Conseil national, le premier ayant plaidé pour un droit limité à celui de s'exprimer² et le second ayant souhaité donner davantage de pouvoir à la population.³ La solution retenue au final consacre un principe, celui d'une participation, sans imposer de méthode. Comme l'indique le message du Conseil fédéral : « À la différence de la publicité, une bonne information recherche le dialogue. Elle encourage ceux auxquels elle s'adresse à apporter leur propre contribution ».⁴ Ou de façon plus claire dans la version allemande : « Gute Information sucht – im Gegensatz zur Propaganda – den Dialog; sie fordert den Adressaten zu einem eigenen Beitrag auf ».⁵ Il en découle deux éléments.

- 1 L'art. 4 al. 2 LAT est directement applicable (en ce sens qu'il n'a pas besoin d'une mise en œuvre dans une ordonnance ou une loi cantonale) car il est suffisamment clair sur sa portée.
- 2 Il peut, néanmoins, tout de même être concrétisé, car il contient un mandat législatif donné aux cantons⁶, qui peuvent apporter des détails sur la mise en œuvre de la participation de la population. S'interrogeant sur la question

1 BERGER MEYER C., associée chez Lenz & Staehelin, Head Real Estate, spécialiste FSA Droit de la construction et de l'immobilier, LLM (Chicago) ; ADANK N., collaboratrice senior chez Lenz & Staehelin, docteure en droit, LLM (Stanford).
2 BO CE 1979 181.
3 BO CN 1979 314 ss.
4 FF 1979 1018.
5 BBI 1978 I 1016.
6 MUGGLI R., en: AEMISEGGER H./MOOR P./RUCH A./TSCHANNEN P. (éds.), Commentaire pratique LAT : Autorisation de construire, protection juridique et procédure, Genève et al 2020, N. 13 ad art. 4 LAT et les réf. cit.

de savoir comment l'information et la participation doivent être assurées, le Conseil fédéral indique dans son message que « ces questions seront réglées par le droit régissant l'élaboration des plans. Les exigences sont différentes selon le genre et l'importance des plans d'aménagement. En ce qui concerne les plans directeurs et d'affectation, il appartient au législateur cantonal d'établir la réglementation y relative ».⁷

III Notion

L'étymologie de la « participation » permet de mieux comprendre ce que ce terme signifie au sens littéral. Il est utile de reprendre le vocable utilisé dans la version germanophone de la LAT : « Mitwirkung ». De ce mot se dégagent deux concepts : l'inclusion (« mit ») et l'action (« Wirkung »). En d'autres termes, la participation est un exercice qui doit intégrer un cercle large de personnes à un processus et leur donner la possibilité de prendre de l'influence sur celui-ci. À ce stade, on peut donc définir la participation comme la possibilité, pour la population, d'intervenir dans la façon dont les décisions d'aménagement du territoire sont prises.

Quelques délimitations s'imposent d'emblée. La participation de l'art. 4 al. 2 LAT n'est pas un droit démocratique et se distingue des droits d'initiative ou de référendum.⁸ Ce dernier, en particulier, constitue une « arme » particulièrement efficace pour décider de l'opportunité d'un nouveau plan après son acceptation/adoption, alors que la participation vise à faire intervenir le public à un stade précoce, au moment où la décision n'est pas encore prise. À cela s'ajoute que la participation n'est pas juridiquement contraignante (l'autorité n'est pas tenue de suivre l'avis exprimé).⁹ Il ne faut pas non plus confondre participation et protection juridique: cette dernière notion vise à permettre le contrôle de la légalité des instruments déployés par l'Etat, alors que la participation doit donner aux personnes intéressées la possibilité de formuler des propositions ou de se prononcer sur les options retenues.¹⁰

Plusieurs degrés d'intégration de la population sont à distinguer si l'on prend le sens large du terme « participation » à un projet de planification: (i) la simple information, (ii) la collaboration et (iii) la co-décision.¹¹ Alors que l'information n'est qu'une composante de la participation exigée par la LAT, les processus de co-décision vont au-delà des garanties minimales de la participation. Cette dernière façon d'impliquer la population de façon engagée peut toutefois faire l'objet de démarches volontaires dans le cadre de développements privés à l'échelle de grands quartiers. L'exigence posée par l'art. 4 al. 2 LAT va donc plus loin que l'information, mais pas autant en profondeur que la co-décision, et s'articule autour d'un concept de collaboration formelle.

7 FF 1979 1018.
8 Voir p. ex. récemment le référendum spontané contre le plan d'affectation En Praz-Grisoud dans la commune de Blonay-St-Légier, qui a été soumis au vote en septembre 2023 (plan refusé à 66,3%). Également à Genève le référendum lancé contre le préavis positif de la ville de Genève au projet de PLQ « Acacias 1 », dans le secteur du PAV, préavis confirmé lors d'une votation en juin 2023 par 62.11% des votants.
9 FLATTET M., Démocratie directe et aménagement du territoire – Droits populaires en matière de planification du territoire, th. 2021, N. 381.
10 MUGGLI, N. 8 ad art. 4 LAT.
11 Kanton Graubünden – Amt für Raumentwicklung, Hilfestellung HS 1-2 Formen der Mitwirkung, disponible sous : https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/are/nutzungsplanung/10162_200313_08_HS_1-2_Formen_der_Mitwirkung.pdf.

IV Portée

L'objectif d'une participation adéquate de la population aux procédures de planification est double : d'une part, il s'agit d'asseoir la légitimité démocratique des plans ainsi élaborés et, d'autre part, de réduire dans la mesure du possible les oppositions en offrant aux personnes intéressées la possibilité d'intervenir à un stade précoce.¹² C'est au regard de ces objectifs qu'on peut définir la portée de la participation en aménagement du territoire.

La participation doit se faire suffisamment tôt. L'obligation de faire participer la population suppose une mise en œuvre à un stade adéquat du processus de planification. Selon la jurisprudence, la participation doit offrir à la population une possibilité d'influer sur la décision à prendre (« Einflussmöglichkeit »).¹³ Ceci requiert donc une intervention à un stade de la procédure de planification « où celle-ci n'a pas encore de portée irréversible ».¹⁴ Il faut en effet qu'au moment où la participation a lieu, l'autorité de planification dispose encore d'un pouvoir de cognition suffisant (examen en opportunité) pour lui permettre d'intégrer les réflexions issues de la démarche de participation, au risque sinon de priver la démarche de toute utilité. Par conséquent, il est également possible d'organiser une démarche participative lors de l'élaboration du projet de plan, voire après la prise de décision, pour autant qu'une pesée d'intérêts puisse encore avoir lieu, par exemple si la participation est prévue au moment de la mise à l'enquête publique, lorsque l'autorité peut encore adapter le projet à l'issue de celle-ci (au besoin avec une mise à l'enquête complémentaire).¹⁵

Le cercle des destinataires est large. La participation prévue à l'art. 4 al. 2 LAT s'adresse à la « population » dans son ensemble. Les propriétaires de terrains situés dans le périmètre du plan en question sont donc naturellement admis à participer, de même que les citoyens de la collectivité qui planifie. Cependant, la participation ne se limite pas à ces deux catégories de personnes, car il n'est pas nécessaire, selon la jurisprudence, de démontrer d'un intérêt particulier pour pouvoir participer.¹⁶ En ce sens, le cercle des destinataires n'est pas limité aux entités ou personnes disposant de la qualité pour former opposition ou pour recourir.

L'ampleur de la participation dépend du type de plan. Le droit fédéral impose une participation adéquate de la population. Il s'agit à la fois d'une garantie minimale (il n'y a pas de droit à obtenir une participation allant au-delà de ce qui correspond de façon proportionnée à l'objet), et d'une disposition qui laisse aux autorités locales un large pouvoir d'appréciation.¹⁷ Le Tribunal fédéral a eu l'occasion de rappeler que la participation de la population ne doit pas se limiter à un exercice formel, mais qu'une telle démarche devait déboucher *a minima* sur une réponse matérielle aux propositions formulées, à tout le moins de façon sommaire.¹⁸ Certains cantons imposent une forme de rendu particulier¹⁹, mais c'est en règle générale dans le

12 TF, 27.11.2023, 1C_238/2023 consid. 3.2; ég. ATF 143 II 467 consid. 2.1.

13 TF, 05.02.2018, 1C_243/2017, consid. 5.3.3.

14 TF, 27.11.2023, 1C_238/2023 consid. 3.2.

15 TF, 10.12.2020, 1C_94/2020, consid. 2.3.

16 TF, 05.02.2018, 1C_243/2017, consid. 5.3.4.

17 ATF 133 II 120 consid. 3.2.

18 TF, 26.02.2008, 1C_2007, consid. 3.1.

19 Voir p. ex. à Bâle-Campagne, §2 Verordnung zum Raumplanungs- und Baugesetz.

rapport 47 OAT qu'on retrouve la prise de position de l'autorité de planification.²⁰ Une réponse individuelle à chacune des critiques ou des propositions n'est pas requise²¹, ce qui laisse à l'autorité la possibilité de traiter les différentes interventions de façon groupée ou d'adapter sa réponse en fonction de l'importance des remarques par rapport à la complexité du plan et de ses enjeux.

La forme de la participation dépend des circonstances. En particulier, selon le Tribunal fédéral, la façon de faire participer la population doit tenir compte des facteurs individuels tels que l'importance de la planification et le cercle des personnes intéressées.²² Il n'existe toutefois pas de droit à pouvoir négocier des solutions directement avec l'autorité de planification.²³

La participation est garantie pour les plans prévus par la LAT. Les garanties de l'art. 4 al. 2 LAT s'appliquent dès lors à l'élaboration des plans directeurs, des plans d'affectation, des conceptions et des plans sectoriels (voir à ce sujet l'art. 19 al. 1 OAT qui impose au service fédéral compétent d'indiquer aux cantons concernés comment assurer la participation de la population). Quant à la question de savoir si l'adoption d'une zone réservée est également sujette à l'obligation de faire participer la population, elle dépend de la qualification d'une telle zone.²⁴ l'art. 4 al. 2 LAT s'applique en effet aux « plans » et pas à d'autres instruments de droit administratif utilisés en aménagement du territoire. Or, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la zone réservée équivaut à un plan d'affectation. L'extension de la participation à d'autres types de plans (p. ex. les plans directeurs communaux) dépend ainsi de l'existence d'une éventuelle base légale cantonale, qui élargirait la portée de l'art. 4 al. 2 LAT, mais ne saurait être déduite du droit fédéral.

La justiciabilité de la participation est lacunaire. Si le cercle des destinataires est très large, seules les personnes qui disposent de la qualité pour recourir contre un plan peuvent se plaindre du fait qu'aucune procédure de participation n'ait été organisée, car l'absence de participation ne rend pas le plan nul, mais seulement annulable.²⁵ On note ici une différence non-négligeable entre la volonté d'ouvrir les processus participatifs au plus grand nombre et la limitation des personnes disposant de la qualité pour agir en justice.

20 MUGGLI, N. 25 ad art. 4 LAT.

21 TF, 26.02.2008, 1C_2007, consid. 3.1.

22 TF, 24.07.2020, 1C_425/2019, consid. 4.1.

23 Conseil d'État Lucerne, 23.09.2014, en: LGVE 2014 VI N. 8, consid. 4.3.2.

24 LARGEY T./FANTI S., L'obligation de transparence en matière d'aménagement du territoire – le cas des zones réservées, en: AJP/PJA 2/2021, p. 194 ss, p. 201.

25 MUGGLI, N. 29 ad art. 4 LAT et les réf. cit.

V Conclusion

Les démarches participatives se sont multipliées dans la pratique ces dernières années, ce qu'on peut saluer au regard des buts poursuivis par le législateur. En revanche, les exigences posées par le droit fédéral n'ont pas évolué et se limitent à procurer à la population une garantie minimale, qui peut être satisfaite par une mise à l'enquête publique.

On constate en revanche que la mise en place de différentes formes de concertation doit servir à diminuer les frictions entre personnes concernées et autorités de planification et à anticiper la mise en relation de ces deux types d'acteurs, si possible avant les procédures d'opposition formelles. Le succès d'une telle démarche dépend fortement des conditions de mise en œuvre de la participation, ce qui n'a pas échappé au Tribunal fédéral, qui a consacré au travers de sa jurisprudence une volonté de laisser aux autorités les plus proches du terrain la tâche de mettre en œuvre les garanties minimales de l'art. 4 al. 2 LAT.

Impressions du colloque.



Publication de la Fondation Culture du bâti Suisse.



Zusammenfassung

Ein Überblick von Cécile Berger Meyer und Nathalie Adank zur Verankerung der Baukultur in der schweizerischen Rechtsordnung.

Die Zahl der partizipativen Verfahren nimmt zu, aber die Anforderungen des Bundesrechts haben sich nicht weiterentwickelt und beschränken sich darauf, der Bevölkerung eine Minimalgarantie zu geben. Art. 4 RPG wurde mit dem Ziel verabschiedet, den Dialog zu schaffen und zu suchen, und nicht, eine Methode vorzuschreiben. Es werden verschiedene Stufen der Mitwirkung unterschieden: (1) einfache Information, (2) Zusammenarbeit und (3) Mitentscheidung. Die Anforderung von Art. 4 Abs. 2 RPG geht weiter als die Information, aber nicht so tief wie die Mitentscheidung, sie ist eher um ein Konzept der formellen Zusammenarbeit herum aufgebaut. Der Erfolg dieser partizipativen Ansätze hängt von den Umsetzungsbedingungen ab. In diesem Sinne gesteht das Bundesgericht den Behörden, welche die lokalen Begebenheiten am besten kennen, einen erheblichen Handlungsspielraum zu.

Prof. Eva Maria Belser führt in das Podium ein.



Dr. Peter Burkhalter nimmt an der Diskussion teil.



Erste rechtliche Konkretisierungen

Dr. Peter Burkhalter ist Rechtsanwalt (Burkhalter Rechtsanwälte AG, www.drpb.ch) und setzt sich für Baukultur und Nachhaltigkeit in der Schweizer Bau- und Immobilienwirtschaft ein.

Am 1. Januar 2024 trat die Verordnung über die Berichterstattung über Klimabelange in Kraft. Am 8. November 2023 «Baukultur und Recht» sowie am 21. November 2023 «Erfolgsfaktor Baukultur Schweiz: Gesellschaftliche Verantwortung – wie viel Baukultur steckt in ESG» von Wüest Partner AG, diskutierten relevante Akteure zum Thema Baukultur und ESG. An den Erkenntnissen wird vorliegend punktuell angeknüpft. Über all dem steht die Frage: Resultiert aus hoher Baukultur ESG-Konformität? Gefordert sind nebst dem Gesetzgeber auch die Wirtschaftsakteure.

1 Baukultur und ESG

In einem ersten Schritt beleuchtet der vorliegende Beitrag kurz die Begriffe *hohe Baukultur* (1.1.) und des *ESG* (1.2.). Sodann folgt in einem zweiten Schritt eine präzise Definition des Begriffspaars, um ein Verständnis für deren Geltungsbereich zu entwickeln (2. und 3.). Im Anschluss wird geklärt, wie viel Baukultur in ESG steckt, indem der sachliche, persönliche und räumliche Bereich der Baukultur dem ESG gegenübergestellt wird (4.). Und schliesslich wird *de lege lata* und *de lege ferenda* die begriffliche Schnittmenge konkretisiert (5.).

1.1 Was ist hohe Baukultur?

Baukultur umfasst sämtliche menschliche Tätigkeiten, welche den gebauten Lebensraum verändern, mithin das Gebaute, das Unverbaute, sogar das erst Projektierte. Ist die Baukultur zusätzlich von Qualität, so ist von «hoher Baukultur» die Rede. Letztere wird in bewusster, debattierter und qualitätsvoller Gestaltung sämtlicher baulicher Zeugnisse zum Ausdruck gebracht. Sie führt zu gutgestalteten und lebendigen, insbesondere aber zu den sich wandelnden gesellschaftlichen Anforderungen gerecht werdenden Orten, stets unter Wahrung derer historischer Eigenheiten.¹

1.2 Was ist ESG?

«ESG» ist ein Drei-Säulen-Modell, sich zusammensetzend aus den Säulen *Environment*, *Social* und *Governance*, und widerspiegelt die Debatte, wie Menschen im Einklang mit ökologischen Belangen und ökonomischen Erfolgen zu bestehen vermögen. Mit ESG wird eine nachhaltige Entwicklung angestrebt, die einzelnen Säulen sind in der Entscheidungsfindung im Rahmen von Nachhaltigkeitskonzepten zu berücksichtigen.²

- ¹ The Davos Baukultur Quality System, Eight criteria for a high-quality Baukultur – the whole story, Bern 2021, S. 4, S. 9; Die interdepartementale Strategie zur Förderung der Baukultur, verabschiedet vom Bundesrat am 26.02.2020, Strategie Baukultur, S. 13 f., S. 94.
- ² RAMAZZINI M., ESG – Kriterien beim Bau und Betrieb von Renditeimmobilien in: Swiss Real Estate Journal Nr. 27 / November 2023, S. 64 ff.; <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/wirtschaft-konsum/fachinformationen/sustainable-finance.html>, zuletzt besucht am 17. Oktober 2023.

2 Wie wird hohe Baukultur gemessen?

Zur Beurteilung der baukulturellen Qualitäten von Orten erarbeitete das Bundesamt für Kultur gemeinsam mit internationalen Partnern im Rahmen des Davos Prozesses das Instrument des Davos Qualitätssystems für Baukultur (nachfolgend «Qualitätssystem»).

³ Obschon in ihrer Interpretation über die Zeit wandelbar, ermöglichen die nachfolgend im Detail aufgeführten acht Kriterien des Qualitätssystems die einheitliche Beurteilung der baukulturellen Qualitäten sämtlicher Orte, mithin des Innen- und Aussenbereichs von Gebautem oder Unverbautem oder gar allein des Projektierten, dies stets in seinem jeweiligen Kontext.

⁴ Diese acht Kriterien stehen in einer Wechselbeziehung zueinander und es kommt bezüglich deren Inhalten thematisch zu Überschneidungen.

⁵

2.1 Gouvernanz

Die Gouvernanz betrifft die Frage, ob alle Beteiligten mit dem Konzept der Baukultur vertraut sind und sich um die baukulturelle Qualität eines Ortes bemühen. Durch Rechtsnormen, Standards, Strategien oder Anreize finanzieller oder verfahrenstechnischer Art können die Gestaltung von Orten sowie die notwendigen Managementprozesse gesteuert werden. Die Gouvernanz nimmt Bezug auf die Prozesse der Interaktion und der Entscheidungsfindung auf Grundlage einer mitwirkenden Demokratie, mithin einer breiten öffentlichen Debatte, dies unter umfassender Beachtung der Menschenrechte. Wichtig sind lösungsorientierte Diskurse und Verhandlungen zwischen Politik, Behörden, den Planungsverantwortlichen und der Wirtschaft sowie eine stufen- und sektorenübergreifende Zusammenarbeit. Hohe Baukultur ist über sämtliche gesellschaftlichen Gruppen und Fachdisziplinen hinweg zu verhandeln und zu diskutieren, Entscheide sind partizipativ zu treffen und haben in allen Phasen transparent zu sein. Gute Gouvernanz schärft das baukulturelle Bewusstsein und fördert den Dialog sowie die Zusammenarbeit zur Schaffung von Orten von hoher Baukultur.

⁶

2.2 Funktionalität

Orte von hoher Baukultur werden so geplant, gestaltet, gebaut und erhalten, dass sie Zugang zu grundlegenden öffentlichen, kommerziellen und kulturellen Dienstleistungen, aber auch zu technischen Anlagen und Einrichtungen bieten und die Möglichkeit zu deren Erneuerung mit minimalem Aufwand sicherstellen. Es sollen die Bedürfnisse heterogener Menschengruppen befriedigt und eine gemischte Nutzung ermöglicht werden. Veränderte Rahmenbedingungen sind bereits bei der Planung zu berücksichtigen. Umnutzungen und Umgestaltungen sollen unkompliziert möglich sein, insbesondere ist diesfalls bei bestehenden Orten die Haupt-

³ Der Davos Prozess fand seinen Anfang im Jahre 2018 mit der Verabschiedung der Erklärung von Davos «Eine hohe Baukultur für Europa», gemeinhin der Erklärung von Davos. Hieraus wurden die acht Kriterien des Qualitätssystems herauskristallisiert.

⁴ The Davos Baukultur Quality System, (Fn. 1), S. 4 f., 9 ff., 14 f., 17, 50; Davos Qualitätssystem für Baukultur, Acht Kriterien für eine hohe Baukultur, Davos Declaration 2018, S. 11 ff.; <https://www.bak.admin.ch/bak/de/home/baukultur/qualitaet/davos-qualitaetssystem-baukultur.html>, zuletzt besucht am 20. Oktober 2023.

⁵ The Davos Baukultur Quality System, (Fn. 1), S. 5.

⁶ Zum Ganzen The Davos Baukultur Quality System, (Fn. 1), S. 19 ff.; zum Ganzen Davos Qualitätssystem für Baukultur, (Fn. 4), S. 12 f.

struktur beizubehalten, die Eingriffe sind moderat zu gestalten und das allfällige baukulturelle Erbe umfassend zu berücksichtigen. Vorhandene Substanz ist zu nutzen, das Erscheinungsbild ist ästhetisch ansprechend, die Kosten sind verhältnismässig zu halten. Hierdurch erfährt ein Ort Langlebigkeit. Zu verwenden sind natürliche und hochwertige Baustoffe. So beinhaltet die Funktionalität nämlich überdies verschiedenste gesundheitsrelevante Aspekte für die Bevölkerung.

⁷

2.3 Umwelt

Orte von hoher Baukultur zeichnen sich durch Klima- und Umweltfreundlichkeit aus. Natürliche Ressourcen und Landschaften sind zu schützen und zu bewahren, bei Planungs-, Bau- und Erhaltungsprozessen ist die Biodiversität zu fördern. Die Kreislaufwirtschaft ist umzusetzen, mithin sind Ressourcen zu schonen, deren effiziente Nutzung zu fördern und Treibhausgase durch den Einsatz langlebiger und nachhaltiger Materialien zu reduzieren. Ein qualitativ guter Baubestand ist zu erhalten, gegebenenfalls sorgfältig zu erneuern, aufzuwerten und umzunutzen. In jedem Fall ist der gesamte Lebenszyklus von Bauten, mithin von deren Erstellung über deren Betrieb bis hin zu deren Umbau, Rückbau und Recycling zu berücksichtigen. Die Baumethoden sollen einfach, langlebig und energieeffizient sein, die Materialien und Bauteile minimale graue Energie enthalten und ohne Weiteres wiederverwendbar und überdies frei von Schadstoffen, nachhaltig, lokal und recycelbar sein. Gleichermassen soll die Ausstattung nachhaltig, oft *low-tech* und wartungsarm sein.

⁸

2.4 Wirtschaft

Hohe Baukultur wird langfristig durch beste Nutzung, Pflege und Entwicklung von Ressourcen sowie durch einen nachhaltigen und suffizienzbasierten Ansatz in Übereinstimmung mit lokaler Kultur und Gestaltung erreicht. Das Planen, Bauen und Bewahren qualitativ hochwertiger Orte verursacht keine zusätzlichen Kosten, sondern schafft vielmehr einen Mehrwert, welcher langfristig erhöht wird. Mithin sind langlebige Baumaterialien zu verwenden. Vernünftig niedrig gehaltene Kosten erhöhen überdies die Erschwinglichkeit des Ortes und verhindern eine zunehmende Segregation. Die Kosten für Baukultur umfassen die gesamten Lebenszykluskosten eines Ortes, von der Planung, dem Bau und dem Betrieb sowie der Instandhaltung bis hin zum Rückbau und Recycling; sie sind zwar zu minimieren, jedoch auch in Relation zu dem Umstand zu setzen, dass der Ort der regionalen Wirtschaft einen Mehrwert bringen muss.

⁹

2.5 Vielfalt

Vielfalt wird in der vermehrt globalisierten, aber dennoch individualisierten städtischen Gesellschaft mit Menschen unterschiedlichster Herkunft, ethnischer, kultureller oder religiöser Zugehörigkeit, Alter, Geschlecht, sexueller Orientierung, mit Behinderungen und gesellschaftlichen Identitäten als Norm erachtet. Entspre-

⁷ Zum Ganzen The Davos Baukultur Quality System, (Fn. 1), S. 23 ff.; zum Ganzen Davos Qualitätssystem für Baukultur, (Fn. 4), S. 14 f.

⁸ Zum Ganzen The Davos Baukultur Quality System, (Fn. 1), S. 27 ff.; zum Ganzen Davos Qualitätssystem für Baukultur, (Fn. 4), S. 16.

⁹ Zum Ganzen The Davos Baukultur Quality System, (Fn. 1), S. 31 ff.; zum Ganzen Davos Qualitätssystem für Baukultur, (Fn. 4), S. 18 ff.

chend soll Baukultur eine soziale und wirtschaftliche Durchmischung ermöglichen. Barrierefreie und geschlechtergerechte Orte sollen geschaffen, die Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen berücksichtigt und so ein Beitrag zur allgemeinen sozialen Vielfalt und Inklusion geleistet werden. Menschen sollen durch Baukultur zusammengeführt und dank Vorstellungskraft oder Erinnerungen, sozialer Aspekte oder Sprache miteinander verbunden werden. Durchmischung und Nähe beugen Segregation vor. So sind öffentliche Räume, Plätze und Grünflächen mit hoher Aufenthaltsqualität als wichtiges Element der sozialen Integration so zu gestalten, dass sie attraktive und anregende Möglichkeiten für Zugang und Interaktion zwischen Menschen unterschiedlicher sozialer Gruppen bieten. Soziale und gestalterische Vielfalt von hoher Qualität ist Voraussetzung jeder planerischen oder baulichen Massnahme von hoher Baukultur.¹⁰

2.6 Kontext

Die Schaffung und der Erhalt kontextbezogener Orte von hoher Baukultur erfordern den Einbezug der Umgebung und deren Geschichte, es ist ein bewusster und sorgfältiger Entwicklungsansatz zu verfolgen. Die Qualität des räumlichen Kontextes eines Ortes wird durch den spezifischen geografischen, sozialen und wirtschaftlichen Rahmen beeinflusst und ist von diesem abhängig. So sollte jeder Eingriff im Verständnis und in Kenntnis des bestehenden Ortes, seines Kontextes und Masstabs erfolgen, verhältnismässig sein und auf vorgängig geführten Analysen und Studien aufbauen. Die Kohärenz und die Identität eines Ortes sind zu bewahren und zu fördern.¹¹

2.7 Genius Loci

Zu Orten von hoher Baukultur haben die Menschen einen besonderen Bezug, sie sind stolz auf diese Orte und interessieren und engagieren sich hierfür, gleichermassen sollen diese Orte aber auch für andere attraktiv sein. Sie weisen mithin einen starken *Genius Loci*, einen *Sense of Place* auf, wodurch ein Beitrag zum menschlichen Wohlbefinden geleistet wird. Ein respektvoller Dialog mit dem bestehenden räumlichen Kontext berücksichtigt nicht nur die Identität des Ortes, sondern stärkt auch dessen *Genius Loci*, welcher seinerseits empfindlich auf zu tiefgreifende und unüberlegte Eingriffe reagieren kann. Die jeweils notwendigen Massnahmen sind für jede räumliche Situation im Einzelfall zu definieren. Dies kann auf unterschiedliche Weise erfolgen, solange die ortsspezifischen menschlichen Bedürfnisse zu den zentralen Zielen gehören. Hohe Baukultur erkennt und respektiert sämtliche Aspekte vielfältiger Identitäten und schafft für alle einen spezifischen *Genius Loci*.¹²

2.8 Schönheit

Schönheit entspringt einer explizit positiven, ästhetischen, räumlichen und atmosphärischen Wirkung auf die Betrachtenden und muss explizites Ziel jeder Ortsgestaltung sowie jeder Planungs- und Bautätigkeit sein. Allgemeingültige Schön-

10 Zum Ganzen Davos Qualitätssystem für Baukultur, (Fn. 4), S. 20 f.
11 Zum Ganzen The Davos Baukultur Quality System, (Fn. 1), S. 38 ff. m.w.H.; The Davos Baukultur Quality System, (Fn. 1), S. 35 ff.; zum Ganzen Davos Qualitätssystem für Baukultur, (Fn. 4), S. 22 f.
12 Zum Ganzen The Davos Baukultur Quality System, (Fn. 1), S. 42 ff. m.w.H.; zum Ganzen Davos Qualitätssystem für Baukultur, (Fn. 4), S. 24 f.

heitsstandards oder Schönheitsgrundsätze sind keine mehr definiert, die einem Ort zugeschriebenen Werte und Bedeutungen sind individuell und variieren im Laufe der Zeit. Über die Definition der Schönheit ist von Fachleuten eine kontinuierliche und breit angelegte Debatte auf verschiedenen Ebenen zu führen. Zu berücksichtigen ist die subjektive – und kollektive – Wahrnehmung, das betrifft mithin jene Besonderheiten und Werte eines Ortes, die Vergnügen bereiten oder Befriedigung verschaffen und zu Gefühlen der Verbundenheit und des emotionalen Wohlbefindens führen, aber auch die objektiven Merkmale und Mechanismen eines Ortes, welche die Schönheit unabhängig von der Kultur oder persönlichen Vorlieben prägen.¹³

3 Wie wird ESG gemessen?

3.1 Environment

Environment befasst sich mit ökologischen Nachhaltigkeitszielen. Natürliche Ressourcen sind sparsam und nachhaltig einzusetzen.¹⁴

Hierunter werden beispielsweise die Themenbereiche Klimaschutz und Klimawandel, Energieverbrauch oder Energieeffizienz, CO₂-Ausstoss, Zugang zu Rohstoffen bzw. Rohmaterialien, Management natürlicher Ressourcen und Nutzung erneuerbarer Energien, Kreislaufwirtschaft, Wahrung natürlicher Lebensräume sowie Abfallproduktion und Abfallmanagement oder Umweltverschmutzung subsumiert.¹⁵ Hierunter subsumierbar sind überdies die Messung von CO₂-Emissionen und die Berichterstattung hierüber, aber auch die mit dem Klimawandel zusammenhängenden Chancen und Risiken.¹⁶

Für die Messung der Nachhaltigkeitsperformance besonders bedeutsam sind die Transparenz und die Vergleichbarkeit. Hierfür wird ein einheitliches Scoring-Modell, mithin ein Bewertungsmodell, benötigt, wobei sich die Fachleute diesbezüglich bis zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht auf die relevanten Kriterien oder die einheitliche Sprache zu einigen vermochten. Dies, da es zahlreiche unterschiedliche Aspekte zu beachten gilt und sich jede der ökologischen Massnahmen weiter differenzieren lässt. Indes scheinen sich vereinzelte internationale Labels durchzusetzen, mithin Bau- und Nachhaltigkeitsstandards, Energieeffizienz, erneuerbare Energien, CO₂-Absenkpfad, Wassermanagement, Biodiversität und Mobilitätsstrategie.¹⁷

13 Zum Ganzen The Davos Baukultur Quality System, (Fn. 1), S. 46 ff. m.w.H.; zum Ganzen Davos Qualitätssystem für Baukultur, (Fn. 4), S. 26 f.
14 RAMAZZINI M., (Fn. 2), S. 64.
15 RAMAZZINI M., (Fn. 2), S. 65; <https://www.nachhaltigleben.ch/finanzen/esg-kriterien-fuer-die-nachhaltige-geldanlage-4643>, zuletzt besucht am 20. Oktober 2023; <https://www.climatepartner.com/de/news-insights/glossar/environmental-social-governance-esg> zuletzt besucht am 20. Oktober 2023; vgl. SCHENKER U./SCHENKER O., Praxisleitfaden zum revidierten Aktienrecht, Übersichten, Gestaltungshinweise und Handlungsempfehlungen, Bern 2023, S. 355 f.; vgl. FORSTMOSER P./KÜCHLER M., Schweizerisches Aktienrecht 2020 – Mit neuem Recht der GmbH und der Genossenschaft und den weiteren Gesetzesänderungen, Bern 2022, Art. 964b OR N 4.
16 RAMAZZINI M., (Fn. 2), S. 65; zum Ganzen RUUD F. T./WEISER Y., Ein ganzheitlicher Ansatz zur Integration von ESG, in Expert Focus EF 10/23, S. 504 ff., S. 505.
17 RAMAZZINI M., (Fn. 2), S. 64.

Die Stiftung Baukultur Schweiz lud rund 30 Fachpersonen zu den Gesprächen ein.



Die Gespräche fanden im Galeriebereich der Freiburger Kantonalbank statt.



3.2 Social

Social bezieht sich auf soziale Mindeststandards, welche es einzuhalten gilt, so insbesondere die Kernarbeitsnormen der internationalen Arbeitsorganisation. Schliesslich haben Unternehmen eine Verantwortung, welche die gesamte Lieferkette umfasst, nicht nur gegenüber Mitarbeitenden sowie Kundinnen und Kunden, sondern auch gegenüber der Gesellschaft als solcher.¹⁸

Unter *Social* subsumierbar sind unter anderem Arbeiterinnen und Arbeiter als Teil der Wertschöpfungskette, faire und zumutbare Arbeitsbedingungen, Arbeitsplatzbeschaffenheit und -sicherheit, gerechte Entlohnung durch Einhaltung von Mindestlöhnen und der Lohngleichheit, Gesundheits- und Arbeitsschutz sowie der Umgang und die Förderung lokaler Gemeinschaften, aber auch die Verhinderung von Kinderarbeit, Sklaverei, Zwangsarbeit und Menschenhandel.¹⁹

Obschon der Themenbereich der entsprechenden Arbeitsbedingungen nicht allein unter einer Säule subsumierbar scheint, sondern sich vielmehr in verschiedenen Säulen niederschlägt, ist er wohl unter *Social* am prominentesten. Die Einhaltung des Arbeitsrechts ist im gesamten Immobilienzyklus essenzieller Bestandteil von ESG, die Umsetzungskontrollen diesbezüglich gestalten sich indes oftmals als sehr aufwendig.²⁰

Nicht zu vernachlässigen ist in diesem Zusammenhang der Wohlfühlfaktor der Menschen. So gelten Gebäude als sozial nachhaltig, wenn sich Menschen darin wohlfühlen. Dies setzt eine ansprechende Architektur, ein adäquates Raumklima sowie flexible Grundrisse voraus.²¹ Zudem ist mit Verweis auf Praxiswissen von Experten im Bereich des Immobilien- und Baurechts festzuhalten, dass die barrierefreie Zugänglichkeit von Immobilien sowie die Zugänglichkeit zu Wohnungen für alle sozialen Schichten unter der Säule *Social* subsumiert werden kann. Ein weiterer wichtiger Punkt stellt die soziale Durchmischung in Gebäuden oder Wohnvierteln dar, wobei dies beispielsweise durch eine flexible resp. differenzierte Gestaltung von Mietzinsen erreicht werden kann (bspw. Europaallee Zürich).²²

3.3 Governance

Governance soll das korrekte Verhalten von Unternehmen und dazugehöriger Interessensgruppen sicherstellen. Dies mittels Reporting-Standards sowie eines etablierten Nachhaltigkeitsmanagements.²³

Hierunter werden beispielsweise *Governance* und Risikomanagement, die interne Kontrolle, die Absenz von Korruption, der Datenschutz, die Transparenz, die Vergütung der Geschäftsleistung, die Gremienvielfalt und Gremienstruktur, die Stärkung der Anlegerrechte sowie das Sicherstellen von Arbeitnehmerrechten und die Menschenrechte subsumiert.²⁴

18 RAMAZZINI M., (Fn. 2), S. 65.

19 RAMAZZINI M., (Fn. 2), S. 65; zum Ganzen RUUD F. T./WEISER Y., (Fn. 16), S. 505; <https://www.nachhaltig-leben.ch/finanzen/esg-kriterien-fuer-die-nachhaltige-geldanlage-4643>, zuletzt besucht am 20. Oktober 2023; <https://www.climatepartner.com/de/news-insights/glossar/environmental-social-governance-esg>, zuletzt besucht am 20. Oktober 2023; vgl. SCHENKER U./SCHENKER O., (Fn. 15), S. 356 ff.; vgl. FORSTMOSER P./KÜCHLER M., (Fn. 15) Art. 964b OR N 4.

20 RAMAZZINI M., (Fn. 2), S. 64.

21 RAMAZZINI M., (Fn. 2), S. 65.

22 Vgl. auch RAMAZZINI M., (Fn. 2), S. 65.

4 Wie viel hohe Baukultur steckt nun in ESG?

Nach der Definition der Begriffe der Baukultur, der hohen Baukultur sowie der drei Säulen von ESG gilt es nun, die Frage zu beantworten, wie viel Baukultur denn nun in ESG steckt. Hierzu sind der sachliche, der persönliche sowie der räumliche Bereich von Baukultur und ESG einander gegenüberzustellen. Es kann wohl hinsichtlich dessen, dass ESG die nachhaltige Entwicklung, Baukultur an sich hingegen auch die qualitätsfreie Baukultur umfasst, vorweggenommen werden, dass eine Gegenüberstellung allein bezüglich der hohen Baukultur und ESG Sinn macht. Nur Baukultur von Qualität wird der Nachhaltigkeit genügen können.

4.1 Sachlicher Bereich

Mit Blick auf die Definitionen der hohen Baukultur sowie der einzelnen Säulen von ESG kann die Aussage getroffen werden, dass die Säule *Environment* sich insbesondere mit dem Kriterium der Umwelt, aber auch mit dem Kriterium der Funktionalität, allenfalls noch mit den Kriterien der Gouvernanz und des Kontextes überschneidet.

Beim Kriterium der Wirtschaft verhält es sich wohl so, dass die Wirtschaft von ESG zwar nicht unmittelbar erfasst ist, wohl aber mittelbar, da der Einklang mit ökologischen Belangen sowie der Nachhaltigkeit wohl immer so ökonomisch wie möglich erreicht werden soll.

Hingegen scheint es, dass die Säulen *Social* und *Governance* sich in der hohen Baukultur nicht so offensichtlich wiederfinden lassen. Insbesondere ist das Kriterium der Vielfalt nicht mit der Säule *Social* zu verwechseln, stellt doch die Vielfalt in der heutigen Zeit eine diskussionslose Selbstverständlichkeit dar, wohingegen der Säule *Social* aufgrund der starken Konkurrenz durch die Wirtschaftlichkeit immer wieder aufs Neue aktiv genügt werden muss. Jedoch zeigt sich, dass gewisse Aspekte der hohen Baukultur, so insbesondere das Kriterium der Vielfalt, in der Säule *Social* wiedergefunden werden. Auch ist die Säule *Governance* nicht mit dem Kriterium der Gouvernanz zu verwechseln, da hohe Baukultur nicht vom unternehmensinternen Verhalten abhängig ist. Während die ESG-Kriterien aus dem Wirtschaftsalltag nicht mehr wegzudenken sind, besteht in der unternehmerischen Umsetzung von hoher Baukultur noch Aktionsbedarf.

4.2 Persönlicher Bereich

Bezüglich der hohen Baukultur zeigt gerade das Kriterium der Gouvernanz deutlich, dass hohe Baukultur sich an sämtliche in das Gebaute, Unverbaute oder gar erst Projektierte in irgendeiner Form involvierten Akteure richtet, mithin der persönliche Bereich der hohen Baukultur nicht allein auf die Immobilienwirtschaft oder die öffentliche Hand zu reduzieren ist. ESG richtet sich mit Blick auf die Säule *Governance* vorwiegend an Unternehmen sämtlicher Wirtschaftszweige sowie der dazugehörigen Interessensgruppen.

23 RAMAZZINI M., (Fn. 2), S. 65.

24 RAMAZZINI M., (Fn. 2), S. 65; zum Ganzen RUUD F. T./WEISER Y., (Fn. 27), S. 505; <https://www.nachhaltig-leben.ch/finanzen/esg-kriterien-fuer-die-nachhaltige-geldanlage-4643>, zuletzt besucht am 20. Oktober 2023; <https://www.climatepartner.com/de/news-insights/glossar/environmental-social-governance-esg>, zuletzt besucht am 20. Oktober 2023; vgl. SCHENKER U./SCHENKER O., (Fn. 15), S. 358 ff.; vgl. FORSTMOSER P./KÜCHLER M., (Fn. 15) Art. 964b OR N 4.

4.3 Räumlicher Bereich

Bezüglich der hohen Baukultur weitete sich der Bereich der ursprünglichen Erklärung «Eine hohe Baukultur für Europa», mithin der Erklärung von Davos 2018 (nachfolgend «Erklärung von Davos»), welche auf Initiative der Schweizerischen Eidgenossenschaft hin durch die Kulturministerinnen und Kulturminister Europas verabschiedet wurde, nach und nach aus, da sich fortlaufend weitere Staaten, Organisationen, Institutionen wie auch Unternehmen der vorgenannten Erklärung verpflichten. Sie wird nun weltweit breit diskutiert.²⁵

Die Debatte bezüglich der drei Säulen von ESG begann nicht in Europa, sondern wurde bereits von Beginn an weltweit debattiert.

Es kann zusammenfassend festgehalten werden, dass, trotz unterschiedlicher Anfänge, der räumliche Bereich der hohen Baukultur mit jenem von ESG nun weitgehend deckungsgleich ist.

5 Hohe Baukultur – ESG inklusive?

5.1 Im Allgemeinen

Mit Blick auf die vorgängig aufgezeigten Überschneidungen von hoher Baukultur und ESG stellt sich die Frage, ob innerhalb dieser Überschneidungen, sofern hohe Baukultur betrieben wird, die ESG-Konformität hierdurch ohne Weiteres miteingeschlossen bzw. gewährleistet ist.

Während indes ESG lediglich im Bereich der Debatte anzusiedeln ist, kann wohl bezüglich der Erklärung von Davos bereits von einer Absichtserklärung, mithin *soft law* genannt, gesprochen werden. Doch kommt weder den einzelnen Säulen von ESG noch der Erklärung von Davos innerstaatliche rechtliche Verbindlichkeit zu, sofern diesbezüglich oder zumindest bezüglich einzelner Themenbereiche nicht innerstaatlich legiferiert wurde, sei dies durch die Ratifizierung von Staatsverträgen oder durch den Erlass von Rechtsnormen im innerstaatlichen Rechtsetzungsverfahren.

Dies will nicht bedeuten, dass nicht zahlreiche, um nicht gar zu sagen massenweise Standards und Labels bezüglich ESG existieren. Diese sind indes uneinheitlich, sie betreffen verschiedene Teilbereiche in der Lieferkette und unterschiedliche Aspekte, konzentrieren sich mithin auf einzelne Themenbereiche und unterscheiden sich teilweise stark voneinander bezüglich Umfang und Anforderungen, aber auch bezüglich Glaubwürdigkeit, *Governance*, Auswirkungen und Kontrollsystemen.²⁶ Standards und Labels in der hohen Baukultur sind mir keine bekannt – abgesehen vom Qualitätssystem selbst. Doch kommt sämtlichen dieser Standards und Labels mangels justiziablem Rechtsnormcharakter keine allgemeine Rechtsverbindlichkeit zu, unabhängig von deren allfälligem hohen Bekanntheitsgrad. Die Möglich-

keit zur rechtlichen Durchsetzung von hoher Baukultur oder ESG oder zumindest einzelner Themenbereiche hiervon besteht einzig bei Vorhandensein justiziabler Rechtsnormen.

Ohne rechtsverbindliche und direkt anwendbare Rechtsnormen, welche ihren Adressatenkreis gleichermassen zu baukultureller Tätigkeit von Qualität und ESG-Compliance verpflichten, schliesst hohe Baukultur die ESG-Konformität nicht ohne Weiteres mit ein. Entsprechend sind die Akteurinnen und Akteure selbst gefordert, Baukultur von Qualität zu betreiben und hierbei gleichzeitig dem ESG zu genügen.

5.2 Im Recht

Hohe Baukultur gewährleistet bezüglich der vorgenannten Überschneidungen insbesondere dann gleichzeitig ESG-Konformität, wenn rechtlich verbindliche und direkte Rechtsnormen bestehen, deren sachliche, persönliche und räumliche Geltungsbereiche übereinstimmen.

Eine allgemeine legislative, vollumfängliche Umsetzung der hohen Baukultur oder von ESG ist weder im Schweizer Recht noch im ausländischen Recht auszumachen. Insbesondere aber bezüglich der vorgängig herauskristallisierten Überschneidungen haben einzelne Themenbereiche bereits Niederschlag im Recht, insbesondere auf nationaler Ebene, gefunden.

5.2.1 De lege lata

Gemäss Art. 964a und Art. 964b OR²⁷ haben Unternehmen von gewisser Grösse öffentlich über Umweltbelange, insbesondere CO₂-Ziele, Sozialbelange, Arbeitnehmerbelange, die Achtung von Menschenrechten sowie über die Bekämpfung von Korruption Bericht zu erstatten. Diese Bestimmungen richten sich an Unternehmen und dienen mittelbar einer weitgehenden Einhaltung der einzelnen Säulen des ESG. Werden die entsprechenden Bestimmungen ausgelegt, kann durchaus eine Schnittstelle zur hohen Baukultur hergestellt werden. Genügt ein baukulturell tätiges Unternehmen den einzelnen Bereichen, um hierüber öffentlich positiven Bericht erstatten zu können, so erfüllt es mit Blick auf die aufgezeigte Überschneidung von hoher Baukultur und ESG gleichzeitig die Kriterien der Umwelt und der Funktionalität, allenfalls auch die Kriterien der Gouvernanz und des Kontextes. Bei entsprechenden Unternehmen kann es sich zwar auch um eine Bauherrin handeln, insbesondere werden aber wohl Unternehmen der Bau- und Immobilienwirtschaft dem Adressatenkreis angehören.

Die Pflicht zur öffentlichen Berichterstattung über nicht finanzielle Belange ist im Übrigen gesetzliche Grundlage der Verordnung über die Berichterstattung über Klimabelange²⁸ als Umsetzung der international anerkannten Empfehlung der Task Force on Climate-related Financial Disclosures für grosse Schweizer Unternehmen²⁹, welche am 1. Januar 2024 in Kraft getreten ist. Hiermit wurde die Über-

25 <https://www.bak.admin.ch/bak/de/home/baukultur/konzept-baukultur/erklaerung-von-davos-und-davos-prozess.html>, zuletzt besucht am 26. Oktober 2023.
26 Vgl. <https://kpmg.com/ch/de/home/themen/2023/03/nachhaltigkeitsstandards-ecolabels.html>, zuletzt besucht am 9. Januar 2024; vgl. Leitfaden zu sozialen Nachhaltigkeitsstandards im Textilbereich für das öffentliche Beschaffungswesen, 2022, S. 5.

27 Bundesgesetz betreffend der Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 30. März 1911 (Fünfter Teil: Obligationenrecht, SR 220).
28 Verordnung über die Berichterstattung über Klimabelange vom 23. November 2022 (SR 221.434).
29 Vgl. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-91859.html>, zuletzt besucht am 17. Oktober 2023.

schneidung von hoher Baukultur und ESG bezüglich des Kriteriums Umwelt bzw. der Säule *Environment* im Besonderen zumindest mittelbar in einer Rechtsnorm verankert, soweit es sich um ein baukulturell tätiges, berichterstattungspflichtiges Unternehmen handelt, welches vom Adressatenkreis betroffen ist.

5.2.2 *De lege ferenda*

Auch *de lege ferenda* tut sich einiges: Mit Volksabstimmung vom 18. Juni 2023 wurde das KIG³⁰ zur Umsetzung des Netto-Null-Ziels angenommen³¹, welches gemeinsam mit der dazugehörigen Verordnung per 1. Januar 2025 in Kraft treten soll.³² Auch hier wird bei baukultureller Tätigkeit der Unternehmen die Überschneidung von hoher Baukultur und ESG bezüglich des Kriteriums Umwelt bzw. der Säule *Environment* verrechtlicht werden; Bund, Kantone und Gemeinden haben indes eine Vorbildfunktion wahrzunehmen.

Als kurzer Exkurs sei an dieser Stelle angefügt, dass, obschon *de lege lata* verschiedentlich Teilbereiche³³ der hohen Baukultur rechtlich normiert wurden, zumindest im Bundesrecht der Begriff der Baukultur an sich bis anhin noch keinen unmittelbaren Eingang gefunden hat. Ein Novum ist somit die Änderung des NHC³⁴, worin in Art. 17b Abs. 1 bis 3 NHC nun erstmalig der Begriff der Baukultur Eingang ins Bundesrecht finden wird. So soll gemäss diesem der Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben nach Art. 2 NHC auf eine Baukultur von hoher Qualität achten, welche sich bei allen Tätigkeiten, die den Raum verändern, durch einen ganzheitlichen Ansatz auszeichnet, der auf hohe Qualität in Planung, Erhaltung, Gestaltung und Ausführung ausgerichtet ist. Er soll überdies die baukulturellen Tätigkeiten der Bundesstellen koordinieren und dafür kohärente strategische Ziele und konkrete Massnahmen festlegen und mit seinen Bestrebungen die Förderung einer hohen Baukultur durch die Kantone ergänzen.³⁵ Hiermit ist ein erster Schritt zur Integration des Begriffes der Baukultur in die Rechtsetzung des Bundes erfolgt – weitere werden folgen. Grundsätzlich liegt Natur- und Heimatschutz im Kompetenzbereich der Kantone. Hinzu kommt, dass das NHC im Gegensatz zur Baukultur nicht die gesamte gebaute und unverbaute Landschaft erfasst, sondern der Erhaltung bestimmter Güter der gebauten Umwelt dient.³⁶

5.3 Ausblick

Mit Blick darauf, dass die hohe Baukultur gerade bezüglich der Unternehmen einen Beitrag oder zumindest die Möglichkeit zur ESG-Compliance darstellt, müsste auch die Weiterentwicklung der Debatte in Zukunft in diese Richtung gehen. Zielrichtung dabei sollte stets sein, die Frage «Wie viel Baukultur steckt in ESG?» mit «Hohe Baukultur – ESG inklusive» beantworten zu können.

30 Bundesgesetz über Ziele im Klimaschutz, die Innovation und die Stärkung der Energiesicherheit vom 30. September 2023.
31 <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/20230618/can663.html>, zuletzt besucht am 17. Oktober 2023.
32 Zum Ganzen <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/fachinformationen/emissionsverminderung/verminderungsziele/ziel-2050.html>, zuletzt besucht am 17. Oktober 2023.
33 Vgl. bspw. Präambel der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101); die allgemeinen und die besonderen Staatsziele der BV, insbes. bspw. Art. 78 BV.
34 Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHC, SR 451).
35 Entwurf des Bundesgesetzes über Natur- und Heimatschutz (Natur- und Heimatschutz, NHC), https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2023/17/cons_1/doc_11/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-2023-17-cons_1-doc_11-de-pdf-a.pdf, zuletzt besucht am 9. Januar 2023.
36 <https://www.stiftung-baukultur-schweiz.ch/blog/baukultur-braucht-gestaltungsraum>, zuletzt besucht am 10. Januar 2023.

6 Schlussfolgerungen

Grundsätzlich bestehen hohe Baukultur und ESG unabhängig voneinander nebeneinander. Fehlt eine entsprechende Rechtsnorm, welche direkt anwendbar ist und hohe Baukultur und ESG oder zumindest Teilbereiche hiervon innerstaatlich für verbindlich erklärt, so ist es den einzelnen Akteurinnen und Akteuren überlassen, ob sie mit ihrem Handeln der hohen Baukultur und/oder dem ESG gerecht werden wollen. Bei genauer Betrachtung können indes Überschneidungen von hoher Baukultur und ESG ausgemacht werden, wovon wiederum Teilbereiche in der nationalen Gesetzgebung Niederschlag gefunden haben. Insbesondere, soweit diesbezüglich eine Übereinstimmung des sachlichen, persönlichen und räumlichen Geltungsbereichs vorliegt, kann die Frage «Wieviel Baukultur steckt in ESG?» mit «hohe Baukultur – ESG inklusive» beantwortet werden. Abschliessend sei noch vermerkt, dass *de lege ferenda* der Begriff der Baukultur nun auch explizit im Bundesrecht verankert sein wird. Ein erster Schritt ist getan, die Reise geht weiter. Schliesslich können sich auch die Akteure der Bau- und Immobilienwirtschaft differenzieren, indem die Bestimmungen der hohen Baukultur und des ESG eingehalten werden.

Dr. Peter Burkhalter.



Le colloque de réflexion dans l'Espace Galerie de la Banque cantonale de Fribourg.



Résumé

Aperçu de Peter Burkhalter, Baukultur und ESG – erste rechtliche Konkretisierungen

La culture du bâti est « de qualité » lorsqu'elle incarne des lieux qui répondent aux exigences changeantes de la société, tout en respectant leurs spécificités historiques. Le Système Davos de qualité pour la culture du bâti est un instrument qui sert à évaluer la qualité de la culture du bâti d'un lieu. L'évaluation se fonde sur huit critères qui se rapprochent des trois piliers ESG (Environnement, Social et Gouvernance). Ces derniers sont reconnus internationalement pour mesurer la durabilité et l'impact éthique d'une société ou d'un investissement. La question qui se pose est de savoir si la culture du bâti de qualité est incluse dans les piliers ESG ? Malgré plusieurs recoupements, le champ d'application du Système de Davos ne correspond pas entièrement à celui des piliers ESG. Sans norme juridique contraignante et directement applicable qui le prévoit, la culture du bâti et l'ESG coexistent indépendamment l'un de l'autre. Récemment plusieurs démarches législatives vont dans le bon sens. Mais pour le moment, il revient uniquement aux acteurs de décider s'ils veulent tenir compte de la culture du bâti de qualité et/ou de l'ESG dans leurs actions.





Über uns

Baukultur hat in der Schweiz eine neue gewichtige Stimme bekommen. In der Stiftung Baukultur Schweiz spannen öffentliche Hand, Verbände, Privatwirtschaft und Wissenschaft zusammen. Die Stiftung will den Dialog unter den Akteuren festigen, das Bewusstsein für hohe Baukultur in der Bevölkerung stärken sowie die interdisziplinäre Zusammenarbeit im Bereich der Baukultur fördern.

Die Stiftung Baukultur Schweiz ist eine nationale, neutrale und politisch unabhängige Stiftung. Im Frühjahr 2020 gegründet, bringt sie Akteure zusammen, schafft Plattformen, initiiert Prozesse und macht sich stark für jene, welche die Grundlagen der Baukultur inhaltlich ausarbeiten oder diese in der Praxis umsetzen.

Die Stiftung engagiert sich operativ, indem sie eigene Projekte entwickelt und langfristige Kooperationen mit Hochschulen, Unternehmen sowie der öffentlichen Hand und Berufsverbänden eingeht. Im Vordergrund steht das Bestreben, den Austausch unter den Akteuren zu fördern und innovative Entwicklungen im Bereich Baukultur voranzutreiben.

À propos de nous

En Suisse, la culture du bâti bénéficie d'une nouvelle voix forte : les pouvoirs publics, les associations, le secteur privé et la science ont uni leurs forces pour créer la Fondation Culture du bâti Suisse. Celle-ci vise à consolider le dialogue entre les acteur·ices, à renforcer la sensibilisation de la population à la culture du bâti de qualité et à promouvoir la coopération interdisciplinaire dans ce domaine.

La Fondation Culture du bâti Suisse est une institution nationale, politiquement indépendante et neutre. Fondée au printemps 2020, elle rassemble les acteur·ices, crée des plateformes, lance des processus et se mobilise en faveur de celles et ceux qui élaborent ou mettent en pratique les bases de la culture du bâti en termes de contenu.

La Fondation s'engage sur le plan opérationnel en développant ses propres projets et en instaurant des coopérations avec les hautes écoles et les entreprises, ainsi qu'avec le secteur public et les associations professionnelles. Elle s'efforce en priorité de promouvoir l'échange entre les acteur·ices et de favoriser le développement d'innovations dans le domaine de la culture du bâti.

Impressum

Le Conseil de Fondation / Stiftungsrat

Enrico Slongo
Président, architecte de la ville de Fribourg /
Präsident, Stadtarchitekt Freiburg

Lukas Bühlmann
Vice-président, Bellaria Raumentwicklung /
Vizepräsident, Bellaria Raumentwicklung

Gabriela Theus
Vice-présidente, directrice générale Immofonds Asset
Management AG / Vizepräsidentin, Geschäftsführerin
Immofonds Asset Management AG

Renate Amstutz
Ancienne directrice de l’Union des villes suisses /
Ehem. Direktorin Schweizerischer Städteverband

Tom Avermaete
Professeur d’histoire et de théorie de l’urbanisme,
ETH Zurich / Prof. für Geschichte und Theorie
des Städtebaus, ETH Zürich

Markus Burkhalter
Président du conseil d’administration de Burkhalter AG /
VRP Burkhalter AG

Stefan Kunz
Secrétaire général de Patrimoine suisse /
Geschäftsführer Schweizer Heimatschutz

Ludovica Molo
Présidente de la Fédération des Architectes Suisses (FAS) /
Präsidentin Bund Schweizer Architektinnen und
Architekten (BSA)

Valentin Müller
Directeur général de UTO Real Estate Management /
CEO UTO Real Estate Management

Christian Schnieper
Développement des affaires immobilier, Fundamenta
Group (Schweiz) AG / Business Development Real Estate,
Fundamenta Group (Schweiz) AG

Helen van Vemde
Fondatrice de la Fondation Sotto Voce /
Gründerin Stiftung Sotto Voce

Ariane Widmer
Urbaniste cantonale de Genève /
Kantonsplanerin Kanton Genf

Susanne Zenker
Membre de la direction de CFF Immobilier, responsable du
développement / GL-Mitglied SBB Immobilien, Leiterin
Development

Peter Burkhalter
Secrétaire de la fondation, Burkhalter Rechtsanwälte AG /
Sekretär der Stiftung, Burkhalter Rechtsanwälte AG

Édition publication et coordination colloque / Herausgeber Publikation und Koordination Tagung

La Fondation Culture du bâti Suisse en collaboration avec
l’Institut du droit suisse et international de la construction
et la Fondation pour le droit suisse de la construction /
Stiftung Baukultur Schweiz in Zusammenarbeit mit dem
Institut für Schweizerisches und Internationales Baurecht
sowie der Stiftung für Schweizerisches Baurecht

Groupe de travail publication permanent / Ständige Arbeitsgruppe Publikation

Tom Avermaete, Markus Burkhalter,
Ludovica Molo, Ariane Widmer, Peter Burkhalter

Rédaction / Redaktion

Jean-Baptiste Zufferey, Jacques Dubey, Alexandra Rayroux,
Nathalie Luyet, Carine Bonsack, Cécile Berger Meyer,
Nathalie Adank, Peter Burkhalter

Graphisme / Grafik

Stillhart Konzept und Gestaltung GmbH

Photos / Fotos

© Stiftung Baukultur Schweiz
Photographe / Fotograf: Conrad von Schubert

Secrétariat de la Fondation Culture du bâti Suisse / Geschäftsstelle Stiftung Baukultur Schweiz

Peter Burkhalter, Caroline Tanner, Karin Rüegsegger

ISBN
978-3-9525727-5-7

La Fondation Culture du bâti Suisse est soutenue par / Die Stiftung Baukultur Schweiz wird unterstützt von

- Amstein + Walthert AG
- Architekturrat der Schweiz
- bauenschweiz / constructionsuisse
- Bellaria Raumentwicklung
- BLS Netz AG
- Bund Schweizer Architektinnen und Architekten BSA /
Fédération des Architectes Suisses FAS
- Bund Schweizer Landschaftsarchitekten und Land-
schaftsarchitektinnen BSLA / Fédération Suisse des
Architectes Paysagistes FSAP
- Bundesamt für Kultur BAK / Office fédérale de la culture
OFC
- Burkhalter AG
- Credit Suisse Group AG
- EspaceSuisse
- ETH Zürich / École polytechnique fédérale de Zurich
- Fundamenta Group (Schweiz AG)
- Gemeinde Küsnacht / Commune de Küsnacht
- Green Building Schweiz
- Halter AG
- HEV Bern und Umgebung
- HIAG Immobilien Schweiz AG
- Hochschule Luzern / Haute école de Lucerne
- i2a Istituto Internazionale di Architettura
- Immofonds Asset Management AG
- Kanton Bern / Canton de Berne
- Kanton Genf / Canton de Genève
- Kanton Glarus / Canton de Glaris
- Kanton St. Gallen / Canton de Saint-Gall
- Kanton Thurgau / Canton de Thurgovie
- Kanton Uri / Canton d’Uri
- KIBAG
- Kontextplan AG
- Losinger Marazzi AG
- Marti Gesamtleistungen AG
- moyreal immobilien AG
- Pensimo Management AG
- PSP Swiss Property AG
- Schweizer Heimatschutz / Patrimoine suisse
- Schweizerische Bundesbahnen SBB / Chemins de fer
fédéraux suisses CFF
- Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein SIA /
Société suisse des ingénieurs et des architectes
- Schweizerischer Städteverband SSV / Union des villes
suisses
- Schweizerischer Gemeindeverband / Association des
Communes Suisses
- SKV Immobilien AG
- Stadt Bern / Ville de Berne
- Stadt Freiburg / Ville de Fribourg
- Stadt Lugano / Ville de Lugano
- Stadt Solothurn / Ville de Soleure
- Stadt Wil / Ville de Wil
- Stadt Zürich / Ville de Zurich
- Stiftung Sotto Voce / Foundation Sotto Voce
- Swiss Life Asset Management AG

- UTO Real Estate Management
- VSI.ASAI. Vereinigung Schweizer Innenarchitekten/
Architektinnen
- Walde & Partner Immobilien AG
- Wohnbaugenossenschaften Schweiz / Verband der
gemeinnützigen Wohnbauträger
- Wüest Partner AG





Stiftung Baukultur Schweiz
Elfenstrasse 19, Postfach 1010
3000 Bern 6
www.stiftung-baukultur-schweiz.ch