

Autorisations de construire: la clarté au service de l'efficacité

Une étude commandée par le Seco émet treize recommandations pour améliorer l'efficacité des procédures d'aménagement du territoire et des autorisations de construire.

Stefan von Grünigen, Walter Ott, Tobias Schlegel

Abstract Les frais procéduraux dans le domaine de la construction suscitent régulièrement des débats animés. Le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) a, dès lors, chargé le bureau d'études et de conseil Econcept de réaliser une vaste recherche sur l'efficacité des procédures d'aménagement du territoire et d'autorisation de construire, ainsi que de leurs voies de recours, dans le cadre de l'allègement administratif des entreprises. Les chercheurs ont dressé une liste minutieuse des aspects à considérer, analysé l'issue des procédures et interrogé tant des experts que des maîtres d'œuvre ayant déposé des demandes de construire pour des projets de grande envergure. Ils ont ensuite formulé treize recommandations, par exemple en ce qui concerne l'utilisation d'une plateforme électronique, l'harmonisation et la clarification des procédures ainsi que le conseil dispensé aux demandeurs de permis de construire. Les résultats de ces travaux indiquent qu'il faudra non seulement aborder la question de l'efficacité des procédures, mais aussi se livrer à un débat critique sur son aspect matériel, sur la complexité et la densité normative et sur l'intelligibilité des bases légales.

La réglementation des projets de construction se traduit par des coûts qui sont régulièrement critiqués. Ces vingt dernières années, de nombreuses mesures ont été adoptées aux niveaux de la Confédération et des cantons afin de les abaisser, ce qui a eu pour effet d'améliorer l'efficacité des procédures. C'est ainsi que des modèles de coordination et de concentration ont été mis sur pied et que des délais d'ordre ont été promulgués. Cependant, la complexité des 26 lois cantonales sur les constructions et la crainte des obstacles inutiles que constituent les procédures et les possibilités de recours continuent à nourrir des débats animés et à motiver le dépôt de nombreuses interpellations parlementaires.

La densification croissante des zones bâties, ainsi que la modification du cadre dans lequel évoluent l'aménagement du territoire et les techniques de construction, ne feront probablement qu'aggraver les conflits d'objectifs. Aussi le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) a-t-il chargé Econcept – un bureau d'études et de conseil – d'analyser l'efficacité des procédures, d'établir des comparaisons et de formuler des recommandations.

Modèle de référence et sondage

Les auteurs de l'étude ont commencé par une recherche bibliographique et des entretiens avec des experts pour identifier les éléments caractéristiques de toute procédure efficace. Ils ont ensuite élaboré une liste des bonnes pratiques – qui sert de modèle de référence –, dont l'application a abouti

à des conclusions permettant d'améliorer cette efficacité.

Du fait de l'hétérogénéité des dispositions légales en vigueur, il était impossible, dans le cadre de l'étude, de se livrer à une analyse représentative des procédures pour toute la Suisse. Afin d'aboutir à un panorama aussi vaste que possible, les chercheurs ont examiné vingt communes dans dix cantons, généralement le chef-lieu et une deuxième commune d'environ 10 000 habitants. Ils ont complété l'analyse des documents disponibles sur Internet par des entretiens téléphoniques avec toutes les unités administratives concernées, afin d'étudier les procédures en se basant sur la liste des bonnes pratiques. Des discus-

sions menées en parallèle avec d'autres experts leur ont permis de cerner la marge d'amélioration des procédures.

La liste des bonnes pratiques se décline en 36 points. Le *tableau 1* présente les champs thématiques analysés. Il cite, à titre d'exemple, quelques-uns des aspects examinés et précise la proportion d'unités administratives interrogées qui les ont déjà mis en pratique (soit celles qui ont répondu par l'affirmative).

L'analyse des résultats aboutit à un résultat hétérogène. D'une part, de nombreux éléments liés à la qualité des procédures sont déjà en œuvre, sinon en totalité, du moins en partie, notamment dans le domaine de l'information et de la



La densité réglementaire augmente en Suisse, ce qui complique la planification en matière de construction.

Tableau 1. Champs thématiques étudiés, exemples d'éléments examinés et pourcentage de réponses positives.

Champs thématiques	Éléments choisis	Réalisé, en %
Procédures d'autorisation de construire	La loi ne soumet pas à autorisation les projets de moindre importance.	70%
	La loi prévoit un examen préalable immédiat du dossier au début de la procédure d'octroi du permis de construire.	40%
	Les autorisations de construire sont valables au moins trois ans.	20%
Rapport entre l'aménagement du territoire et les projets de construction	Le canton procède à un examen préalable, afin d'éviter des différences essentielles à l'issue de la procédure.	63%
	La loi impose aux autorités des délais d'ordre pour statuer sur les objections et sur les oppositions.	50%
Coordination des procédures	Il est possible, dès le stade de l'aménagement du territoire, de concrétiser suffisamment le projet de construction pour en traiter tous les aspects essentiels.	90%
Voies de recours	Il y a au plus deux instances cantonales.	90%
Organisation des procédures	Les autorités traitent la totalité des demandes par la voie électronique.	20%
	Les autorités informent régulièrement les requérants de l'avancement de la procédure, des objections et des oppositions.	80%
Information et communication	Tous les formulaires sont disponibles sur Internet.	84%
	Les personnes intéressées ont facilement accès à des renseignements et à des conseils en matière de permis de construire.	100%
Collaboration et statistiques	Le canton encourage vivement les communes à collaborer (par des incitations financières, notamment).	50%

La situation idéale équivaut à 100 %.

communication, ainsi que pour la coordination des procédures. D'autre part, la marge d'amélioration reste considérable en ce qui concerne les procédures d'aménagement du territoire, la collaboration et les statistiques. C'est aussi le cas, mais dans une moindre mesure, pour les procédures d'octroi de permis, les voies de recours et l'organisation des procédures. L'étude bute aussi contre les limites de l'approche choisie: du fait de l'hétérogénéité des lois et des structures, seul un nombre limité d'éléments caractéristiques d'une procédure efficiente ont pu être identifiés.

Après avoir analysé les procédures sur la base de la liste des bonnes pratiques, les chercheurs ont déterminé – pour le deuxième volet de l'étude – le nombre et la durée des procédures d'autorisation de construire, d'aménagement et de recours. Ils ont recueilli ces données auprès des autorités municipales et des instances judiciaires. Lors de la réalisation du pro-

jet, ils ont toutefois constaté que celles-ci ne collectent et n'agrègent pas systématiquement les informations relatives aux procédures, de sorte qu'il est pratiquement impossible de les interpréter. Force est donc de constater que le socle de données actuellement disponible n'est pas suffisant pour améliorer les processus en se fondant sur des comparaisons statistiques. Le retard doit être comblé dans ce domaine.

Collaborer avec les autorités peut fortement améliorer l'efficacité

Le troisième volet de l'étude a été consacré aux grands projets (voir encadré). Nous avons sondé les chefs de projet (soit les personnes ayant déposé la demande) pour identifier les obstacles qui s'opposent à l'octroi du permis de construire et cerner les principales demandes des maîtres d'œuvre. Nous avons accordé une attention particulière aux conséquences des

oppositions, des recours et des plaintes sur les coûts et les délais de construction.

La qualité et la nature de la collaboration instaurée entre maîtres d'œuvre et autorités peuvent influencer considérablement sur l'efficacité des procédures, selon la moitié des chefs de projet interrogés. Ceux-ci estiment en particulier qu'ils auraient souvent dû prendre contact plus tôt avec les autorités et que la coordination entre les divers services de l'administration aurait dû être meilleure. Les maîtres d'œuvre ont dû compléter ou revoir une grande partie des projets dès l'examen préalable. Même si les chefs de projet interrogés sont réticents à admettre que leurs dossiers comportaient une marge d'amélioration, on peut y voir un indice du manque de préparation de certaines demandes.

Dans la plupart des cas, des tiers ont été associés aux projets à un stade préliminaire, ce qui n'a pas empêché des oppositions dans 43% des procédures. Celles-ci provenaient essentiellement de tierces personnes. Toutefois, la moitié de ces oppositions ont été retirées, parfois contre une indemnisation d'ordre financier ou matériel.

Les opposants n'ont interjeté recours que contre un nombre relativement limité (17%) de grands projets, dont la réalisation a été retardée de quelques semaines à trois ans. Il a fallu engager une procédure d'aménagement du territoire avant de déposer une demande de permis de construire dans près de la moitié des cas. Cela a occasionné des retards dans un bon tiers des projets, plus en raison du temps requis par l'élaboration du plan d'aménagement que des objections, des oppositions et des recours.

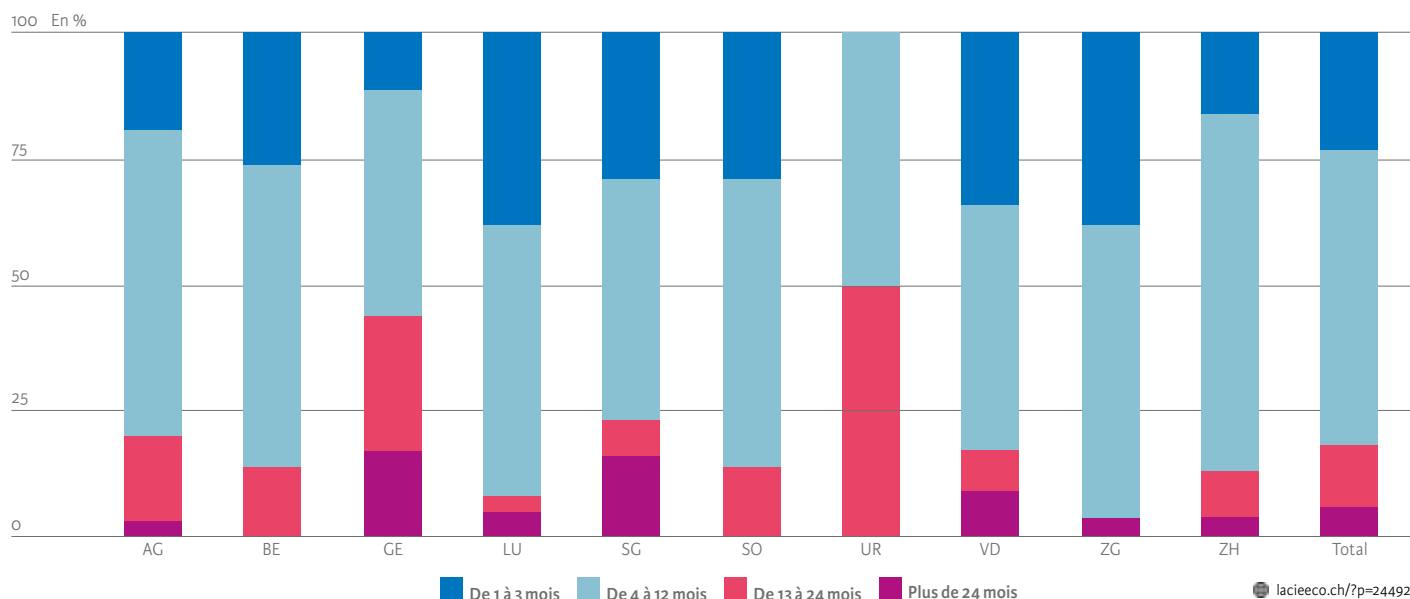
Treize recommandations pour accroître l'efficacité

Il est relativement facile d'établir les coûts de procédure directs et indirects, alors que l'étude de leur utilité tient de la gageure, tant celle-ci varie au gré des préférences sociales et personnelles. L'utilité des pro-

Sondage concernant les grands projets de construction

Pour cette étude, tout projet de construction d'un coût égal ou supérieur à 20 millions de francs était considéré comme un grand projet. La période retenue va de 2011 à 2013 et comprend 684 projets. Les responsables de 108 d'entre eux ont répondu à l'enquête (pour des résultats détaillés, voir Seco / Econcept 2015).

Durée de la procédure d'octroi du permis de construire pour de grands projets, par canton et en %, 2011–2013



N=684 (AG=75, BE=111, GE=74, LU=60, SG=31, SO=7, UR=2; VD=89, ZG=26, ZH=209)

Tableau 2. Recommandations adressées aux autorités (version abrégée)

	<p>Définir des critères clairs et formuler des exemples de procédure simplifiée Souvent, la législation formule en termes trop généraux les critères donnant droit à une procédure simplifiée, de sorte que les requérants – et parfois aussi l’administration – ont de la peine à classer correctement les demandes.</p>
	<p>Revoir et mieux contrôler les délais d’ordre Les délais d’ordre variant considérablement, il est nécessaire de contrôler systématiquement leur respect et de vérifier périodiquement leur longueur.</p>
Bases légales	<p>Vérifier les délais d’ordre dans le domaine de l’aménagement du territoire Il faut vérifier plus soigneusement la pertinence des délais d’ordre fixés pour la partie des procédures d’aménagement qui ne dépend pas des contraintes politiques et, si nécessaire, introduire des délais opportuns.</p> <p>Porter à trois ans la validité des permis de construire Le relèvement général à trois ans de la validité des permis de construire rendrait superflu le dépôt de demandes de prolongation et augmenterait la sécurité juridique pour les maîtres d’œuvre.</p> <p>Redoubler les efforts d’harmonisation Il convient de vérifier si des mesures supplémentaires ne pourraient pas appuyer la démarche d’harmonisation entreprise par la voie des accords intercantonaux.</p>
Recours	<p>Limiter à deux le nombre d’instances de recours cantonales Ces dernières années, la plupart des cantons ont réduit à deux au maximum le nombre d’instances de recours cantonales. Ils ont fait de bonnes expériences dans ce domaine.</p> <p>Créer les conditions pour accentuer le caractère oral des débats dans les procédures de recours Une combinaison plus judicieuse des débats oraux et des éléments écrits permettrait vraisemblablement d’accélérer les procédures.</p> <p>Formuler des stratégies pour les petits et très petits services Les petites communes ne peuvent s’assurer les compétences requises qu’au prix de mille difficultés. À cet égard, les stratégies possibles sont les suivantes: externalisation de l’édilité, création de services de l’édilité régionaux ou interrégionaux, délégation de tâches à des particuliers et fusions de communes.</p>
Organisation et mise en œuvre	<p>Mettre en place des plateformes de cyberadministration Les plateformes de cyberadministration peuvent à la fois résoudre divers problèmes posés par les procédures et recueillir des données. Lors de leur mise en place, il faut veiller à ce qu’elles soient compatibles à l’échelon de toute la Suisse.</p> <p>Améliorer la transparence et les données disponibles Il faut améliorer systématiquement les bases de données – en mettant par exemple en place des plateformes de cyberadministration –, afin de poser le cadre de l’amélioration des procédures tout en favorisant la transparence au sein des cantons et entre ces derniers.</p>
Communication et conseil	<p>Renforcer les conseils dispensés Les autorités doivent mieux conseiller les maîtres d’œuvre avant le début des procédures, car la qualité des projets déposés – et la longueur des procédures – en dépendent.</p> <p>Rendre les procédures d’aménagement plus dynamiques et plus collaboratives Les maîtres d’œuvre et les communes doivent s’employer à rendre les procédures d’aménagement plus dynamiques et plus collaboratives, afin d’améliorer la qualité des informations que les parties intéressées échangent (par le biais de démarches participatives, par ex.).</p> <p>Instituer des procédures de médiation et de conciliation Les autorités doivent assumer un rôle plus formel d’arbitre entre les maîtres d’œuvre et les tiers en instituant des procédures de médiation et de conciliation.</p>

cedures réside en premier lieu dans le fait qu'à travers elle, il est possible d'atteindre les objectifs de protection et d'aménagement définis par la législation et légitimés par le jeu de la démocratie. Dès lors, il ne faut pas confondre la procédure la plus efficiente (comparaison des coûts et de l'utilité) avec la moins chère, mais toujours juger l'efficacité en fonction des objectifs atteints. On ne peut ainsi qualifier automatiquement d'efficace une procédure rapide, car son utilité peut s'en trouver amoindrie.

Les études réalisées ont indiqué les domaines dans lesquels les procédures d'aménagement du territoire et d'octroi de permis de construire peuvent bénéficier d'améliorations ponctuelles. Nous en avons tiré treize recommandations (voir *tableau 2*).

La liste des bonnes pratiques que nous présentons peut aider les unités administratives à améliorer leurs processus internes. À cet égard, il est très important, lorsqu'on veut améliorer l'efficacité, de relever systématiquement la durée des procédures, en particulier en répertoriant rigoureusement et en toute transparence la façon dont les délais d'ordre ont été respectés.

Plateformes électroniques et harmonisation des procédures: une nécessité

S'agissant des procédures d'octroi des permis, deux grands chantiers se dégagent: l'harmonisation des procédures d'une part et leur modernisation d'autre part, au moyen de plateformes électroniques. En raison de la densité et de la complexité croissantes de la législation, les petites communes ne peuvent s'assurer les com-

pétences requises qu'au prix de mille difficultés, de sorte qu'il faut formuler de nouvelles stratégies.

Contrairement à l'octroi d'un permis de construire, chaque procédure d'aménagement est un cas particulier. Dans ce domaine, il faut, outre quelques améliorations ponctuelles, une coopération renforcée entre maîtres d'œuvre, autorités et tiers intéressés. Il convient aussi de veiller à améliorer la qualité des informations que ces parties échangent.

Les recours rallongent considérablement l'intervalle entre le dépôt de la demande et le début des travaux. Ils coûtent donc cher aux acteurs impliqués. Pour cette raison, certains milieux demandent régulièrement de limiter la qualité de partie dans les procédures de recours. Toutefois, cette qualité est régie par le droit fédéral et précisée par la jurisprudence du Tribunal fédéral. Cela constitue une règle minimale que les cantons et les communes doivent respecter, de sorte que la marge de manœuvre est très restreinte dans ce

domaine. Dès lors, la meilleure façon de réduire l'attrait des recours «malveillants», sans pour autant limiter les droits constitutionnels, est probablement de statuer rapidement.

Appréhender plus largement les défis

Les études réalisées ont aussi montré qu'une démarche axée uniquement sur l'amélioration de l'efficacité des procédures a un effet limité. À l'avenir, il faudra davantage s'intéresser à des aspects matériels, en particulier la densité et la complexité réglementaires croissantes, le degré d'approfondissement optimal et la simplification des bases légales. Les instruments susceptibles de garantir la qualité de la réglementation (analyses de son impact, réglementation en fonction du risque et évaluations normalisées) doivent dès lors figurer avec davantage de force dans le droit des constructions. Cela permettrait d'éviter, en partie du moins, des normes dont le coût dépasse l'utilité.



Stefan von Grünigen
Économiste et associé
du bureau d'études et de
conseil Econcept, Zurich.

Walter Ott
Économiste et urbaniste,
conseiller principal du bu-
reau d'études et de conseil
Econcept, Zurich.

Tobias Schlegel
Économiste et stagiaire
universitaire à la section
Analyse de la réglementa-
tion du Secrétariat d'État à
l'économie SECO, Berne.