

Date de dépôt : 26 septembre 2017

Rapport

de la Commission des travaux chargée d'étudier la proposition de motion de M^{mes} et MM. Bénédicte Montant, Nathalie Fontanet, Céline Zuber-Roy, Murat Julian Alder, Patrick Saudan, Alexandre de Senarclens, Jean Romain, Serge Hiltpold, Charles Selleger, Pierre Conne, Christophe Aumeunier, Beatriz de Candolle, Antoine Barde, Jacques Béné, Yvan Zweifel, Raymond Wicky, Simone de Montmollin, Lionel Halpérin, Nathalie Schneuwly, Cyril Aellen, Nathalie Hardyn, Georges Vuillod, Alexis Barbey, Michel Ducret, Marc Falquet, Jean-Marc Guinchard, Christo Ivanov, Bernhard Riedweg, Geneviève Arnold, Jean-Luc Forni, Anne Marie von Arx-Vernon, Gabriel Barrillier pour un traitement plus écologique des demandes en autorisation de construire

Rapport de M^{me} Nicole Valiquer Grecuccio

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission des travaux s'est réunie les 6 et 20 juin 2017, puis le 29 août 2017, sous la présidence de M. Guy Mettan pour étudier cette proposition de motion renvoyée à cette même commission le 11 mai 2017 par le Grand Conseil. Que M. Sébastien Pasche qui a assuré la rédaction du procès-verbal de ces séances, et M. Alan Rosset, responsable budget investissements du département des finances, ainsi que M. Nicolas Huber, secrétaire scientifique, qui ont assisté la commission dans ses travaux, soient remerciés pour leur précieuse collaboration.

1. Audition de M^{me} Bénédicte Montant, une des auteures de la proposition de motion pour un traitement plus écologique des demandes en autorisation de construire

Lors de son audition en date du 6 juin 2017, M^{me} Bénédicte Montant rappelle en préambule la motion 2079, déposée le 20 avril 2012, qui dans ses considérants, vise notamment l'accélération du traitement des requêtes en autorisations de construire, ainsi que celui des requêtes relatives à l'aménagement du territoire. La volonté de la présente motion est de faciliter le travail de l'administration cantonale et de tous les services concernés ; la demande des acteurs de la construction vise à pouvoir suivre la procédure d'analyse des dossiers et à répondre rapidement aux demandes spécifiques. Le transfert rapide des données informatiques, l'échange instantané des dossiers, la diminution du risque de perte et l'archivage simplifié vont dans ce sens. Enfin, il faut souligner la volonté de minimiser la consommation de papier dans toutes les administrations publiques.

M^{me} Montant observe que la motion 2079 invitait le Conseil d'Etat à mettre en place le traitement informatique des autorisations de construire et des autres requêtes relatives à l'aménagement du territoire, à faire un essai rapidement et à rapporter à la commission des travaux avant la fin de l'année 2012. Cette motion a fait l'objet d'un rapport du Conseil d'Etat¹ le 23 juillet 2015, après que la motion lui a été renvoyée le 13 décembre 2012. La problématique n'est donc pas nouvelle.

A cet égard, M^{me} Montant relève quelques éléments de la réponse du Conseil d'Etat, notamment le fait que ce dernier a tout d'abord, en 2013, réformé en profondeur les procédures et le processus de délivrance des autorisations de construire, en particulier en ce qui concerne le délai de traitement des demandes en procédure accélérée (APA). Ces réformes visaient également une amélioration qualitative du traitement et du suivi des requêtes définitives, ce qui est toujours en cours ; M^{me} Montant relève que cela ne porte pas vraiment ses fruits, notamment aux dires des associations de mandataires. Elle ajoute que le Conseil d'Etat désirait proposer le dépôt en ligne d'un dossier complet d'autorisation de construire et informatiser le processus du traitement des dossiers, ce qui a demandé la refonte du système d'information SAD, laquelle a été réalisée en 2013.

M^{me} Montant précise que le Conseil d'Etat a choisi la méthode CAMAC (Centrale des autorisations en matière d'autorisations de construire), une application rudimentaire qui n'améliore pas le processus aujourd'hui, raison

¹ Cf. Rapport sur la M 2079 <http://ge.ch/grandconseil/search?search=M+2079>

pour laquelle il convient, pour dématérialiser les procédures, de développer des modules complémentaires. Le projet d'évolution de CAMAC a pu entrer en 2014, dans une phase d'opérationnalisation par la mise en place, dans un premier temps, d'un prototype pour la procédure APA. Le Conseil d'Etat a précisé que ce dernier allait pouvoir être présenté sans délai à la commission des travaux, et que cette phase de prototypage allait se poursuivre en 2015 et 2016. Se pose, selon M^{me} Montant, une première question : savoir si cela a été vraiment fait, ce dont elle n'est pas certaine. Elle ajoute qu'il y a surtout urgence à dématérialiser comme cela se fait ailleurs ; elle montre enfin l'image qui clôt la motion (une table avec des piles de dossiers) et indique qu'il faut en moyenne aujourd'hui à Genève 882 m² de papier pour construire un petit immeuble. Ce qui représente des coûts importants, lesquels influencent notamment le coût de construction d'un immeuble.

M^{me} Montant relève qu'aujourd'hui, la CAMAC propose, dans le canton de Vaud, un accès en ligne, avec un formulaire interactif qui active les pages à mesure que les différentes cases sont cochées. Il est toujours demandé 7 exemplaires de papier pour les plans et 3 exemplaires uniquement pour les rapports et autres documents, tandis qu'à Genève, un dossier signifie à chaque fois l'entièreté des documents, dont les formulaires administratifs, les calculs énergétiques, les rapports d'études d'impact, etc. A Neuchâtel, il existe le SAPAC qui est un accès en ligne avec formulaire interactif qui active également les pages au fur et à mesure des différentes cases cochées. Tous les documents sont numérisés directement sur la plateforme ; il demeure toujours 3 exemplaires papier signés, notamment pour la question de la validité des signatures. Les cantons du Tessin et de Bâle-Campagne seraient aussi très avancés en matière d'économie de papier. M^{me} Montant considère que la suppression totale de papier semble impossible, mais que sa réduction est néanmoins indispensable, raison pour laquelle elle demande à la commission des travaux de faire bon accueil à cette motion et de lui donner le traitement qu'elle mérite.

Questions des député-e-s

Un député UDC demande si M^{me} Montant a observé une différence dans sa pratique professionnelle depuis la réduction du temps dans le traitement des APA. M^{me} Montant répond que sa pratique professionnelle lui a montré que cela va vite lorsque les APA sont simples. Néanmoins, elle observe qu'elles sont parfois mutées en demandes définitives (DD) au motif que la thématique est trop large et parfois, elles concernent des objets patrimoniaux. Elle estime que l'on doit désormais transformer la CAMAC.

Un second député UDC souligne que l'exemple mentionné dans la motion montre qu'il y a 12 exemplaires légalement éligibles et se demande à qui vont ces 12 exemplaires. M^{me} Montant répond qu'ils vont tous au département, lequel les distribue ensuite dans les différents services concernés.

Ce même député souligne que c'est un nombre d'exemplaires conforme à la législation et se demande pourquoi un projet de loi n'a pas été privilégié, et ce d'autant que le Conseil d'Etat peut faire un peu ce qu'il veut d'une motion. Par ailleurs, il reviendra à l'administration de faire des copies pour ensuite les distribuer, si elles ne parviennent pas du mandataire en nombre suffisant, ce qui va aussi multiplier les coûts. Ce même député relève enfin que M^{me} Montant a souligné que la suppression totale de papier semblait impossible ; toutefois, il se demande jusqu'à quel nombre d'exemplaires exigibles il faudrait tendre.

M^{me} Montant indique qu'elle ne sait pas quel est le nombre d'exemplaires envisageable, mais elle relève que les 3 exemplaires signés demandés à Neuchâtel correspondent au nombre légal dans ce canton et qu'il faudrait donc voir ce qu'il en est à Genève. Quelques dossiers complets semblent nécessaires, mais elle ne peut pas dire combien. Par ailleurs, M^{me} Montant observe que l'augmentation des coûts en papier et leur éventuel transfert des mandataires vers l'administration est une question intéressante, mais elle tient à souligner l'augmentation de la quantité de papier ces 20 dernières années, augmentation qu'elle juge affolante. Elle comprend qu'il y a de plus en plus de politiques publiques, de normes et de directives, mais elle estime néanmoins que le nombre élevé de dossiers complets demandés n'est pas nécessaire, puisque tel ou tel département n'a jamais besoin de l'entièreté du dossier, mais seulement d'une partie de ce dernier. Elle observe enfin que l'idée n'est pas de rentrer dans un bras de fer avec le département, mais au contraire de collaborer avec lui. Elle relève qu'il y a en outre actuellement des vols de documents par les recourants potentiels et que des dossiers se perdent, ce qui ralentit tout le processus.

Ce député UDC évoque encore les 3 exemplaires exigibles à Neuchâtel et se demande si M^{me} Montant estime que le département pourra se passer de 80% du papier. M^{me} Montant répond par l'affirmative et estime que, si cela se fait à Neuchâtel, cela peut aussi se faire à Genève ; elle ne sait néanmoins pas en détails comment le canton de Neuchâtel arrive à seulement 3 exemplaires.

Un député PDC désire s'assurer que le papier restera toujours d'actualité pour celles et ceux qui en ont l'usage. Ce à quoi M^{me} Montant acquiesce, tout en considérant que l'on arrive néanmoins aujourd'hui à une grande exagération.

Un député Ve, tout en étant plutôt favorable à cette motion qu'il juge écologique, estime qu'il faudrait connaître le coût qui pourrait être généré par la dématérialisation de ces documents. Il pense toutefois que le département n'est pas équipé comme le sont les architectes et que se posent des questions techniques, notamment au niveau des formats et des normes. Par ailleurs, il relève que la seconde étape serait de tendre vers le suivi des autorisations de construire dans les différents services. Le fait de pouvoir déposer un dossier complet en 14 exemplaires à des endroits différents permettrait de réduire le temps de traitement. Cependant, il relève que le DALE se trouve actuellement à 75% de dossiers traités en 30 jours et, de ce fait, il conviendrait d'auditionner le DALE et les services concernés pour établir un état des lieux sur la véracité de leurs données concernant la rapidité de traitement.

M^{me} Montant souligne qu'il existe des formats quasi universels et que tout converge aujourd'hui vers des formats spécifiques. Concernant le coût, il y a bien sûr un coût d'investissement, mais elle observe qu'il a fallu rationaliser pour arriver à cela et qu'il n'est pas possible de dire que l'Etat travaille au Moyen-Âge, alors qu'il se trouve dans un environnement moderne, avec des mandataires qui sont en avance. D'autres cantons sont en train de faire ces réformes.

Ce même député Ve se demande si les documents sont toujours archivés. M. Rosset souligne que tout est microfilmé et archivé. Ce député remarque encore que le mètre de rayon d'archives est très cher et que la réduction des besoins en archivage pourrait constituer un gain conséquent.

Un député PLR se demande s'il existe une pratique de la part des services de l'Etat consistant à appeler les mandataires par téléphone pour obtenir par exemple un document en format PDF afin d'aller de l'avant dans le travail. Ce à quoi M^{me} Montant répond par la négative, tout en pensant qu'ils n'ont pas le droit de le faire.

Ce même député souligne encore que ce travail pourrait être protégé si le travail est transmis uniquement en PDF, dans une optique de protection des données, et non en format DWG. M^{me} Montant relève qu'il y a des avantages et des inconvénients dans les deux cas. Elle se dit convaincue par le fait que cette dématérialisation peut se faire uniquement si l'Etat donne la main aux mandataires et si ces derniers donnent la main à l'Etat.

Ce même député rappelle que les entreprises ne reçoivent plus de papier. Pour M^{me} Montant, ce n'est en effet qu'avec l'Etat que l'on passe encore par le papier. Ce député s'interroge sur le cadre juridique d'une transmission de documents électroniques et se demande par ailleurs si la motion ne pourrait pas répondre à la problématique des demandes de renseignements, dont le coût est

fixé actuellement à environ F 15'000. M^{me} Montant souligne qu'elle est toujours pour une simplification des procédures et que les milieux mandataires ont appris récemment les changements sur cette pratique autour des demandes de renseignement et qu'ils vont réagir.

Un député UDC se demande si les architectes actuellement envoient également leurs dossiers en version électronique. M^{me} Montant répond par la négative et explique que les professionnels se rendent au secrétariat du département avec un diable rempli de documents, ce qui pose des problèmes en termes de manutention. Elle souligne qu'il y a néanmoins un suivi du traitement qui est consultable en ligne, ce qu'elle approuve.

Ce député aimerait également savoir si le passage à la version électronique pose problème en termes de protection des données. Pour M^{me} Montant, ce n'est pas le cas, puisque le format PDF ne permet que la lecture et que, pour les soumissions, il y a généralement une case à **activer**.

Un député Ve se demande si, une fois la pile de dossiers déposée, l'Etat travaille directement sur la version papier ou alors s'il scanne ces derniers. M^{me} Montant signale que l'Etat ne scanne rien, mais qu'il microfilme toujours la dernière version. Ce document est accessible à tous, après en avoir fait la demande.

A ce stade, M. Rosset informe la commission des travaux que le Conseil d'Etat se penche actuellement sur la problématique posée par la motion et qu'il va sans doute répondre favorablement à un certain nombre de ses invites.

Poursuite des travaux de la commission quant aux auditions envisagées

Au vu ce qui précède, la commission des travaux décide de demander au canton de Neuchâtel des précisions quant à sa pratique en la matière et d'entendre la FAI., tout comme le DALE accompagné de la DGSI.

2. Audition de MM. Patrice Bezos, président, et Serge Serafin, membre du Comité de la FAI

Lors de son audition du 20 juin 2017, M. Bezos souligne que la motion proposée correspond tout à fait à une demande que la FAI adresse à l'administration depuis des années. Des problèmes techniques et de budget expliquent que la dématérialisation ne s'est pas effectuée jusqu'à présent. Il mentionne que M^{me} Dufresne, directrice de l'office des autorisations de construire (OAC), a récemment présenté au conseil de la FAI le projet de dématérialisation des demandes d'autorisations pour les APA, prévu à l'automne. Elle a alors indiqué que son office commencerait par une phase de

test pour la procédure APA, avant de l'élargir aux demandes définitives (DD) dans un délai de 2 à 3 ans.

Concernant la masse de papier dépensée pour déposer les autorisations de construire, il précise que deux camionnettes remplies de plans sont parfois nécessaires. A titre indicatif, le prix des héliographies pour le projet du quartier de l'Etang s'est élevé à F 3,36 millions, ce qui correspond au prix d'un immeuble. Ces frais entrent dans le coût de construction et augmentent donc au final les loyers. Une dématérialisation serait dans l'intérêt de tout le monde.

M. Serafin relève que le projet permettrait d'économiser du papier, mais il faudrait aussi gagner du temps au cours des procédures. Ce qui ne sera possible qu'avec des changements comme la suppression des délais pour les correspondances et pour établir la synthèse.

M. Bezos ajoute par ailleurs que le pouvoir judiciaire devrait selon lui également être équipé, car le Tribunal administratif de première instance ne travaille actuellement que sur papier et il n'est pas prévu pour le moment de l'équiper.

Questions des député-e-s

Une députée S désire savoir si les architectes ont toujours dû apporter les documents dans un nombre de copies aussi élevé ou alors si celui-ci a augmenté au fil du temps. M. Bezos relève une inflation importante des copies demandées ces dernières années. Ainsi, il y a 15 ans, 5 copies étaient exigées, plus 1 en zone de développement, alors que l'on en est aujourd'hui à 10 selon la loi, et à 12, voire 14 copies, pour un traitement plus rapide des dossiers dont le nombre a lui aussi augmenté (soit près de 4000 par année).

Cette même députée se demande si chaque bureau possède son propre logiciel et si des problèmes de compatibilité se posent. M. Serafin souligne qu'il n'existe pas de problèmes de compatibilité, car les différents programmes permettent de faire ensuite des fichiers PDF. Les formulaires sont aujourd'hui déjà préparés dans le sens de l'informatisation des dossiers. La phase de test sur les APA va permettre de rendre compte des difficultés qui devront par la suite être corrigées.

Un député d'EAG relève que les chiffres présentés dans l'exposé des motifs sont assez conséquents et il se demande par ailleurs si les 3 millions évoqués par M. Bezos se traduisent aujourd'hui par des métiers, donc des gens qui en vivent, et si l'on ne risque donc pas de mettre un certain nombre d'emplois et d'entreprises sur le carreau. M. Bezos souligne qu'en effet, il y a aujourd'hui des héliographes, c'est-à-dire des imprimeurs d'un certain type, qui impriment ces grands plans. Il précise néanmoins que les architectes travaillent déjà

partiellement avec eux en mode informatique et que l'on aura de toute façon toujours besoin de plans pour le chantier. Le tirage de plans à terme va certes diminuer, mais ce phénomène entre dans une logique de modernisation du métier.

L'auteure de la motion ajoute que la part de plans imprimés pour le département reste peu importante par rapport à ce qui est imprimé dans la phase d'avant-projet et de coordination. Cette motion ne va donc pas mettre sur la paille toute une corporation. Par ailleurs, un exemplaire papier sera toujours nécessaire pour les questions légales.

M. Bezos relève que le DALE va en tout cas économiser beaucoup de place, et donc des coûts de location, au vu du besoin du nombre de rayonnages remplis de classeurs. Les dossiers concernant l'Etang par exemple se trouvent actuellement dans un couloir, faute de place suffisante pour les ranger correctement. Des économies en termes de collaborateurs pourront être réalisées. Ainsi, son propre bureau n'a aujourd'hui plus qu'une secrétaire, alors même que le nombre de collaborateurs est passé de 15 à 40 personnes.

L'auteure de la motion demande si le délai de 2 à 3 ans pour couvrir l'ensemble des autorisations suggéré par le département semble crédible. M. Bezos indique que l'on verra en premier lieu avec les APA. C'est un effort des deux côtés qui doit être effectué, notamment par les architectes qui vont devoir constituer des dossiers informatiques calibrés, alors qu'ils n'en ont pas tous l'habitude. M. Serafin ajoute qu'il y aura toujours une obligation légale de permettre de déposer uniquement une version papier, pour les personnes qui pratiquent peu ou pas l'informatique.

Un député PLR S'interroge sur l'extension de la pratique aux demandes de renseignement. Ces dernières engendrent des surcoûts allant jusqu'à F 15'000. M. Bezos précise que les APA sont aujourd'hui les dossiers les plus simples. On pourrait en effet passer aux demandes préalables et aux demandes de renseignement si le traitement informatique des APA s'avérait concluant. Concernant la taxe mentionnée par ce dernier député, il indique que lors d'une séance avec l'office de l'urbanisme le jour précédant cette même audition, il leur a été répondu que la demande de renseignement n'existe pas dans la loi, qu'elle est assimilée à la demande préalable et qu'il est donc judicieux d'appliquer le même tarif que pour cette dernière. M. Bezos souligne que la grande différence est que la demande préalable donne un engagement juridique de l'administration sur les éléments importants de gabarit, d'affectation, de position des volumes, etc., alors que la demande de renseignement n'engage pas le département. Il estime que cette pratique d'assimilation des deux procédures est abusive.

Ce même député observe encore que, lorsque l'on dépose une DD, les frais sont calculés par rapport au nombre de m² de plancher ou au volume du gabarit ; il se demande si la procédure est clairement définie. M. Bezos lui répond par l'affirmative ; la LCI stipule précisément le type de documents à remettre. On est passé à un plus grand nombre de dossiers, car chaque service, notamment certains services techniques relatifs à l'environnement qui n'existaient pas à l'époque, prend son propre dossier pour donner ensuite son préavis.

Ce député se demande encore si la FAI estime que les collaborateurs du DALE sont suffisamment équipés et qualifiés pour traiter les dossiers de manière informatique ou s'il va s'agir d'un « électrochoc » pour certains collaborateurs. M. Bezos observe que tous ne sont pas au même niveau de performance, à poste égal, ce qu'il considère pourtant normal, mais il ajoute qu'il y a une volonté de la part de l'OAC d'aller de manière énergique vers cette adaptation informatique. Deux collaborateurs ont été nommés spécifiquement pour mener à bien cette transition et gérer le problème de cette adaptation. Les APA ont été privilégiées, car il s'agit de dossiers pour lesquels moins de personnes sont investies.

Un député UDC revient sur l'augmentation de 5 à 12 dossiers, soit une augmentation d'au moins 120%. Ce que confirme à nouveau M. Bezos qui suppose que pour certains dossiers importants, les services se partagent tout de même les dossiers ; il est cependant difficile d'expliquer cette énorme inflation, même si l'on peut la comprendre partiellement en tenant compte de l'arrivée de nouveaux services liés aux préoccupations légitimes sur l'environnement.

Ce même député désire savoir si les autres cantons romands ont connu la même inflation. M. Bezos souligne que Genève est l'un des seuls cantons, avec Bâle-Ville, à connaître un système de ce type. Dans le canton de Vaud, la question est traitée au niveau communal ; il y a donc une plus grande proximité avec l'autorité et en définitive, les dossiers sont traités plus rapidement. M. Serafin ajoute que, par le passé, il y avait une exigence de 5 copies de dossier conformément à la loi et qu'un dossier était traité par un service, puis par un autre, puis ensuite un suivant, etc. En multipliant le nombre de copies pour diminuer le temps de traitement, mais en créant de nouveaux services, des couches au fil du temps ont été rajoutées. Si l'on supprime désormais le papier, tout le monde recevra le même dossier en même temps, à la même heure, ce qui se traduira par un grand gain de temps.

Ce député encore se demande quel est le coût, en pourcentage, des frais liés au papier. M. Bezos pense que l'on pourrait économiser entre 15% et 20% du coût des frais liés à l'héliographie. Il précise en outre que les architectes ne

sont jamais seuls et travaillent avec des ingénieurs, auxquels ils envoient déjà le fichier-plan. Leur travail a pris une forme dématérialisée depuis longtemps déjà.

Ce député comprend que, lorsqu'une autorisation complémentaire est déposée, les professionnels reviennent avec un dossier complémentaire complet. Ce que confirme M. Bezos.

Un député MCG revient sur les modifications constitutionnelles. Il précise avoir beaucoup travaillé sur l'art. 179, chiffre 2. Il précise que le mot « simple » a mis beaucoup de temps à être inclus dans cette phrase qui stipule en outre que l'on doit permettre « la réalisation rapide des projets ». Il se demande donc si l'on n'assiste pas aujourd'hui à une usine à gaz et au fond si l'on n'est pas en train de marcher sur la Constitution. Il considère que, si c'est le cas, la FAI devrait le signaler.

M. Bezos précise qu'il comprend qu'il y ait des contrôles. Cependant, en tant que contribuable, on est susceptible d'avoir un contrôle fiscal, ce qui n'est pas systématique, alors que les architectes sont, selon lui, contrôlés systématiquement. Une forme de dissuasion, par des contrôles sporadiques, pourrait peut-être suffire à responsabiliser les mandataires. Il observe que ce serait néanmoins un changement de mentalité complète.

M. Bezos mentionne que son organisation a récemment encore rencontré tous les chefs de service du DETA et a pu mettre en avant certains exemples de questions absurdes, notamment pourquoi le taux de nickel est au-dessus de la norme suisse, alors que géologiquement le taux est supérieur à Genève et qu'il s'agit donc de la même réponse à chaque fois. Il considère en outre qu'il est abusif de demander 3 fois le même calcul pour les bassins de rétention. Il relève que tous les chefs de service sont soumis à de fortes pressions de la part de leur chef de département et que la politique cantonale d'économie de budget représente une pression supplémentaire. Il observe que l'administration ne peut pas avoir plus de postes pour faire face à ce travail et que pour l'accomplir, il faut donc qu'il soit en définitive simplifié et rationalisé.

Une députée S relève que cette audition montre également que les dossiers se sont aussi complexifiés au fil du temps et nécessitent plus de préavis de la part des différents services. Elle observe que cela ne découle pas du plaisir des services à émettre des préavis, mais d'une complexification de la législation voulue par le parlement, ce qui peut avoir des effets pervers. Elle aimerait connaître des exemples de lois qui ont occasionné des préavis en plus et savoir si dans le nombre de préavis mentionnés, sont compris ceux des communes. Par ailleurs, concernant le problème de la responsabilité, elle relève que le fait de faire des contrôles sporadiques et non systématiques pose problème. Elle

évoque le cas récent de la tour à Londres qui a subi un incendie, un événement dans lequel les responsabilités des constructeurs ont été mises à mal. Enfin, elle relève que le projet porte sur des autorisations de construire et désire savoir jusqu'à quel type d'échelle l'on pourrait dématérialiser, pour que la dématérialisation puisse rester efficace.

M. Bezos indique qu'un seul exemplaire est remis à la commune concernée. Il précise ensuite que l'adoption d'un certain nombre de lois sur l'environnement et sur les risques majeurs a induit une augmentation du nombre d'exemplaires afin de permettre plus de préavis par plus de services pour correspondre aux lois votées soit à Berne, soit à Genève. Il y a une dizaine d'années, a émergé une série de spécialistes qui n'intervenaient pas précédemment, notamment l'acousticien, le physicien du bâtiment, etc. Concernant la responsabilité, il relève que le fait de dire que l'on ne pourrait pas contrôler complètement un dossier reste un raisonnement entre architectes en fin de soirée, mais que ces derniers sont bien conscients que l'enjeu est grave, car ils savent qu'une fois construit, on ne peut pas démolir un immeuble. Il est donc très difficile d'abandonner toute responsabilité. Aujourd'hui, ce sont bien les architectes qui assument la responsabilité du fait que la construction a été réalisée conformément à l'autorisation octroyée, notamment en termes de prescription de sécurité au feu. On pourrait néanmoins contrôler peut-être moins certains éléments, moins impactants sur le projet final, par exemple des calculs de surface brute réalisés plusieurs fois. Concernant la problématique des échelles, il n'y a aucun problème, car cela ne dépend que de questions de formats informatiques.

M. Serafin observe quant à lui que l'on pourrait par ailleurs effectuer éventuellement d'autres procédures par voie informatique, comme les PLQ, car le produit fini est au fond quelque chose qui est assez simple.

Un député MCG indique avoir l'impression que les frais d'honoraires des mandataires sont passés de 10% à 25% ou même 30% et aimerait comprendre s'il y a une explication à cela. M. Bezos souligne que les honoraires des architectes ont au contraire tendance à diminuer. Depuis la signature des accords de l'OMC, la SIA a dû modifier la pratique du tarif proportionnel au coût de l'ouvrage avec un tarif dégressif et, dès lors, un certain nombre de facteurs dans le calcul des honoraires se négocient entre le mandataire et le client. Ce qui pourrait donner l'impression que les frais d'honoraires du mandataire ont augmenté, provient du fait que sont venus s'ajouter de nombreux corps de métier dont l'ingénieur électricien, l'ingénieur sanitaire, l'ingénieur chauffage, l'ingénieur ventilation, l'acousticien, le spécialiste feu, le spécialiste amiante, l'ingénieur mobilité, etc.

Ce même député se demande si la dématérialisation va permettre de faire diminuer les coûts de ces honoraires. Pour M. Bezos, le travail des spécialistes va rester le même et les frais de reproduction et de papier, ainsi que le temps, vont pouvoir être économisés.

3. Audition de M. Christian Goumaz, secrétaire général, département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (DALE), M^{me} Saskia Dufresne, directrice générale de l'office des autorisations de construire (OAC), DALE, M. Eric Favre, directeur général de la direction générale des systèmes d'information (DGS), département de la sécurité et de l'économie (DSE), et de M. Jean-René Eudes, chef de service des services aux clients (SCLI) DALE et DETA

M. Goumaz indique que le DALE accueille bien volontiers cette motion qui constitue le prolongement de réflexions engagées depuis bien longtemps et dont il partage les préoccupations. C'est un sujet relativement compliqué, car il n'existe pas en Suisse de système qui fonctionne avec la possibilité de déposer des dossiers de façon dématérialisée et de permettre aux services de traiter le dossier de manière également dématérialisée. Il faudrait idéalement un système qui permette de traiter l'autorisation de façon tout à fait continue. Un premier volet de dématérialisation des autorisations porte sur les APA, lesquelles constituent une grande volumétrie, soit 60% de 4000 dossiers, dossiers pour lesquels les gens attendent des réponses rapides. Ce système devrait être a priori opérationnel à la fin de l'automne, puis, au début du printemps, ouvert pour permettre le dépôt en ligne des APA. Le Grand Conseil aura d'ailleurs prochainement l'occasion de se prononcer sur un crédit d'investissement destiné à poursuivre le chemin, non plus seulement pour les APA, mais cette fois pour l'ensemble des dossiers à traiter pour des autorisations de construire.

M. Goumaz souligne néanmoins que ce processus implique de nombreux services, également au niveau communal et fédéral ; il n'est donc pas simple de mettre un tel projet en route. Il indique en outre qu'il existe des dangers de sécurité lorsque l'on ne possède que des versions papier des documents ; la dématérialisation constitue ainsi une sécurisation des données.

Questions des député-e-s

Un député PLR estime qu'il serait souhaitable que le processus soit étendu aux demandes de renseignement et aux autorisations préalables, et se demande si cela est imaginable tant au niveau technique qu'à celui des échéances. M^{me} Dufresne indique que cela est prévu, après la phase des APA, lesquelles

sont moins complexes. On pourra ainsi mesurer les gains d'efficacité, puis par la suite, un PL devra être soumis au Grand Conseil.

Ce même député comprend que cela représente des modifications dans le travail des collaborateurs en termes de matériel et de gestion du changement. Pour M. Favre se pose certes la gestion du changement, mais les moyens adéquats en termes de matériel seront fournis. M^{me} Dufresne précise que cet accompagnement au changement passe par un dispositif déjà prêt pour les APA. Il ne s'agit pas seulement des collaborateurs de l'OAC, mais de toutes les personnes qui doivent analyser les dossiers de manière numérique, pour chaque métier technique différent. Il faut mettre en place un dispositif pour permettre à chacun d'accompagner le changement en développant les facultés nécessaires pour travailler autrement.

M. Goumaz ajoute que le fait de procéder en 2 temps va permettre aux collaborateurs d'appivoiser cette nouvelle manière de travailler, avant de monter ensuite en puissance sur les dossiers plus complexes. Le département est donc bien conscient que cette dématérialisation va induire des changements dans le travail des collaborateurs.

Ce même député s'interroge sur la problématique de la protection des données. Il se demande notamment si le département disposera d'un serveur externe où tout le monde déposera les dossiers. M. Favre précise que toutes les données seront stockées sur des serveurs qui appartiennent à l'Etat de Genève et que lors du dépôt, les dossiers le seront sur ces serveurs. M^{me} Dufresne ajoute que, pour les dossiers ultraconfidentiels, relatifs par exemple aux banques ou aux bâtiments pénitentiaires, il y aura néanmoins un traitement particulier. Ce type de dossiers n'est pas ouvert au public, mais seulement sur demande, avec des justificatifs très précis. Ce traitement particulier sera donc aussi traduit lors de la dématérialisation des dossiers.

Un député UDC relève que l'objectif de la loi sur les APA était de 80% en 30 jours et se demande où l'on en est aujourd'hui. M^{me} Dufresne précise que l'on se trouve actuellement entre 70% et 75%. Cette loi a constitué une impulsion et cette efficacité a incité les gens à déposer plus de demandes et à légaliser par exemple des constructions ou des rénovations d'appartements. Ce qui est positif, mais qui se traduit également par une charge en plus. Elle considère enfin qu'en moyenne sur l'année, cette efficacité est très satisfaisante, malgré les chutes durant l'été.

Ce même député se demande si des simulations pour les APA ont déjà été effectuées. M. Eudes explique que les différents modules du dépôt d'un dossier et de son instruction jusqu'à la décision, ont été développés et qu'en août 2017, le département sera en mesure de traiter l'ensemble d'un dossier.

Ce député comprend donc que l'on peut espérer que d'ici un an, l'on pourra déposer en ligne des APA. M. Goumaz précise que ce sera plutôt dès le début du printemps. Ce député encore en déduit que la formation du personnel va démarrer à la fin de l'été. Ce à quoi M. Goumaz répond par l'affirmative.

Une députée S rappelle que l'audition de la FAI montre plus du doublement du nombre de copies papier des dossiers à fournir à l'administration, ce qui semble dû à l'augmentation du nombre de préavis rajoutés dans le domaine de l'environnement. Elle se demande donc si le système mis en place va aussi toucher le DETA, en ce qui concerne les services qui sont sous son autorité. La même question se pose en ce qui concerne les communes. Pour M^{me} Dufresne, c'est bien l'idée via l'instruction numérique par l'ensemble des « préavisers », y compris les communes.

Cette même députée se demande si les collaborateurs des autres départements seront aussi formés. M^{me} Dufresne répond par l'affirmative et précise qu'il y a déjà eu des planifications de formation avec eux.

Une seconde députée S s'interroge sur les aspects qui pourront être retenus du projet portant sur les APA. M^{me} Dufresne rappelle que les dossiers APA sont moins complexes, mais que le processus l'est aussi moins, car il y a moins d'arbitrages à effectuer, raison pour laquelle le département commence par là pour déterminer si la simplification est envisageable au niveau informatique. Les procédures plus compliquées devront ensuite se traduire au niveau informatique dans le processus de traitement. M^{me} Dufresne indique par ailleurs que l'analyse des autres autorisations est aussi plus complexe, tout comme les outils pour effectuer cette analyse. Enfin, le processus sera complété par l'archivage pour pouvoir avoir vraiment la prestation dans la totalité.

M. Favre souligne quant à lui que d'un point de vue technique, l'APA permet de défricher le terrain. Il souligne qu'il y a aussi des outils professionnels qui sont relativement nouveaux sur le marché et sur lesquels il y a encore assez peu d'expérience. Il pense néanmoins que l'adhérence des métiers par rapport à ces outils fonctionne bien chez les professionnels.

Cette même députée évoque la volumétrie des dossiers qui risque d'augmenter et s'interroge sur les garde-fous par rapport au personnel, notamment le stress qu'induisent les grands volumes de données informatiques ; la tentation de rentabilité et d'efficience est grande et pourrait peser beaucoup sur les employés. Cette question a préoccupé M^{me} Dufresne à titre personnel ; elle précise que le personnel administratif se réjouit de cette révolution, car les collaborateurs sont pour le moment envahis par le papier, ce qui constitue aussi une impression pesante. Le personnel exprime également

souvent les problèmes liés à la lourdeur du déplacement des dossiers papier, ce qui occasionne une gêne physique. Il s'exprime donc une vraie attente, car ce changement est accueilli favorablement par le personnel à une très large majorité. Néanmoins, cela nécessite un apprentissage et un accompagnement nécessaire doit être mis en place pour ne pas laisser les gens se débrouiller seuls.

Un député Ve aimerait une estimation du nombre de personnes à mettre à niveau et s'interroge sur la nécessité de prévoir des formations continues qui pourraient être conjointes à l'administration et au secteur privé. M^{me} Dufresne précise qu'il existe déjà des formations en lien avec la FAI, notamment au niveau des règles de la LCI ; ce partenariat va perdurer, car il ne sert à rien de continuer si l'un des acteurs n'y arrive pas. Toute la chaîne doit être en effet à l'aise avec cette révolution. M^{me} Dufresne précise enfin qu'à l'OAC, il y a environ 40 personnes qui se chargent de l'instruction des demandes, mais qu'il y a ensuite tous les autres « préavisateurs » ; elle n'arrive donc pas à donner un chiffre exact. Pour M. Eudes, il y a au moins 150 personnes concernées.

Un député UDC revient sur l'économie finale de cette dématérialisation. Il se demande si le projet de loi envisagé prévoit absolument 0 version papier ou une ou deux versions restent nécessaires. Il lui semble qu'au niveau légal, demeure l'exigence d'une version papier. Enfin, comme un grand pourcentage de la population n'est pas à l'aise avec l'informatique, il se demande jusqu'à quel nombre d'exemplaires de dossiers l'on peut vraiment descendre ; ce changement pourrait par ailleurs occasionner un report de charges pour l'Etat. M^{me} Dufresne souligne que des versions papier seront mises à disposition pour les raisons légales évoquées. Ce député en conclut que ce report de charges est de fait accepté, ce que confirme M^{me} Dufresne, tout en précisant que l'on ne peut pas encore être assuré que tout le monde va vouloir une version papier.

Concernant l'archivage, M. Goumaz mentionne qu'actuellement, on numérise déjà par microfilm ; à l'avenir, la numérisation sera déjà réalisée et donc, l'archivage également fait. Le dépôt d'un recours au TF ou celui de sa déclaration d'impôt en ligne de façon totalement dématérialisée sont aujourd'hui déjà tout à fait possible, sans problème particulier. Il est vrai qu'il y a un certain nombre de personnes qui ne sont pas en capacité d'utiliser toutes les possibilités informatiques, raison pour laquelle la possibilité de déposer un dossier en version papier sera toujours conservée. Ce n'est pas pour autant que les architectes doivent obligatoirement déposer en papier. M. Goumaz estime en outre que même la consultation pourra se faire de manière dématérialisée et que dans les cas où il sera obligatoire de matérialiser le dossier à nouveau, alors l'administration s'en chargera.

Une députée S remarque qu'il est aujourd'hui possible de consulter des dossiers en qualité de tiers et se demande s'il sera à l'avenir toujours possible de les consulter sous forme papier ou alors si cela se fera uniquement de manière numérique. M^{me} Dufresne précise qu'une consultation se fera en principe sur des écrans disponibles à l'OAC, mais qu'en cas de désir de consultation sur papier, notamment pour des questions de cyber exclusion, il restera possible de le faire.

4. Poursuite des travaux de commission et prises de position

Lors de sa séance du 29 août 2017, la commission confirme qu'elle a pris connaissance de la réponse récemment reçue du canton de Neuchâtel (cf. *Annexe I*). C'est l'occasion pour un commissaire UDC de rappeler que l'administration neuchâteloise demande systématiquement 3 copies de dossier papier pour chaque demande d'autorisation et qu'il reste donc ces 3 dossiers à produire, malgré la digitalisation. A cet égard, il propose de rajouter une invite à la motion, convaincu qu'il y aura de toute manière besoin d'un nombre minimum d'exemplaires physiques. Pour sa part, il ne veut pas que l'Etat prenne en charge des frais d'impression à la place des entreprises. Cette quatrième invite pourrait être libellée comme suit : « *définir avec précision le nombre minimal de versions papier dont pourrait avoir besoin l'administration, pour elle-même ou pour la mise à disposition du public, afin de limiter un éventuel report de charges.* »

Une députée PLR souligne qu'elle n'a aucun problème avec cet amendement. Un député Ve se demande pour sa part ce qui est entendu par « mise à disposition du public » et quel serait le nombre de copies raisonnable. Il revient, selon l'auteur de l'amendement, à l'administration de déterminer si elle a besoin d'une version papier pour des questions légales ou pour toute autre raison, comme celle de permettre aux personnes souhaitant absolument consulter le dossier en version papier de pouvoir le faire.

Un député Ve revient sur la problématique des surcoûts pour l'Etat, lesquels peuvent être conséquents, même s'il comprend les problèmes que les nombreuses copies demandées posent actuellement aux professionnels.

Une députée S rappelle que le département a indiqué qu'un processus d'informatisation et de formation était en cours, notamment pour les APA. Les différents services concernés seront à même de faire une évaluation après l'introduction de ce processus pour connaître les éventuels coûts à prévoir. Il y a un gain écologique certain, mais l'argent mis dans les photocopies va passer dans un investissement en matériel pour cette digitalisation ; certains métiers pourraient être pénalisés.

M. Rosset précise qu'un crédit d'investissement est prévu en ce qui concerne l'automatisation en matière d'autorisation de construire. Un projet de loi sera prochainement déposé et sera dès lors présenté à la commission des travaux.

Une députée PLR et auteure de la motion précise que c'est bien le DALE qui va déterminer le format d'entrée et tous les intervenants trouvent aujourd'hui un langage informatique commun ; c'est en effet uniquement avec le DALE que les professionnels fournissent encore du papier. L'économie de coûts pour les mandataires, les clients et la construction n'est pas la première motivation de cette motion ; il s'agit surtout du fait que l'on peut fournir une économie de production et de papier, compte tenu notamment du fait que tous les services ne lisent pas l'entièreté des dossiers. Il y aura certes en effet une modification au niveau du métier, notamment dans le domaine de l'héliographie, mais ces changements vont également amener à leur tour de nouvelles évolutions du métier.

5. Vote de la commission des travaux

Lors de la séance de la commission des travaux du 29 août 2017, une quatrième invite, nouvelle, à savoir :

« à définir avec précision le nombre minimal de versions papier dont pourrait avoir besoin l'administration, pour elle-même ou pour la mise à disposition du public, afin de limiter un éventuel report de charges »

est acceptée à l'unanimité des député-e-s présent-e-s, soit 13 pour (1 EAG ; 3 S ; 1 Ve ; 2 PLR ; 2 UDC ; 3 MCG et 1 PDC).

La motion 2388 telle qu'amendée est acceptée à l'unanimité des député-e-s présent-e-s, soit 13 pour (1 EAG ; 3 S ; 1 Ve ; 2 PLR ; 2 UDC ; 3 MCG et 1 PDC).

Proposition de motion

(2388-A)

pour un traitement plus écologique des demandes en autorisation de construire

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant :

- que la loi sur les constructions et installations diverses (LCI) et son règlement d'application font obligation aux requérants de déposer les autorisations de construire définitives en 10 exemplaires ;
- que, lorsque ces autorisations de construire comportent certains aspects particuliers, et également à des motifs d'accélération de traitement des dossiers, il peut être encore sollicité entre 2 et 4 exemplaires supplémentaires ;
- que les centaines de milliers de feuilles de papier utilisées chaque année pour constituer les dossiers physiques représentent une empreinte écologique lourde et une charge économique importante dans le cadre du dépôt des dossiers ;
- que la circulation physique des dossiers au sein de l'administration entraîne toute sorte d'inconvénients dont, notamment, la régulière disparition d'exemplaires, ceux-ci étant soit égarés par les services, soit dérobés lors de consultations par des tiers ;
- que l'utilisation électronique des requêtes en autorisation de construire permettrait une circulation plus rapide et plus sécurisée ;
- qu'une dématérialisation donnerait à la direction du service des autorisations de construire les moyens d'identifier le parcours des dossiers et le temps utile à leur instruction, ce qui lui permettrait d'élaborer des tableaux de bord utiles à une allocation efficiente des ressources ;
- qu'il en résulterait une accélération de la délivrance des autorisations de construire à Genève qui, en cette matière, est l'un des cantons suisses les plus lents,

invite le Conseil d'Etat

- à élaborer des outils informatiques permettant de dématérialiser les requêtes en autorisation de construire définitives et les mettre à disposition des architectes inscrits au tableau afin qu'ils puissent déposer leurs requêtes ;
- à élaborer des outils électroniques permettant de suivre l'évolution des requêtes en autorisation de construire dans les différents services ;
- à publier annuellement un rapport sur les observations issues du suivi des requêtes en autorisation de construire définitives ;
- à définir avec précision le nombre minimal de versions papier dont pourrait avoir besoin l'administration, pour elle-même ou pour la mise à disposition du public, afin de limiter un éventuel report de charges.

ne.ch

RÉPUBLIQUE ET CANTON DE NEUCHÂTEL

DÉPARTEMENT DU DÉVELOPPEMENT
TERRITORIAL ET DE L'ENVIRONNEMENT
SERVICE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRERépublique et Canton de Genève
Grand Conseil - Commission des travaux
Monsieur Guy Mettan
Président
Rue de l'Hôtel-de-Ville 2
Case postale 3970
1211 Genève 3

N/RÉF.: RDP/nc

Neuchâtel, le 23 août 2017

Demande d'information en lien avec l'examen d'un objet parlementaire

Monsieur le président,

Votre courrier du 13 juin 2017 nous est parvenu comme objet de notre compétence et a retenu toute notre attention.

Le Département du développement territorial de l'environnement (DDTE) a chargé le service de l'aménagement du territoire (ci-après le service) de répondre à vos questions en termes d'utilisation du système automatisé de traitement des autorisations de construire (ci-après SATAC).

SATAC est utilisé de manière régulière par plus de 700 utilisateurs : 180 utilisateurs au sein des communes ; 155 utilisateurs au sein des services cantonaux ; 75 utilisateurs au sein des prestataires externes (CFF, OFROU, Pro Infirmis, etc.) ; 360 utilisateurs au sein des bureaux d'architectes ou d'ingénieurs civils ; 15 utilisateurs au sein des bureaux d'ingénieurs géomètres.

Le règlement d'exécution de la loi cantonale sur les constructions (RELConstr.) stipule aux articles 42, 45 et 47a que la demande (de permis de construire) est adressée à la commune par l'intermédiaire du SATAC. Toutes les pièces du dossier doivent être numérisées et remises par le biais du SATAC. En outre, les dossiers doivent être déposés en 3 exemplaires papier, au minimum, à la commune avant le premier jour de l'enquête publique.

La solution informatique permet la circulation en parallèle dans les services concernés. Le temps de traitement global a ainsi pu être réduit pour les dossiers complets et conformes.

Dans la pratique, il apparaît que certains services cantonaux impriment encore les plans en format A3 et A4 ainsi que leurs formulaires respectifs. Comme ces impressions sont réservées à un usage interne, elles ne sont pas facturées aux requérants.

- 2 -

Aux termes de la procédure, les trois dossiers papier sont répartis de la manière suivante : un pour l'archivage du service, un pour l'archivage de la commune et un pour le requérant en lien avec le permis de construire (timbré par l'autorité communale et le service).

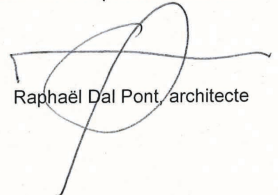
En espérant vous avoir renseigné et en nous excusant pour le délai de réponse, nous vous adressons, Monsieur le président, nos cordiales salutations.

L'aménagiste cantonal



Dominique Bourquin

Chef section permis de construire



Raphaël Dal Pont, architecte