

Date de dépôt : 6 septembre 2016

Rapport

de la Commission d'aménagement du canton chargée d'étudier le projet de loi de M^{mes} et MM. Christophe Aumeunier, Bénédicte Montant, Lionel Halpérin, Cyril Aellen, Jean-Marie Voumard, Yvan Zweifel, Nathalie Fontanet, Beatriz de Candolle, Jacques Béné, Raymond Wicky, Michel Ducret, Patrick Saudan, Olivier Cerutti, Gabriel Barrillier modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT) (L 1 30) (Pour une planification efficiente)

Rapport de M^{me} Bénédicte Montant

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission de l'aménagement a traité ce projet de loi lors de ses séances des 6 et 13 avril ainsi que des 25 mai et 1^{er} juin 2016.

Elle a siégé sous l'aimable présidence de M^{me} Béatriz de Candolle. Les travaux ont été suivis, en tout ou partie, par M. Antonio Hodgers, Conseiller d'Etat, DALE, M. Vassilis Venizelos, attaché à la direction générale de l'Office de l'urbanisme, DALE, M. Jean-Charles Pauli, Secrétaire adjoint, attaché à la direction générale de l'Office de l'urbanisme, DALE, M^{me} Christelle Pralong, Secrétaire générale adjointe de l'Office de l'urbanisme, DALE, M. Jérôme Savary, Secrétaire général adjoint de l'Office de l'Urbanisme, DALE.

Les procès-verbaux ont été tenus avec diligence et exactitude par M. Aurélien Krause et M. Sylvain Maechler.

Que tous soient ici remerciés de leur contribution au bon traitement de ce projet de loi.

Présentation du projet de loi par M. le député Christophe Aumeunier, premier signataire (6 avril 2016)

M. Christophe Aumeunier exprime, en guise d'introduction, que ce projet de loi vise à ouvrir une discussion autour de la question de l'efficacité dans les procédures d'aménagement du territoire.

Un rapport du SECO, intitulé « Efficacité des procédures de planification et d'autorisation de construire, ainsi que des procédures de recours qui s'y rapportent », du 1er juin 2015, est distribué et se voit annexé aux travaux de la commission. Ce rapport donne des recommandations en matière d'autorisations de construire, de simplification des voies de recours et ouvre la porte à l'institution de délais d'ordre dans les procédures de planification.

Si le SECO émet certaines doutes à l'instauration de délais lors de décisions politiques, il exprime cependant que l'introduction de délais dans le cadre de décisions techniques peut être opportune.

M. Christophe Aumeunier rappelle que le PLR exprime depuis plusieurs années un désir d'améliorer l'efficacité des procédures. A cet égard et afin d'ouvrir la discussion mentionnée en préambule, plusieurs articles de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT) sont modifiés par le projet de loi présenté aujourd'hui.

Dans le cas d'une modification de zone (MZ), il est proposé :

- Premièrement, une transmission **immédiate** à la Commune des observations des citoyens, après les enquêtes publiques.
- Deuxièmement, au moment du déclassement, le projet de loi propose **un délai de 30 jours** au Conseil d'Etat pour décider de modifier l'avant-projet de loi et le soumettre au Grand Conseil.
- Troisièmement, au stade des oppositions, le PL propose **un délai de 90 jours** au Grand Conseil pour traiter les oppositions.

Ces délais sont à considérer comme étant une feuille de route destinée aux divers acteurs impliqués dans un processus de modification de zones.

Le projet vise également à modifier d'autres lois telles que la loi générale sur les zones de développement (L 1 35) (LGZD) et la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités (L 1 40) (LExt).

M. Christophe Aumeunier détaille que la LGZD se trouve également modifiée pour que les observations émises à l'issue de l'enquête publique soient transmises **immédiatement** aux communes. **Un délai de 30 jours** est également requis afin que le département de l'aménagement puisse décider ou non d'apporter des modifications au PLQ. Le projet de loi stipule aussi que le

projet de PLQ soit publié dans la Feuille d'avis officielle **dans les plus brefs délais**. Il donne également **un délai de 60 jours** au Conseil d'Etat afin de statuer sur les oppositions et présenter d'éventuelles modifications. Si une commune formule une opposition, le Grand Conseil statue sur celle-ci dans **un délai de 60 jours**.

Ensuite, M. Christophe Aumeunier rappelle que la LGDZ s'applique aux zones de développement, et que la LExt s'applique aux zones ordinaires. Les propositions de délai présentes dans la LGDZ sont, par analogie, reprises dans la LExt par le projet de loi.

S'ouvre ensuite une discussion entre la commission, le premier signataire et le Département :

Que le projet de loi est sujet à discussion, notamment s'agissant du délai politique.

Que les délais introduits sont des délais d'ordre tels qu'ils existent en matière de construction. Le projet de loi n'introduit donc pas de sanctions et agira plutôt comme une feuille de route. Le département pourra cependant être interpellé en cas de non-respect des délais et devra, le cas échéant, fournir des justifications.

Que, dans le cas où la procédure de déclassement est initiée par une personne morale, l'objectif du projet de loi n'est pas de permettre à certains promoteurs de l'utiliser dans l'objectif de sanctionner l'Etat.

Que le raccourcissement des délais n'a pas pour but de renvoyer les projets même si l'on peut comprendre que la réduction des délais diminue l'espace de réflexion et le temps de négociation du Conseil d'Etat.

Qu'en général, l'existence d'échéances a pour vertu de faire avancer les dossiers.

Que l'interprétation juridique de la notion d'immédiateté est l'absence de délai.

Qu'en principe « les plus brefs délais » impliquent un traitement plus rapide qu'« à l'issue du délai référendaire ».

Qu'étant donné que la procédure d'opposition et l'adoption d'un PLQ sont simultanées, le projet de loi supprime le terme « en principe » afin de réduire une éventuelle marge de manœuvre du Conseil d'Etat.

Que la concertation a été introduite dans la loi sans pourtant y être clairement définie et qu'une concertation sans délai n'est pas forcément souhaitable. En effet, les délais motivent la concertation et celle-ci ne doit pas

être infinie. Le manque de logement suggère de trouver un équilibre entre la concertation et l'action.

Que les décisions prises dans le cadre du rapport Canton-Communes sont évidemment politiques, mais que cependant certaines communes demandent systématiquement des reports.

Qu'il serait possible d'imaginer agir par le biais d'actes managériaux pour accélérer les procédures, mais que ce ne serait pas forcément efficace car sans délais, ces derniers n'auraient pas d'ancrages solides.

Que si le travail du Département n'est pas tâche facile, une efficacité supérieure pourrait être trouvée.

Que l'imposition de délais implique également une meilleure gestion des risques : cela permet d'éviter certains oublis qui peuvent considérablement ralentir une procédure.

Que les éléments juridiques seraient bienvenus pour les collaborateurs de l'Etat, dans un milieu de travail déjà fortement normé.

Que des cellules juridiques peuvent intervenir et valider les processus en cours ce qui permet à la fois une meilleure gestion du temps et des méthodes de travail.

Que les chiffres du Département donnant la durée de chaque phase sujette à un délai sont attendus. Le Département est d'ailleurs disposé à présenter ces chiffres ainsi que les processus managériaux internes.

Que le Département partage les préoccupations portées par le projet de loi et confirme qu'il porte une forte volonté de construire des logements de qualité tout en optimisant les démarches. Certaines mesures managériales sont d'ailleurs déjà entreprises à l'interne de l'administration.

Qu'en matière d'aménagement du territoire, certains dossiers sont complexes et nécessitent des décisions délicates exigeant des pesées d'intérêts.

Que le processus de concertation constitue une phase très importante : il permet d'augmenter fortement l'adhésion aux projets par les acteurs concernés. Ce qui permet également de gagner du temps dans les phases d'opposition.

Qu'il existe de multiples causes qui entraînent des ralentissements dans les procédures : à titre d'illustration, dans la période 2000-2014, 60% des PLQ ont fait l'objet d'au moins une opposition (75% des logements); 35% des PLQ ont fait l'objet d'un recours à la Cour de Justice (40% des logements).

Que la durée moyenne entre l'adoption par le Conseil d'Etat et l'entrée en force d'un PLQ prend en moyenne 13,5 mois.

Que, du point de vue du Département, les intentions du projet de loi sont louables bien que certaines d'entre elles pourraient avoir un effet contraire au but visé : elles pourraient alimenter inutilement les tribunaux et ainsi prolonger les procédures.

Que chaque délai exprimé dans le projet est un sujet en soi. Sur la question de la transmission immédiate, la pratique veut que les observations ne soient pas directement transmises aux communes car il est nécessaire d'avoir étudié une possibilité de réponse avant l'envoi.

Que les enquêtes publiques portent également l'objectif d'aboutir à un consensus.

Que le délai de 60 jours est court pour certaines communes sachant que s'il est dépassé, il vaut comme « une approbation sans réserve » de la part de la commune.

Que pour des grandes communes comme celle de Genève, les procédures peuvent être assez lourdes. Des demandes de prolongation de délai sont d'ailleurs souvent demandées, les contacts entre le Conseil Municipal et la Direction cantonale de l'urbanisme exigeant de disposer de temps.

Que si la commune se sent heurtée par des oppositions transmises immédiatement, cela peut susciter l'émission d'un préavis défavorable. Or un préavis défavorable implique une rencontre entre le Conseil d'Etat et la commune avant que celui-ci puisse déposer le projet de loi au Grand Conseil. Dans ces cas la notion d'immédiateté pose donc des problèmes.

Que l'examen par le Conseil d'Etat dans un délai de 30 jours pose problème car le Conseil Municipal émet souvent certaines conditions à son acceptation. La modification d'un PLQ peut s'avérer très complexe dans la mesure où elle peut, par exemple, nécessiter un rapport d'impact sur l'environnement dont la formulation prend du temps.

Que si le Grand Conseil doit statuer dans un délai de 90 jours cela peut poser problème, le traitement du projet dépendant de l'existence ou non d'une procédure d'opposition. La réception du projet, l'établissement d'auditions, la rédaction des rapports et la remise au Grand Conseil peuvent durer plus de 90 jours.

Que le projet de loi stipule qu'il ne faudrait pas attendre le délai référendaire avant d'instituer une procédure d'opposition dans un projet de PLQ. Or, il pourrait y avoir référendum et opposition en même temps. Il faut rappeler qu'un vote référendaire rejeté par la population entraîne parfois une absence d'opposition par la suite.

Que lorsque le Conseil d'Etat statue sur les oppositions à un PLQ, il agit en tant que juridiction administrative. Au sein d'un autre organe juridique tel que le tribunal administratif de première instance, se trouveraient en cause non seulement les opposants mais pourraient également y être appelés les constructeurs. Si les deux parties s'entendent sur une suspension de cause, afin de négocier, le projet peut être suspendu.

Que les oppositions permettent parfois au Département de revoir les dossiers et de les améliorer.

Qu'il pourrait être utile de travailler en amont, notamment dans la priorisation des projets et dans le cadre des enquêtes techniques, mais que ces questions restent d'ordre essentiellement politique.

Que la question d'un travail en amont se fait au niveau du Plan directeur cantonal (PDCn). Cependant, au moment du travail sur le terrain, diverses contraintes apparaissent ; plus ces contraintes sont anticipées, mieux le projet pourra se développer.

Que depuis l'an 2000, sur 186 PLQ engagés, seuls deux d'entre eux ont fait l'objet d'opposition.

Que les mesures d'instructions permettent d'améliorer la qualité d'un dossier afin qu'il soit prêt pour l'enquête publique et la procédure d'adoption. Certaines de ces mesures doivent être prises en fonction des oppositions. A titre d'exemple, si un recourant se plaint du bruit, il est nécessaire de procéder à certains calculs pour pouvoir lui démontrer que le bruit n'a pas augmenté. De plus, il existe de nouvelles problématiques, comme celles formulées par l'OPAM et pour lesquelles la manière de procéder n'est pas claire comme, par exemple, dans le cas de constructions dans une zone proche de cuves de pétrole.

Que les dossiers sont rarement parfaits. Il existe à cet égard de multiples cas de figures. Une personne peut faire acte d'opposition puis le compléter a posteriori avec une lettre. Parfois même le Grand Conseil participe à un ralentissement des procédures, comme pour le cas des Semailles où il a voté une motion qui demandait au Conseil d'Etat de revoir un PLQ, alors qu'il l'avait adopté quelque temps plus tôt.

Remarques des commissaires:

Une commissaire (PS) partage l'idée que les processus d'aménagement peuvent être améliorés. Elle s'interroge toutefois à propos de l'efficacité du projet de loi, notamment sur l'intégration de la modification de l'art 5A de la LGZD portant sur la concertation. Cette dernière implique des va-et-vient entre

les autorités entre elles ainsi qu'entre les communes et leurs administrés, ce qui nécessite souvent des prolongations de délai qui permettent de tenir compte de la temporalité des communes. De plus, le terme « immédiatement » peut convenir à la temporalité de l'administration mais ne pas être forcément adoptable par de petites communes qui se réunissent peu souvent.

Un commissaire (PLR), reprenant les dires du Département, se dit étonné par le fait que des mesures d'instructions puissent être conduites après certaines oppositions, ce qui peut laisser présupposer que les dossiers ne sont pas parfaitement aboutis.

Un commissaire (PLR) souligne qu'il est remarquable que seuls deux PLQ sur 186 aient fait l'objet d'opposition. Ce gage de qualité peut être le moteur d'une amélioration vers plus de rapidité.

Audition de M. Philippe Angelozzi, Secrétaire général de l'Association des promoteurs-constructeurs de Genève (APCG) (13 avril 2016)

M. Philippe Angelozzi exprime que l'APCG considère la série de mesures proposées par le projet de loi comme des éléments devant permettre l'accélération des procédures de modification de zone et d'adoption de Plans localisés de quartier (PLQ). Il rappelle qu'à Genève les logements sont insuffisants, les procédures longues et le secteur de l'immobilier lourdement réglementé. Il est donc impératif de revenir à un processus de construction le plus efficient possible, et ceci depuis la procédure de modification de zone jusqu'à la procédure d'autorisation de construire. M. Angelozzi note que, dans le secteur de la construction, la modification législative raccourcissant les délais des autorisations par procédure accélérée (APA) a passablement fait avancer le traitement des dossiers. Il paraît donc normal de faire en amont (modification de zone et adoption de PLQ), ce qui a pu être effectué en construction (APA).

Dans le cadre de la réforme des PLQ, le Département portait la volonté de favoriser la concertation en amont, avant l'enquête publique, afin de prévenir d'éventuelles oppositions. Il serait inutile de mener cette procédure si, en parallèle, il n'est pas mis en exergue tout le potentiel d'efficience de l'administration, minimisant ainsi le risque actuel de flottement. Du point de vue de l'APCG, le projet de loi va dans le bon sens. L'APCG le soutient car il permet de corriger certaines inefficiences de la pratique actuelle. Dans le cadre des procédures en modification de zone, la transmission immédiate des informations aux communes évitera les flottements et donnera un signal clair sur la nécessité de prioriser les dossiers. De plus, cette réforme vise toutes les instances : le Conseil d'Etat ayant 30 jours pour éventuellement renvoyer le

projet au Grand Conseil et le Grand Conseil disposant de 90 jours pour voter le projet de loi.

M. Philippe Angelozzi souligne que les professionnels de l'immobilier expriment depuis plusieurs années la nécessité, en matière d'aménagement du territoire, de travailler dans un esprit orienté sur la « gestion de projet » entre partenaires et de déterminer des délais contraignants. Il est, en effet, difficile pour le secteur privé de travailler sans délais, compte tenu notamment des comptes à rendre aux fournisseurs. En résumé, il serait souhaitable que le travail de l'administration publique soit également assorti de délais. Sont rappelés, en conclusion de la prise de position, que le Conseil d'Etat a régulièrement exprimé son désir d'accélérer les processus ainsi que l'importance du rôle de l'Office de l'urbanisme dans le cadre de la planification des quartiers (PLQ). Aux yeux de l'APCG, ce projet de loi répond à ces préoccupations.

S'ouvre ensuite une discussion entre la Commission, l'APCG et le Département. Aux différentes questions des commissaires, il est répondu :

Que, pour répondre à la définition de l'inefficience de l'administration exprimée par M. Angelozzi, ce dernier précise qu'il est souvent nécessaire dans la pratique de devoir « pousser » les dossiers et de rechercher les informations dans les différents services du Département.

Que l'existence de délais améliorerait la fluidité. De plus, dès les observations émises, elles seraient immédiatement transmises aux communes, ce qui permettrait, notamment, d'informer les investisseurs de la planification et du déroulement réel de l'opération. Est ensuite à nouveau rappelée la difficulté à gérer l'incertitude sur les délais pour les opérateurs.

Que la gestion de projet se fait en amont par la concertation et que ce projet de loi ne vise pas cette procédure puisqu'il concerne celles qui vont de la mise à l'enquête publique jusqu'à l'adoption.

Qu'un travail est actuellement effectué au sein de l'Office de l'urbanisme afin de traiter de la mise en œuvre de la concertation. Certains PLQ « pilotes » ont été mis en place afin d'observer l'efficacité des mesures.

Que, concernant le rapport avec les communes, il existe dans la loi actuelle un délai de 60 jours. Sans réponse passé ce délai, le projet est considéré comme validé.

Que l'existence de délais permet aux communes de mieux s'organiser.

Que, s'il existe effectivement une différence entre le domaine administratif et le domaine politique, la volonté politique reste d'aller plus vite. Le processus

politique doit donc s'adapter à ce besoin d'accélération et le respect démocratique n'est pas incompatible avec l'efficacité dans la transmission des dossiers.

Que, dans les procédures de modification de zone ou d'adoption de PLQ, il existe des zones potentielles de flottement : l'art 16 al. 3 (modifié) dit que le département transmet les informations immédiatement. C'est bien l'absence du mot « immédiatement » qui crée une zone de possibles flottements. Le projet de loi rajoute donc certains délais dans les intervalles où le risque de ralentissements existe.

Que le fait de demander au Conseil d'Etat de procéder à son examen du dossier dans un délai de 30 jours correspond à sa propre volonté d'accélérer les procédures.

S'ouvre ensuite une discussion entre la Commission et le Département :

Précision du Département à l'attention de la Commission :

M. Venizelos exprime que le Département prépare des éléments chiffrés et qu'une présentation détaillée sera effectuée par devant la Commission le 27 avril 2016 prochain.

Le Département répond ainsi aux questions des commissaires :

Qu'un grand nombre d'informations publiques est consultable sur le site internet du Département.

Qu'une réception de deux collaborateurs est à disposition du public ou des professionnels.

Que les urbanistes du Département sont appelés à répondre aux sollicitations des demandeurs, cette responsabilité figurant dans leurs cahiers des charges.

Qu'il existe donc plusieurs moyens pour les acteurs de connaître l'état de développement des dossiers.

Que l'envoi immédiat des observations sans possibilité de tempérer ou de pouvoir répondre aux problématiques soulevées semble délicat à effectuer. Est donné pour exemple, par le Département, le dossier de la Plage des Eaux-Vives dans lequel le WWF avait fait recours et retardé le projet. Ce projet a démontré qu'il existe donc un réel intérêt à traiter, négocier, régler les questions et les problèmes avant de soumettre les observations à la commune.

Que la transmission « immédiate » peut poser des problèmes dès lors qu'une commune dispose de 60 jours pour se prononcer. Si l'information

parvient à la commune au mois de juin, il se peut qu'elle soit incapable de rendre réponse puisque le Conseil Communal ne tient pas séance durant l'été. Est donné comme exemple le traitement des oppositions du dossier de « La Chapelle-Les Sciens ». Ce dernier a battu un record en termes de planification temporelle mais en absence de la négociation effectuée en amont, il est possible d'imaginer que le projet pourrait être encore bloqué aujourd'hui.

Que le fait de demander à une instance administrative de statuer en 60 jours sans possibilité de suspension de projet est risqué.

Que le Département partage la volonté du projet de loi qui est la délivrance rapide de logements. L'un de ses grands objectifs vise à fournir deux millions de m² de surface brute de plancher (SBP) de logements d'ici 2018. Cependant, il demeure important de déterminer quels sont les bons « leviers » à actionner afin de raccourcir la durée des procédures.

Que la complexité d'une procédure n'est pas nécessairement corrélée à la taille du projet. S'il est vrai qu'un grand projet de 2'300 logements tel que celui des Communaux d'Ambilly a un impact important (mobilité, environnement, équipement et services) et bien qu'une certaine corrélation puisse tout de même être observée, il ne s'agit pas d'une règle absolue. Un projet en emprise sur une zone agricole suscitera moins d'oppositions qu'un projet qui se développe dans la zone à bâtir existante dans laquelle il est nécessaire de déplacer des occupants (le PAV, par exemple).

Que, s'agissant des contraintes, le Département rappelle que chaque projet est soumis à différentes législations. Les réserves formulées par la Confédération dans le cadre de l'approbation du PDCn sont liées à une révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire et à un renforcement de la protection des terres cultivables ; cela explique, notamment, la volonté du Conseil d'Etat d'augmenter la densité dans certains secteurs comme celui des Cherpines. Ces éléments doivent être considérés car ils peuvent induire certains blocages. D'autres problématiques telles que celle de l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB) ou encore l'ordonnance sur les accidents majeurs (OPAM) doivent également être prises en compte par le Département.

Que si les ressources à mettre à disposition par l'Etat concernent en premier lieu évidemment l'Office de l'urbanisme et le DALE, elles portent généralement également sur l'administration dans son ensemble. En effet, lorsqu'un projet urbain est développé, le Département saisit la direction générale des transports (DGT) ou encore parfois le Département de l'instruction publique (DIP) sur le sujet des équipements. Un projet de développement impacte donc une grande partie de l'administration.

Que le Département n'estime pas que le projet de loi ne soit élaboré uniquement envers l'administration mais qu'il propose réellement de trouver un équilibre entre les besoins et les contraintes. Si les auteurs du projet de loi proposent de donner des délais d'ordre à l'administration, ils le font également pour les communes. De plus, si le Grand Conseil décide d'adopter ce projet de loi, il se verra dans l'obligation d'en accepter le cadre légal.

Que si la commission décide que l'accélération des procédures passe par une révision de la loi, le département se tiendra à disposition pour toutes questions et orientations.

Remarques des commissaires :

Un commissaire (S) prend note de la distinction qu'effectue l'APCG entre les secteurs privés et publics. Il exprime que le projet de loi ne prend pas en compte la temporalité politique. Or, c'est bien le volet politique qui permet souvent une amélioration des projets et leur approbation.

Un commissaire (PLR) exprime un profond désaccord avec le Département : il suffit d'examiner les dates des étapes de déclassement de différents dossiers pour s'apercevoir que plus de 15 ans sont généralement nécessaires à l'adoption d'un PLQ. Il rappelle que ce projet de loi est fondé sur un rapport du SECO et regrette la position du Département qui vise à maintenir un « statu quo ». Il désire initier un réel débat avec le Département, ceci afin de pouvoir discuter non seulement de délais réalistes mais également, le cas échéant, des conditions de travail du Département. Ceci pourrait mener à suggérer l'éventuelle création de cellules qui vérifieraient les compléments demandés sur les dossiers. Le Commissaire (PLR) cite, à titre d'illustration, que l'ancien Conseiller d'Etat Robert Cramer, bien qu'expérimenté en la matière, avait annoncé le début des travaux dans le secteur des Vergers en 2008 et dans celui des Communaux d'Ambilly en 2009. Cependant, aucun de ces deux projets n'a vu le jour aux dates annoncées.

Une commissaire (PDC) exprime, en reprenant l'exemple des dates annoncées par l'ancien Conseiller d'Etat Robert Cramer sur certains grands projets, que les délais sont souvent trop longs. Cependant, ces mêmes délais sont parfois hors des réalités communales et peuvent donc être trop courts. Il est rare en effet qu'un Conseil administratif puisse traiter l'entier d'un dossier en 60 jours. Il faut donc craindre que la commune soit obligée de demander un délai supplémentaire d'office, ce qui ralentirait considérablement la procédure. La commissaire (PDC) fait ensuite référence au projet des Cherpines, dont le rythme des échanges entre la Commune et le Canton a pris beaucoup de temps. Si la commissaire (PDC) est favorable à l'instauration de délais, elle estime

qu'il faut retravailler le projet en tenant compte des impératifs communaux. Dans cet objectif d'accélération, il est nécessaire d'éviter de modifier le projet initial dans des grands projets de développement. Enfin, et pour revenir à l'exemple des Cherpines, il faut noter qu'à l'issue du vote populaire le projet a vu augmenter de 10% son nombre de logements.

Un commissaire (UDC) abonde dans ce sens. Il entend le scepticisme du Département et voit également le risque de mal ficeler un projet notamment durant la procédure d'opposition. Il est donc nécessaire d'éviter de se pencher sur une accélération pure, sans s'attacher aux autres problèmes à résoudre. Le commissaire (UDC) rappelle l'intérêt de certaines communes à ne pas voir parfois des grands projets de développements naître sur leur territoire. A titre d'exemple est cité le projet des Communaux d'Ambilly, dans lequel 3'000 logements étaient prévus initialement mais dont seuls 800 ont vu le jour car la commune n'avait ni intérêt ni volonté à en construire d'avantage. Il est donc important de ne pas s'attacher uniquement à la procédure comme étant le seul facteur de ralentissement.

Une commissaire (PLR) exprime qu'il est important de faire une distinction entre les différentes communes, la plupart d'entre elles désirant de nouveaux logements. Dans sa propre commune, elle n'a constaté aucun recours malgré des projets d'une densité élevée.

Un commissaire (S) exprime que la particularité de ce projet de loi réside dans le fait qu'il cible la phase politique du processus et non d'autres phases en amont telles que l'élaboration de l'avant-projet. Il pense que l'amélioration majeure doit se faire à l'interne de l'administration, la question politique restant cependant la plus sensible car elle prend en compte la perception de la population. Ce même commissaire (S) rappelle que le Département avait exprimé par le passé ne pas disposer des ressources logistiques nécessaires à la mise en œuvre du PDCn et note le peu d'avancement des grands projets. Enfin, il trouverait intéressant que le département présente un projet-pilote (par exemple celui des Cherpines) afin que la commission puisse bien comprendre où se situent les carrefours de décisions et par qui ces dernières sont prises.

Un commissaire (PLR) rappelle que les financements des projets sont assurés par les constructeurs et les propriétaires. Si l'administration peut se permettre de vivre des délais, ces décalages induits font courir les intérêts bancaires. En addition des investissements économiques, le développement d'un projet immobilier exige d'engager des ressources humaines et représente une grosse charge de travail. C'est également pour ces raisons que la mise en place de délais est primordiale.

Un commissaire (S) explique que deux approches sont possibles : soit l'on considère que les procédures prennent du temps car le Département n'a pas les moyens de les mettre en œuvre, soit il en a effectivement les moyens mais ne les met pas en œuvre. De son point de vue, la réponse du Département n'est pas raisonnable car dire que si la loi est adoptée, le Département la mettra en œuvre sous-entend qu'il possède déjà des moyens d'accélération qu'il n'utilise pas.

Audition de M. Patrice Bezos, Vice-Président de la Fédération des associations d'architectes et d'ingénieurs de Genève (FAI) (13 avril 2016)

M. Patrice Bezos dit en préambule que si le principe du projet de loi est simple, sa lecture reste complexe. Il exprime ensuite que la FAI est bien entendu favorable à toute mesure qui permettrait de simplifier les procédures. D'un point de vue personnel et malgré une expérience professionnelle de plus de 35 ans dans le domaine de l'architecture et de l'urbanisme, M. Patrice Bezos exprime qu'il lui est impossible de citer de mémoire toutes les procédures ayant trait au déclassement tant elles sont nombreuses et complexes... Les architectes ont donc parfois de la peine à se retrouver dans le dispositif ce qui peut créer une inégalité de traitement entre mandataires, les jeunes n'ayant pas la connaissance des rouages administratifs. Si la disponibilité et l'amabilité des fonctionnaires sont soulignées, il faut rappeler que ces derniers sont également confrontés aux mêmes problèmes de complexité que les mandataires. L'absence de procédure précise, ainsi que l'absence de délais sont la cause de cette complexité. M. Patrice Bezos rappelle ensuite l'effort qui a été fourni pour simplifier et accélérer les APA. La FAI a profité de la récente modification de la pratique des PLQ pour proposer une simplification de procédure. Cette simplification a fait l'objet d'une opposition juridique émanant du Département en raison d'une non-conformité avec les législations fédérales. La FAI a eu le sentiment d'une crainte du Département face aux tribunaux et la regrette car il est, aux yeux de la Fédération, indispensable d'essayer, quitte à prendre des risques. M. Patrice Bezos exprime ensuite que la culture de l'agenda n'existe pas au sein de l'Office de l'urbanisme, étant parfaitement impossible de savoir quand ce dernier va passer à l'étape suivante. La question est encore plus problématique avec les communes qui demandent souvent des reports de délais. Si une demande est effectuée au printemps, en mai ou en juin, elle ne sera généralement pas traitée avant la fin des vacances. De surcroît, les mois de septembre et d'octobre étant réservés au budget, cela occasionne parfois des pertes de temps pouvant s'élever jusqu'à quatre ou cinq mois.

S'ouvre ensuite une discussion entre la Commission, la FAI et le Département. Aux différentes questions des commissaires, il est répondu :

Qu'une culture des délais doit s'installer dans les services de l'Etat, à l'instar des professionnels du secteur privé et que les délais de 45, 60 et 90 jours proposés par le projet de loi semblent raisonnables aux yeux de la FAI.

Que le temps de l'urbanisme est un temps long et qu'il est nécessaire de le raccourcir. Ce sont des interstices caractérisés par l'absence de délai, qui engendrent une perte de temps.

Que la FAI ne pense pas que les délais seront, tant pour le Grand Conseil que pour les communes, une contrainte telle qu'elle induirait de la précipitation.

Que les deux étapes importantes en amont sont l'enquête technique et la demande de renseignements.

Que les PLQ sont, en réalité, initiés par des promoteurs (privés ou publics) qui mandatent une demande de renseignement. Cette dernière circule entre le Département et la Commune. Tous ces acteurs préavisent donc la demande de renseignement, puis à nouveau les étapes successives. La Commune préavis à trois reprises un projet : une fois durant la demande de renseignement, une nouvelle fois avant l'enquête technique et une dernière fois après l'enquête publique.

Que la procédure de déclassements de certains grands projets, à l'exemple de celle du quartier de l'Etang, peut parfois aller très vite, alors que d'autres plus petits projets de logements sont sujets à blocages.

Que l'inscription de délais dans la loi crée un climat et une pression propices à l'accélération, même si ensuite certaines institutions devaient demander des délais supplémentaires.

Que, par exemple, si le service du feu demande un délai d'une semaine supplémentaire pour établir un préavis dans le cadre d'une APA, le délai sera octroyé mais n'excèdera pas la période mentionnée.

Que l'existence d'un délai implique au moins de recevoir une explication de la part de l'organisme qui le dépasse.

Qu'en règle générale, les procédures sont plus longues dans le canton de Genève que dans le canton de Vaud. Cela s'explique en partie par le fait que le territoire genevois est plus contraint, plus dense et qu'il existe donc une tension supérieure entre les acteurs qui participent à la planification. Les procédures y sont également moins détaillées et les plans de quartiers moins stricts. De plus, la densité du territoire est plus faible et entraîne moins de

tensions entre les acteurs. Le processus est plus clair et plus rapide dans le canton de Vaud, la situation genevoise restant très complexe.

Que les délais agissent comme un signal qui permet de donner un cadre d'action pour les architectes et pour les promoteurs.

Que la phase dite « d'élaboration » se décline en deux parties : la demande de renseignements et l'enquête technique. Cette phase est longue. L'Etat effectue, depuis la révision de la pratique des PLQ, une concertation avec la Commune. Celle-ci préavise la demande de renseignement ainsi que l'enquête technique. Lorsque la commune et l'Etat s'entendent, la procédure s'en trouve accélérée.

Que la phase de projet prend également du temps car elle doit trouver des solutions aux indications et exigences des services techniques et de la commune. A cette issue, l'enquête publique ne devrait plus être qu'une formalité, tout ayant déjà été discuté en amont. En conclusion, si la première phase est, par essence, longue, les autres phases, politiques, devraient être plus rapides.

Que la FAI soutient la procédure de concertation mais regrette que cette dernière ne s'effectue dans un premier temps qu'uniquement entre les habitants et les fonctionnaires de l'Office de l'urbanisme. La FAI sera d'ailleurs, dorénavant, intégrée dans la phase de concertation de certains futurs projets.

Que l'existence de la procédure de concertation est récente. Il est important que, le plus tôt possible, l'Office de l'urbanisme prenne contact avec la commune pour débattre de ses attentes. Cette phase représente également une opportunité de rencontrer les voisins. Ceci permet de modifier le projet et de l'adapter selon les besoins.

Qu'en cas de blocage systématique (par des voisins, par exemple), l'Etat établit un arbitrage et doit décider en fonction du besoin prépondérant de la population. Dans la nouvelle procédure PLQ, le Département a promis qu'une analyse de la loi serait effectuée après un certain temps et qu'une modification de la loi serait envisagée en fonction des résultats observés.

Précisions du Département à l'attention de la Commission :

M. Vassilis Venizelos revient sur la question de la concertation et exprime qu'il sera possible d'analyser les fruits des procédures mises en place dans quelques années, reconnaissant qu'il est important d'intégrer les bons acteurs dans la phase d'élaboration et de concertation. A l'issue de la phase d'élaboration, et comme l'a exprimé M. Bezos, la réalité montre que tous les

acteurs ne tombent pas forcément d'accord et qu'il peut encore subsister de nombreuses oppositions et blocages.

Sur la question de la comparaison entre les cantons de Genève et de Vaud et s'il est vrai que les territoires sont différents, il faut également rappeler que les communes vaudoises ont plus de liberté par rapport au Canton et que le rapport entre Canton et communes n'est pas aussi évident que ce qu'a pu l'exprimer un commissaire.

Du point de vue des délais et des objectifs, le Département s'est fixé d'atteindre deux millions de m² SBP en 2018. Cet objectif est décliné dans chaque service et c'est lui qui sert de marche à suivre.

Remarques des commissaires :

Un commissaire (Ve) explique que ni le Département ni les communes ne peuvent satisfaire les délais. Le cas échéant, ils demanderont systématiquement un report de délai. Il craint que le fait de vouloir aller vite mène à un travail bâclé. De plus, les délais dans le secteur privé sont calculés en fonction d'un travail continu. Dans le domaine public, la procédure est segmentée dans une journée.

Un commissaire (PLR) s'interroge sur ce que signifie concrètement la procédure de concertation et souhaiterait savoir si cette procédure est formalisée, bornée et si elle est assortie de délais.

Audition de M. Thierry Apothéloz, Président de l'Association des communes genevoises (ACG) et de M. Alain Rütsche, Directeur Général (25 mai 2016)

M. Thierry Apothéloz confirme que ce projet touche particulièrement les communes et notamment l'administration de la procédure des autorisations de construire. Ce projet de loi a fait l'objet d'un point à l'ordre du jour du comité de l'ACG du 23 mai 2016 et les débats se sont clos avec la décision d'un soutien à l'unanimité.

L'ACG souhaite toutefois attirer l'attention du Grand Conseil et du Département sur quelques points importants : si le projet de loi peut s'appliquer à des projets faciles pour lesquels il existe un consensus majeur, sur des dossiers plus complexes voire conflictuels, la mention d'un délai d'ordre strict risque de ne pas conduire à l'effet escompté. Il est important de s'assurer que la commune concernée ait le temps de lever un conflit ou un point de divergence avant de poursuivre dans la procédure car l'absence d'un vrai

débat contribuera à figer la procédure, ce qui va à l'encontre des buts poursuivis par le projet de loi.

M. Thierry Apothéloz poursuit en expliquant que la principale modification qu'implique ce projet de loi pour les communes est que le Département transmette les observations immédiatement à la suite de l'enquête publique. Actuellement, le Canton et la Commune se mettent d'accord sur le moment le plus opportun pour transmettre le dossier au Conseil municipal. Les 45 jours de délais indiqués semblent adéquats. Les autres délais indiqués dans le projet de loi concernent le Conseil d'Etat et le Grand Conseil.

L'ACG accueille donc positivement la volonté de trouver des moyens qui accéléreraient les procédures. Elle souligne toutefois un risque de perdre la possibilité de négocier entre le Canton et la Commune. En effet, la loi demande au Conseil municipal de se prononcer sur les dossiers, or les conseillers municipaux ont besoin de plus de temps que les membres de l'exécutif pour s'appropriier tous les enjeux. Malgré ces réserves, l'ACG soutient le PL11839.

S'ouvre ensuite une discussion entre la Commission, l'ACG et le Département. Aux différentes questions des commissaires, il est répondu :

Que l'ACG accepterait la proposition d'ajouter le terme « en principe » avant les délais d'ordre. Ceci permettrait un peu de souplesse dans des dossiers complexes, tout en maintenant une procédure bornée.

Remarques des commissaires :

Un commissaire (Ve) comprend le soutien de l'ACG à ce projet. Il constate cependant qu'à l'art. 16 al. 3, il est indiqué que « L'autorité municipale doit communiquer son préavis dans un délai de 60 jours » et que « son silence vaut approbation sans réserve ».

Un commissaire (PLR) précise que le délai de 60 jours mentionné par le député (Ve) n'est pas un ajout du projet de loi, mais se trouve déjà dans la loi actuelle.

Un commissaire (PLR) souligne l'analyse positive du projet de loi effectué par l'ACG. Il note que les auteurs du projet de loi avaient pour but d'implémenter de vrais délais d'ordre afin de trouver un certain rythme dans la procédure, estimant que l'existence de bornes facilite l'avancement des dossiers. Il souligne que les temps de maturation et de concertations ne doivent pas être évacués, mais qu'ils doivent être bornés. Cela permettrait, en outre, d'intensifier la concertation.

Audition de M. M. Vassilis Venizelos et de M. Jean-Charles Pauli, attachés à la direction générale de l'Office de l'urbanisme, DALE (1^{er} juin 2016)

M. Jean-Charles Pauli indique que le Département a procédé à un important travail de recensement de données. Celui-ci a porté sur un total de six années de plan de zone et de PLQ, entre le 1^{er} janvier 2010 et le 31 décembre 2015. Les données ont été extraites puis complétées en fonction des points pertinents. Il précise qu'entre le lancement d'une étude et l'ouverture de l'enquête publique, il existe deux types de données : la durée médiane et la durée moyenne. La moyenne n'est pas toujours représentative ce qui rend la durée médiane plus intéressante.

M. Jean-Charles Pauli donne ensuite les chiffres concernant les différentes procédures :

- Pour les modifications de zones la durée médiane est de 416 jours et la durée moyenne est de 519 jours.
- Entre le moment de l'ouverture de l'enquête publique et l'adoption de la modification de zone, la durée médiane est de 550 jours et la durée moyenne est de 764 jours.
- En cas de recours, la durée moyenne est de 423 jours et la durée médiane de 417 jours (sur 67 plans, 9 ont fait l'objet d'un recours à la Cour de justice).
- Entre la fin de l'enquête publique et l'envoi des observations au Conseil municipal, la durée moyenne est de 128 jours et la durée médiane est de 42 jours. Entre la réception des observations par la commune et la date de préavis du Conseil municipal, la durée moyenne est de 56 jours et la durée médiane de 42 jours (le délai légal est de 60 jours, dans un tiers des cas les délais ne sont pas respectés).
- Entre le préavis du Conseil municipal et l'ouverture de la procédure d'opposition, la durée médiane est de 122 jours et la durée moyenne est de 302 jours (l'énorme différence signifie qu'un certain nombre de procédures péjorent la moyenne).
- Sur la fin de la procédure d'opposition et l'adoption de la modification de zone, la durée médiane est de 116 jours et la durée moyenne est de 214 jours.
- Pour les PLQ, entre le lancement des études et l'ouverture de l'enquête publique, la durée moyenne est de 634 jours et la durée médiane est de 548 jours.
- Entre l'ouverture de l'enquête publique et l'adoption du PLQ, il s'écoule une durée médiane de 484 jours et une durée moyenne 591 jours.

- En cas de recours, la durée médiane est de 401 jours et la durée moyenne est de 440 jours (sur 69 PLQ, 42 ont fait l'objet d'une opposition, concernant 80% des surfaces brutes de plancher, et 27 ont fait l'objet d'un recours à la Cour de justice concernant 73% des surfaces brutes de plancher).
- Entre la réception des observations par la Commune et le préavis du Conseil municipal, il y a une durée médiane de 56 jours et une durée moyenne de 70 jours, la durée légale étant de 45 jours (le délai n'est pas tenu dans 60% des cas).
- Entre le préavis du Conseil municipal et l'ouverture de la procédure d'opposition, la durée médiane est de 98 jours et la durée moyenne est de 156 jours.
- Entre la fin de la procédure d'opposition et l'adoption du PLQ, il y a un délai qui diffère fortement selon qu'il y ait ou non d'opposition. S'il n'y a pas de procédure d'opposition, la durée médiane est de 66 jours et la durée moyenne de 70 jours. S'il y a une opposition, la durée médiane est de 204 jours et la durée moyenne est de 220 jours. Ceci s'explique car dès lors qu'il y a une opposition, il y a un traitement d'opposition à effectuer et le Département peut être amené à rendre des arrêtés sur opposition qui peuvent constituer de véritables jugements.

Ces éléments ont conduit le Département à faire la réflexion suivante : la loi actuelle souffre d'un manque de lisibilité et le lecteur ne peut pas avoir une idée raisonnable de la durée normale d'une modification de zone ou d'un PLQ. Le principe est de retenir la durée médiane et de proposer aujourd'hui des amendements au projet de loi dont les délais soient réalistes et correspondent à la médiane constatée dans les procédures.

Ces propositions d'amendements sont distribuées aux commissaires.

M. Jean-Charles Pauli présente ensuite le document en indiquant : qu'à gauche se trouve la teneur actuelle, au milieu le projet de loi et à droite les propositions d'amendements du DALE.

Il explique ensuite l'amendement à l'art. 16, al. 2 de la LaLAT en indiquant que même si c'est une problématique qui n'est pas traitée par le PL, il paraît utile de l'évoquer. Il s'agit de la question du traitement de la procédure et le DALE souhaite apporter des précisions sur les avis à notifier au propriétaire. Actuellement, les avis personnels doivent être envoyés par le Département sous pli recommandé aux propriétaires de bien-fonds situés dans le périmètre lorsque le nombre de communications individuelles n'excède pas 50, ce qui est parfois problématique car certains propriétaires sont domiciliés à l'étranger ou

leur adresse est parfois inconnue. L'amendement propose que, dans ces cas-là, la publication dans la FAO vaille notification.

Sur la question du préavis communal, M. Jean-Charles Pauli indique que le PL 11839 prévoit que le Département transmette directement à la commune les observations reçues, et ceci dès que la procédure d'enquête publique est terminée. Il y a deux inconvénients à cela : cela fait immédiatement courir le délai de 60 jours dont bénéficie le Conseil municipal pour se prononcer, et le Département ne peut pas répondre aux observations. Généralement, le Département profite de ces 30 ou 40 jours pour s'entendre avec les services municipaux afin de déterminer le moment adéquat pour envoyer les informations et faire en sorte que le Conseil municipal ait le temps, en 60 jours, de se prononcer. Cela prend, en pratique, 42 jours. M. Jean-Charles Pauli rappelle que de nombreuses communes souhaitent des prolongations de délai et qu'il est mal aisé qu'une commune se prononce en hors délai si elle est défavorable. Le Département propose donc de transmettre « en principe » dans un délai de 45 jours. La notion de « en principe » est importante car si le délai n'est pas tenu, la procédure ne doit pas être annulée et le non-respect d'un délai strict ne doit pas non plus constituer un motif d'opposition.

M. Jean-Charles Pauli indique ensuite qu'il s'écoule un moment entre la réception du préavis du Conseil municipal et le dépôt du projet de loi par le Conseil d'Etat. Le PL 11839 prévoit 30 jours, or la durée moyenne est de 302 jours, et la durée médiane de 122 jours. Le Département propose donc d'inscrire 4 mois dans les amendements. Cette durée de 4 mois est motivée par le fait que, dans le cas d'un préavis défavorable, une entrevue entre une délégation du Conseil municipal et une délégation du Conseil administratif est nécessaire. Les réunions prennent du temps à être organisées, même si cela arrive assez rarement. La tendance des Conseils municipaux est souvent de rendre un préavis favorable mais assorti de conditions qui se réfèrent au projet de PLQ (qui s'élabore simultanément). Il faut alors tenter de résoudre un certain nombre de problèmes sur le PLQ, ce qui explique en pratique ces 122 jours. Ce délai de 4 mois « en principe » correspond donc à la durée médiane actuelle.

M. Jean-Charles Pauli rappelle que le Grand Conseil n'a pas de délai pour statuer sur les oppositions ; le Département propose un délai de 4 mois, ce qui correspond également à la médiane observée.

Le PL 11839 propose que, sitôt l'enquête publique terminée, le Département transmette immédiatement. Le Département propose un délai de 60 jours qui correspond à la médiane pour que le délai de 45 jours soit respecté.

Le Département propose de fixer un délai de principe de 90 jours, en lieu et place des 30 jours prévus par le 11839, entre le moment où le municipal rend son préavis et celui où le projet est mis en procédure d'opposition, ceci toujours afin de coïncider avec la pratique.

Pour ce qui concerne l'alinéa 9, le Département propose de biffer les termes « en principe », car la loi ne fait pas de différence entre le fait qu'il y ait des oppositions ou non, alors qu'il y en a en pratique. Cette disposition reste inchangée pour ne pas faire de distinction. Mais à l'alinéa 11, le Département propose, dans le cas où le Grand Conseil doit statuer sur une proposition, de lui donner un délai de principe de 90 jours, comme c'est le cas pour le délai d'adoption des plans de zones. La LEXT sera modifiée de façon symétrique à la LGZD, avec les mêmes modifications pour les délais et les adoptions des PLQ.

S'ouvre ensuite une discussion entre la Commission et le Département. Aux différentes questions des commissaires, il est répondu :

Que les délais proposés dans les amendements du Département sont emprunts de réalisme.

Qu'en travaillant sur les médianes, la temporalité est raisonnable et l'introduction de ces délais donnera une lisibilité aux procédures.

Que le Département rendra volontiers annuellement un bilan et un suivi de l'évolution de la temporalité des procédures à la Commission.

Remarques des commissaires :

Un commissaire (PLR) remercie le Département de son travail, estimant indispensable que les délais actuels des procédures aient pu être mis en lumière et mettant en avant la transparence de la présentation.

Un commissaire (Ve) indique que c'est la première fois qu'il peut se faire une idée réelle et claire de l'état des procédures et de leurs délais. Il estime que ce projet de loi propose un cadre et apprécie les propositions d'amendements du Département qui constituent un chemin vers le consensus. Il précise que les délais proposés dans les amendements peuvent être tenus et en remercie le Département. Il estime également que les délais peuvent avoir un effet pédagogique car de nombreux acteurs seront enclins à les respecter et le projet de loi aura donc un réel effet.

Un commissaire (PLR) indique que son parti acceptera les amendements et insiste sur le fait que ce projet de loi constitue un changement notable. L'état d'esprit au sein de la gestion de projet, le fait que des chefs de projet puissent

suivre de A à Z les dossiers, un travail transversal entre l'aménagement et la construction sont des éléments fondamentaux qui peuvent favoriser l'efficacité et la rapidité. Aujourd'hui, un investisseur alémanique ne sait pas combien de temps il lui faudra pour développer un projet à Genève, c'est pourquoi il est favorable que des délais soient inscrits dans la loi. Ce même commissaire (PLR) demande tout de même qu'un point soit fait sur les délais 24 mois après la votation de la loi.

Un commissaire (MCG) indique que son parti est aujourd'hui représenté par 3 remplaçants et que c'est la raison pour laquelle il s'abstiendra. Il précise cependant qu'il est intéressant de voir que le Département applique la nouvelle Constitution, particulièrement en son art. 179 al 2, qui indique que « la réglementation en matière de déclassement, de construction, de transformation et de rénovation prévoit des procédures simples permettant la réalisation rapide de projets » et remercie ceux qui ont contribué à ce travail.

Une commissaire (PDC) remercie le Département et indique être favorable à ces améliorations, reconnaissant que les délais proposés sont réalistes. Elle rappelle que l'ACG s'est également prononcée sur ce projet de loi et a montré que, sur certains dossiers, des délais stricts pouvaient être problématiques. Les chiffres présentés sont impressionnants et les amendements permettent de s'aligner à la réalité. En conclusion, la proposition du Département convient au PDC.

Une commissaire (S) indique que son parti est favorable à l'instauration de délais dans le but d'accélérer les procédures. Elle rappelle cependant que le projet de loi initial imposait des délais irréalistes. En ce sens, il est important de voter les amendements qui permettront d'appliquer des délais qui correspondent à la réalité et aux moyens humains réels du Département. Elle indique que le PS acceptera le projet de loi s'il est amendé dans ce sens.

Un commissaire (UDC) indique que son parti partage ce qui a été précédemment dit. La présentation était intéressante et l'UDC soutiendra les amendements. Il note cependant que les délais sont les médianes et qu'en conséquence, certains devront accélérer le rythme. Enfin, il souhaite également faire un point dans un ou deux ans avec le Département afin de vérifier si les délais sont dans la cible.

C'est durant cette même séance de commission que le PL 11839 est mis au vote.

La Commission décide de voter le projet, tel qu'amendé par le Département.

Vote en premier débat

La Présidente met aux voix l'entrée en matière sur le PL 11839.

Pour : 14 (3 MCG, 2 UDC, 3 PLR, 1 PDC, 1 Ve, 3 S, 1 EAG)

Contre : --

Abstentions : --

L'entrée en matière est acceptée à l'unanimité.

Vote en deuxième débat

La Présidente met aux voix le titre et le préambule.

Pour : 14 (3 MCG, 2 UDC, 3 PLR, 1 PDC, 1 Ve, 3 S, 1 EAG)

Contre : --

Abstentions : --

LaLAT

Art . 16 : pas d'opposition, adopté.

Art . 16, al 1 : pas d'opposition, adopté.

Art . 16, al 2 : pas d'opposition, adopté.

Art . 16, al 3 : pas d'opposition, adopté.

Art . 16, al 4 : pas d'opposition, adopté.

Art . 16, al 5 : pas d'opposition, adopté.

Art . 16, al 7 : pas d'opposition, adopté.

LGZD

Art . 6 : pas d'opposition, adopté.

Art . 6, al 2 : pas d'opposition, adopté.

Art . 6, al 4 : pas d'opposition, adopté.

Art . 6, al 5 : pas d'opposition, adopté.

Art . 6, al 6 : pas d'opposition, adopté.

Art . 6, al 7 : pas d'opposition, adopté.

Art . 6, al 9 : pas d'opposition, adopté.

Art . 6, al 11 : pas d'opposition, adopté.

LEXT

Art . 5 : pas d'opposition, adopté.

Art . 5, al 2 : pas d'opposition, adopté.

Art . 5, al 4 : pas d'opposition, adopté.

Art . 5, al 5 : pas d'opposition, adopté.

Art . 5, al 6 : pas d'opposition, adopté.

Art . 5, al 7 :	pas d'opposition, adopté.
Art . 6, al 9 :	pas d'opposition, adopté.
Art . 6, al 11 :	pas d'opposition, adopté.

Vote en troisième débat

La Présidente met aux voix le PL 11839 dans son ensemble.

Le PL 11839 est accepté dans son ensemble et à l'unanimité par:

Pour : 14 (3 MCG, 2 UDC, 3 PLR, 1 PDC, 1 Ve, 3 S, 1 EAG)

Contre : --

Abstentions : --

Fin des travaux

Les travaux sur le PL 11839 ont pris fin le 1^{er} juin 2016.

Conclusion

Objectifs et portée :

Le projet de loi vise à ouvrir une discussion autour de la question de l'efficience dans les procédures d'aménagement du territoire. Il propose l'introduction de délais d'ordre tels qu'ils existent en matière de construction et n'introduit pas de sanctions, agissant plutôt comme une feuille de route.

Il agit sur: l'administration, les communes, le Conseil d'Etat et le Grand Conseil et porte sur la LalAT, la LGZD et la LEXT.

La volonté portée par le texte s'appuie notamment sur un rapport du SECO qui donne des recommandations en matière d'autorisations de construire, de simplification des voies de recours et qui ouvre la porte à l'institution de délais d'ordre dans les procédures de planification. Cela répond également à la nouvelle Constitution, particulièrement en son art. 179 al 2, qui indique que « la réglementation en matière de déclassement, de construction, de transformation et de rénovation prévoit des procédures simples permettant la réalisation rapide de projets ».

Du point de vue du Conseil d'Etat et du Département :

Le Conseil d'Etat a régulièrement exprimé son désir d'accélérer les procédures.

Le Département partage la volonté du projet de loi et confirme qu'il a pour objectif de construire rapidement des logements de qualité tout en optimisant

les démarches, l'une de ses cibles régulièrement exprimée visant à fournir deux millions de m² de surface brute de plancher (SBP) de logements d'ici 2018.

De l'avis des auditionnés :

Aux yeux de l'Association des promoteurs et constructeurs genevois (APCG), le projet de loi permettra de corriger certaines inefficiences de la pratique actuelle et suggérera au Département de travailler dans un esprit orienté sur la « gestion de projet ».

L'APCG a rappelé à la commission la difficulté à gérer l'incertitude sur les délais pour les opérateurs, qu'ils soient publics ou privés.

La Fédération des associations d'architectes et ingénieurs (FAI) s'est dit favorable à toute mesure qui permettrait de simplifier et d'accélérer les procédures. De son point de vue, l'absence de procédure précise ainsi que l'absence de délais est la cause de la complexité générale actuelle des procédures. La FAI exprime qu'une culture des délais doit s'installer dans les services de l'Etat et regrette que les agendas communaux (pauses estivales, préparation du budget, etc...) occasionnent souvent des reports de préavis. Elle rappelle que les délais agissent comme un signal qui permet de donner un cadre d'action aux architectes et aux promoteurs.

Le projet de loi a fait l'objet d'un point à l'ordre du jour du comité de l'Association des communes genevoises (ACG) du 23 mai 2016 et les débats se sont clos avec la décision d'un soutien à l'unanimité. Il reste cependant important, pour l'ACG, de s'assurer que la commune concernée ait le temps de lever un conflit ou un point de divergence avant de poursuivre la procédure, car l'absence d'un vrai débat pourrait contribuer à la figer, ce qui irait à l'encontre des buts poursuivis par le projet de loi. Mais elle accueille très positivement la volonté de trouver des moyens qui accéléreraient les procédures.

Face à cette volonté exprimée des parties, il est donc aujourd'hui **nécessaire de trouver un équilibre entre les besoins et les contraintes, le manque de logements suggérant de trouver un équilibre entre la concertation et l'action.**

Afin de cibler des objectifs raisonnables, le Département a présenté à la commission les délais des procédures actuelles et a déposé un amendement proposant des délais réalistes, déterminés sur la base des délais médians des procédures actuelles.

Analyse et propositions du Département :

Le Département a procédé à un important travail de recensement de données qui a porté sur un total de six années (plans de zone et de PLQ), entre le 1er janvier 2010 et le 31 décembre 2015. Il a ensuite présenté les chiffres représentant la durée médiane et la durée moyenne des procédures analysées, proposant de fonder les travaux sur le principe d'une durée médiane, la durée moyenne n'étant pas toujours représentative.

Cette analyse a conduit le Département à faire la réflexion suivante : la loi actuelle souffre d'un manque de lisibilité et le lecteur ne peut pas avoir une idée raisonnable de la durée normale d'une modification de zone ou d'un PLQ.

Retenant la durée médiane constatée dans les procédures actuelles, le Département a ensuite proposé des amendements au projet de loi.

A également été ajouté le terme « en principe » avant les délais d'ordre, permettant ainsi un peu de souplesse dans des dossiers complexes, tout en maintenant une procédure bornée. Cette notion de « en principe » est importante car si le délai n'est pas tenu, la procédure ne doit pas être annulée et le non-respect d'un délai strict ne doit pas non plus constituer un motif d'opposition.

Les délais proposés dans les amendements du Département sont donc définis sur la base de la durée médiane actuelle constatée et généralement assortis de la notion de « en principe ».

En sus des amendements aux articles traités par le projet de loi, le Département suggère un amendement à l'art. 16, al. 2 de la LaLAT sur le point des avis à notifier au propriétaire. Un avis personnel doit actuellement être envoyés par le Département sous pli recommandé aux propriétaires de biens-fonds situés dans un périmètre, lorsque le nombre de communications individuelles n'excède pas 50. Certains propriétaires étant domiciliés à l'étranger ou leur adresse étant parfois inconnue, cette disposition est problématique. L'amendement propose que, dans ces cas-là, la publication dans la FAO vaille notification.

La Commission de l'aménagement a accepté, à l'unanimité, de baser ses travaux sur les amendements proposés par le Département.

A propos de la concertation :

L'intégration de la modification de l'art 5A de la LGZD portant sur la concertation implique des va-et-vient entre les autorités entre elles ainsi qu'entre les communes et leurs administrés, ce qui nécessite souvent des prolongations de délai qui permettent de tenir compte de la temporalité des

communes. Les temps de maturation et d'échanges entre intervenants concernés ne doivent donc pas être évacués, mais doivent être bornés, ce qui aura pour effet d'intensifier la concertation.

Vote par le Grand Conseil et suivi :

Si le Grand Conseil décide d'adopter ce projet de loi, il se verra dans l'obligation d'en accepter le cadre légal ainsi que les délais qui lui sont imposés.

De son côté, le Département s'est engagé à rendre un bilan et un suivi de l'évolution de la temporalité des procédures à la Commission.

Vertu des délais

La mise en place de délais d'ordre dans les procédures d'aménagement du territoire est primordiale, et ceci à de nombreux points de vue. Ce sont généralement dans les intervalles de transmission et de prise de décision, souvent caractérisés par l'absence de délais, que les pertes de temps sont constatées. En sus de l'accélération voulue par le projet de loi, émergera également naturellement une amélioration de la gestion des risques, de la fluidité, du suivi et du contrôle des procédures, ce qui permettra d'éviter à l'avenir certains oublis, aujourd'hui générateurs de ralentissement.

L'existence d'un délai implique, d'autre part, de recevoir « a minima » une explication de la part de l'organisme qui le dépasse.

Si l'administration peut se permettre d'assumer de longues temporalités, l'inexistence de délais d'ordre engendre des reports de délais, dans un climat d'incertitude, et rend impossible une planification précise des projets. D'autre part, le volet du financement des projets souffre des reports de délais qui font inévitablement courir des frais comme, notamment, des intérêts bancaires et des coûts en ressources humaines. C'est également pour ces raisons que la mise en place de délais est primordiale.

Ce projet de loi constitue donc un changement important, il favorisera l'efficacité et la rapidité dans le cadre des procédures en aménagement du territoire par des délais d'ordre agréés par le Département. Compte tenu de tout ce qui précède, la Commission de l'aménagement vous recommande, dans son unanimité, de faire bon accueil à ce projet de loi.

Catégorie : III (extraits)

Annexes

- *« Efficience des procédures de planification et d'autorisation de construire, ainsi que des procédures de recours qui s'y rapportent ». Résumé du rapport final, Secrétariat d'Etat à l'économie SECO. 1^{er} juin 2015.*
- *PL 11839 « Pour une planification efficiente », Durée des procédures observée ces 6 dernières années sur différents plans. Présentation du DALE à la commission de l'aménagement. 1^{er} juin 2016.*

Projet de loi (11839)

modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT) (L 1 30) (Pour une planification efficiente)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Art. 1 Modifications

La loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT), du 4 juin 1987, est modifiée comme suit :

Art. 16, al. 2 (nouveau teneur, l'al. 2 ancien devenant l'al. 3), al. 4 (nouveau teneur), al. 5 (nouveau teneur, l'al. 5 ancien devenant al. 6, l'al. 4 ancien devenant al. 5), al. 7 (nouveau teneur, l'ancien al. 7 devenant al. 8)

² L'avis aux propriétaires domiciliés dans le canton est envoyé valablement :

- a) pour les personnes physiques, à l'adresse indiquée par le bureau de l'habitant;
- b) pour les sociétés et personnes morales, à l'adresse du siège social;
- c) pour les propriétaires collectifs, à l'adresse de l'un d'entre eux ou de leur représentant, ou encore du régisseur.

Les propriétaires domiciliés à l'étranger, ceux dont l'adresse est inconnue, ainsi que les destinataires non atteints par l'avis sont réputés valablement prévenus par la publication faite dans la Feuille d'avis officielle. L'avis aux propriétaires n'indique que le numéro de la parcelle du fonds principal. Le numéro d'une parcelle ayant le caractère de dépendance de ce fonds n'est pas mentionné (dessertes, chemins privés).

⁴ Simultanément à l'ouverture de l'enquête publique, le département transmet le projet à la commune pour qu'il soit porté à l'ordre du jour du conseil municipal. A l'issue de l'enquête, le département transmet, en principe dans un délai de 45 jours, à la commune les observations reçues. L'autorité municipale doit communiquer son préavis dans un délai de 60 jours à compter de la réception des observations. Son silence vaut approbation sans réserve.

⁵ Au terme de la procédure prévue aux alinéas 1 et 3 ci-dessus, le Conseil d'Etat examine, en principe dans un délai de 4 mois, s'il entend saisir le Grand Conseil du projet et s'il y a lieu d'apporter des modifications à celui-ci pour tenir compte des observations recueillies et du préavis communal. Si ce dernier

est négatif, le Conseil d'Etat procède au préalable à l'audition du conseil administratif ou du maire de la commune. Si le projet de modification des limites de zone résulte d'une demande du Grand Conseil, le Conseil d'Etat est tenu de déposer un projet de loi. Le dépôt du projet de loi devant le Grand Conseil est ensuite annoncé par voie de publication dans la Feuille d'avis officielle et d'affichage dans la commune.

⁷ Le Grand Conseil statue sur les oppositions et vote le projet de loi en principe dans un délai de 4 mois. S'il a apporté des modifications à celui-ci, il examine préalablement s'il y a lieu de rouvrir tout ou partie de la procédure prévue au présent article, ce qui suspend ce délai.

Art. 2 Modifications à d'autres lois

¹ La loi générale sur les zones de développement, du 28 juin 1957 (L 1 35), est modifiée comme suit :

Art. 6, al. 2 (nouvelle teneur, l'al. 2 ancien devenant al. 3), al. 4 à 6 (nouvelle teneur, l'al. 6 ancien devenant al. 7), al. 8 (nouvelle teneur, les al. 8 et 9 anciens devenant al. 9 et 10) et al. 11 (nouvelle teneur, les al. 11 à 15 anciens devenant al. 12 à 16)

² L'avis aux propriétaires domiciliés dans le canton est envoyé valablement :

- a) pour les personnes physiques, à l'adresse indiquée par le bureau de l'habitant;
- b) pour les sociétés et personnes morales, à l'adresse du siège social;
- c) pour les propriétaires collectifs, à l'adresse de l'un d'entre eux ou de leur représentant, ou encore du régisseur.

Les propriétaires domiciliés à l'étranger, ceux dont l'adresse est inconnue, ainsi que les destinataires non atteints par l'avis sont réputés valablement prévenus par la publication faite dans la Feuille d'avis officielle. L'avis aux propriétaires n'indique que le numéro de la parcelle du fonds principal. Le numéro d'une parcelle ayant le caractère de dépendance de ce fonds n'est pas mentionné (dessertes, chemins privés).

⁴ Simultanément à l'ouverture de l'enquête publique, le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie transmet à la commune le projet de plan pour qu'il soit porté à l'ordre du jour du Conseil municipal. A l'issue de l'enquête, le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie transmet en principe dans un délai de 60 jours, à la commune les observations reçues. L'autorité municipale doit communiquer son préavis dans un délai de 45 jours à compter de la réception des observations. Son silence vaut approbation sans réserve.

⁵ L'enquête publique et l'avis aux propriétaires visés aux alinéas 1 et 2 sont toutefois facultatifs en cas d'accord des propriétaires concernés et lorsque le périmètre du projet de plan localisé de quartier est compris dans celui d'un plan directeur de quartier en force depuis moins de 10 ans. En l'absence d'enquête publique, le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie transmet à la commune le projet de plan pour qu'il soit porté à l'ordre du jour du Conseil municipal. L'autorité municipale doit alors communiquer son préavis dans un délai de 45 jours à compter de la réception du projet de plan. Son silence vaut approbation sans réserve.

⁶ Au terme de la procédure fixée aux alinéas 1 à 4, le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie examine, en principe dans un délai de 90 jours, si des modifications doivent être apportées au projet de plan localisé de quartier pour tenir compte des observations recueillies et du préavis communal.

¹¹ Toutefois, dans l'hypothèse où une commune a formé une opposition au projet et que le Conseil d'Etat entend la rejeter, il en saisit préalablement le Grand Conseil qui statue sur celle-ci en principe dans un délai de 90 jours à compter de sa réception, sous forme de résolution. Si l'opposition est acceptée, le Conseil d'Etat doit modifier le plan en conséquence. Il est ensuite procédé conformément à l'alinéa 9.

* * *

² Loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités, du 9 mars 1929 (L 1 40), est modifiée comme suit :

Art. 5, al. 2 (nouvelle teneur, l'al. 2 ancien devenant al. 3), al. 4 à 6 (nouvelle teneur, l'al. 6 ancien devenant al. 7), al. 8 (nouvelle teneur, les al. 8 et 9 anciens devenant al. 9 et 10) et al. 11 (nouvelle teneur, les al. 11 à 14 anciens devenant al. 12 à 15)

² L'avis aux propriétaires domiciliés dans le canton est envoyé valablement :

- a) pour les personnes physiques, à l'adresse indiquée par le bureau de l'habitant;
- b) pour les sociétés et personnes morales, à l'adresse du siège social;
- c) pour les propriétaires collectifs, à l'adresse de l'un d'entre eux ou de leur représentant, ou encore du régisseur.

Les propriétaires domiciliés à l'étranger, ceux dont l'adresse est inconnue, ainsi que les destinataires non atteints par l'avis sont réputés valablement prévenus par la publication faite dans la Feuille d'avis officielle. L'avis aux

propriétaires n'indique que le numéro de la parcelle du fonds principal. Le numéro d'une parcelle ayant le caractère de dépendance de ce fonds n'est pas mentionné (dessertes, chemins privés).

⁴ Simultanément à l'ouverture de l'enquête publique, le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie transmet à la commune le projet de plan pour qu'il soit porté à l'ordre du jour du Conseil municipal. A l'issue de l'enquête, le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie transmet en principe dans un délai de 60 jours, à la commune les observations reçues. L'autorité municipale doit communiquer son préavis dans un délai de 45 jours à compter de la réception des observations. Son silence vaut approbation sans réserve.

⁵ L'enquête publique et l'avis aux propriétaires visés aux alinéas 1 et 2 sont toutefois facultatifs en cas d'accord des propriétaires concernés et lorsque le périmètre du projet de plan localisé de quartier est compris dans celui d'un plan directeur de quartier en force depuis moins de 10 ans. En l'absence d'enquête publique, le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie transmet à la commune le projet de plan pour qu'il soit porté à l'ordre du jour du Conseil municipal. L'autorité municipale doit alors communiquer son préavis dans un délai de 45 jours à compter de la réception du projet de plan. Son silence vaut approbation sans réserve.

⁶ Au terme de la procédure fixée aux alinéas 1 à 4, le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie examine, en principe dans un délai de 90 jours, si des modifications doivent être apportées au projet de plan localisé de quartier pour tenir compte des observations recueillies et du préavis communal.

¹¹ Toutefois, dans l'hypothèse où une commune a formé une opposition au projet et que le Conseil d'Etat entend la rejeter, il en saisit préalablement le Grand Conseil qui statue sur celle-ci en principe dans un délai de 4 mois à compter de sa réception, sous forme de résolution. Si l'opposition est acceptée, le Conseil d'Etat doit modifier le plan en conséquence. Il est ensuite procédé conformément à l'alinéa 9.

PL 11839

« Pour une planification efficiente »

Durée des procédures observées ces 6 dernières années sur différents plans

Commission d'aménagement du canton
1^{er} juin 2016



Département de l'aménagement, du logement et de l'énergie
Office de l'urbanisme

07.09.2016 - Page 1

Données sur les MZ

Analyse de 67 plans de zone adoptés entre le 1er janvier 2010 et le 31 décembre 2015

- **Lancement des études ➡ ouverture de l'enquête publique :**
 - ✓ Durée médiane : 416 jours
 - ✓ Durée moyenne : 519 jours
- **Ouverture de l'enquête publique ➡ adoption MZ :**
 - ✓ Durée médiane : 550 jours
 - ✓ Durée moyenne : 764 jours
- **En cas de recours, adoption de la MZ ➡ arrêt de la Cour de Justice :**
 - ✓ Durée médiane : 417 jours
 - ✓ Durée moyenne : 423 jours
- 9 plans de MZ ont fait l'objet d'un recours à la CJ (10% du potentiel SBP et 8% du potentiel logement)



07.09.2016 - Page 2

Données sur les MZ

- **Fin de l'enquête publique ➡ envoi des observations au CM :**
 - ✓ Durée médiane : 42 jours
 - ✓ Durée moyenne : 128 jours
 - ✓ PL 11839 : immédiatement
- **Réception des observations par la commune ➡ préavis du CM :**
 - ✓ Durée médiane : 42 jours
 - ✓ Durée moyenne : 56 jours
 - ✓ Délai légal : 60 jours
 - ✓ Délai non tenu dans un tiers des cas
- **Préavis du CM ➡ ouverture de la procédure d'opposition :**
 - ✓ Durée médiane : 122 jours
 - ✓ Durée moyenne 302 jours
 - ✓ PL 11839 : 30 jours
- **Fin de la procédure d'opposition ➡ adoption de la MZ :**
 - ✓ Durée médiane : 116 jours
 - ✓ Durée moyenne : 214 jours
 - ✓ PL 11839 : 90 jours



Données sur les PLQ

Analyse de 69 PLQ adoptés entre le 1^{er} janvier 2010 et le 3 février 2016

- **Lancement des études ➡ ouverture de l'enquête publique :**
 - ✓ Durée médiane : 548 jours
 - ✓ Durée moyenne : 634 jours
- **Ouverture de l'enquête publique ➡ adoption PLQ :**
 - ✓ Durée médiane : 484 jours
 - ✓ Durée moyenne : 591 jours
- **En cas de recours, adoption du PLQ ➡ arrêt de la Cour de Justice :**
 - ✓ Durée médiane : 401 jours
 - ✓ Durée moyenne : 440 jours
- 42 PLQ ont fait l'objet d'opposition (80% des SBP totale et 69% des SBP logement)
- 27 PLQ ont fait l'objet d'un recours à la CJ (73 % des SBP totales et 60% des SBP logement)



Données sur les PLQ

- **Fin de l'enquête publique ➡ envoi des observations au CM :**
 - ✓ Durée médiane : 53 jours
 - ✓ Durée moyenne : 77 jours
 - ✓ PL 11839 : immédiatement

- **Réception observations par la commune ➡ préavis du CM :**
 - ✓ Durée médiane : 56 jours
 - ✓ Durée moyenne : 70 jours
 - ✓ Durée légale: 45 jours
 - ✓ Délai non tenu dans 60% des cas

- **Préavis du CM ➡ ouverture de la procédure d'opposition :**
 - ✓ Durée médiane : 98 jours
 - ✓ Durée moyenne 156 jours
 - ✓ PL 11839 : 30 jours

- **Fin de la procédure d'opposition ➡ adoption du PLQ :**
 - ✓ Durée médiane : 150 jours
 - ✓ Durée moyenne : 217 jours
 - ✓ PL 11839 : 60 jours
 - sans opposition : 66 jours (médiane), 70 jours (moyenne)
 - avec opposition : 204 jours (médiane), 220 jours (moyenne)

Secrétariat d'Etat à l'économie SECO

Efficiencce des procédures de planification et d'autorisation de construire, ainsi que des procédures de recours qui s'y rapportent

Résumé du rapport final

1er juin 2015

Résumé

Contexte, objectifs et méthodologie

Les coûts de la réglementation engendrés par les procédures dans le domaine de la construction et l'exigence d'une plus grande efficacité de ces dernières figurent depuis passablement de temps sur l'agenda politique. Malgré les nombreuses mesures mises en œuvre pour améliorer les procédures, ces vingt dernières années, le nombre d'interventions parlementaires réclamant une harmonisation et un allègement du carcan administratif dans le domaine de la construction, de même que la couverture médiatique du sujet témoignent de son actualité persistante, pour la société et la politique, ne serait-ce qu'en raison de l'exacerbation des conflits d'intérêt due, entre autres, à la densification du milieu bâti ou encore à l'évolution du contexte politique.

Un des effets attendus de l'harmonisation et de l'allègement des procédures en droit de l'aménagement du territoire et de la construction est la réduction des coûts pour les entreprises et les particuliers. C'est dans ce contexte que le Conseil fédéral a chargé le SECO, dans le rapport sur l'allègement administratif des entreprises publié en 2011, de réaliser une étude sur les conséquences économiques des droits d'opposition et de recours dans le droit de l'aménagement du territoire et de la construction. Le SECO a concrétisé et précisé le mandat en ciblant la question de l'efficacité des procédures de planification et d'autorisation de construire, et a chargé econcept de réaliser la présente étude. Celle-ci a bénéficié du suivi d'un large groupe, au sein duquel toutes les parties prenantes concernées étaient représentées.

La présente étude a eu pour but d'analyser et de comparer, dans le cadre d'une approche très large, l'efficacité des procédures de planification et d'autorisation de construire ainsi que des procédures de recours qui s'y rapportent, et d'en tirer des recommandations aussi concrètes que possible. Pour ce faire, on a cherché à identifier les éléments, aussi simples à appréhender que possible, d'une bonne procédure. Pour ce faire, les procédures appliquées aujourd'hui dans vingt communes de dix cantons différents ont été passées au crible. Des entretiens téléphoniques avec les responsables de ces communes ont été réalisés à cette fin, ainsi qu'avec des experts, généralement des cantons. Par ailleurs, il a été procédé à une collecte ponctuelle de données sur les résultats des procédures et à un questionnaire largement diffusé en lien avec des projets importants (volume de construction de plus de 20 millions de francs). L'analyse des résultats des procédures visait à évaluer et à accroître la base des données disponibles actuellement, ainsi qu'à mettre en évidence les différences entre les résultats des procédures des unités administratives prises en considération dans le cadre de l'étude. Quant au questionnaire, il s'adressait aux requérants de permis de construire pour des projets importants et avait pour but de tenir compte également du point de vue des maîtres d'ouvrage, le choix de prendre en considération des projets importants s'imposant par la fréquence et l'ampleur des polémiques suscitées par les retards pris par des chantiers de ce type.

L'étude a comporté trois volets : le premier a donné lieu à l'élaboration d'un modèle de procédure type (« bonne pratique ») à l'aune duquel l'efficacité des procédures en place a été vérifiée (voir le tableau en annexe) ; le deuxième a porté sur la saisie et l'évaluation des données relatives aux procédures aux niveaux cantonal et communal ; le troisième était constitué par le questionnaire adressé aux requérants de permis de construire et l'évaluation de leurs réponses. On trouvera ci-dessous une synthèse des résultats dûment étayés de ces trois volets.

Procédures d'autorisation de construire

Le traitement des demandes de permis de construire constitue une activité à grande échelle, qui nécessite à la fois une approche structurée et efficace et des ressources adéquates en personnel et en matériel. L'évaluation des procédures ainsi que les résultats du questionnaire adressé aux maîtres d'ouvrage ont livré des pistes d'améliorations ponctuelles des procédures d'autorisation de construire, qu'il conviendra d'examiner en vue d'apporter, si possible, des corrections (voir les recommandations).

Toutefois, les défis concernent souvent des points de détails. Par conséquent, il n'est guère possible de proposer des solutions toutes faites ou de partir d'un exemple de bonne pratique réalisé *ex ante* pour apporter des améliorations qui demanderaient, dans la plupart des cas, une analyse détaillée des processus internes et des obstacles spécifiques qui nuisent à leur efficacité. Toutefois, un controlling systématique de la durée des procédures, en particulier sous la forme d'un système transparent de rapports standardisés et concernant le respect de délais d'ordre appropriés, pourrait constituer un bon point de départ.

Outre des améliorations ponctuelles de procédures, deux gros chantiers ont été identifiés dans l'optique de l'optimisation des procédures d'autorisation : premièrement, l'harmonisation, entre les cantons et au sein des cantons, des procédures et des bases de décision et, deuxièmement, la modernisation des procédures par la mise en place de plateformes informatiques. Même si des progrès sont déjà notables sur ces deux plans, il serait judicieux d'intensifier les efforts entrepris compte tenu des défis à venir.

A l'issue de cette étude, il convient de se poser la question du potentiel restant d'optimisation des procédures. Les aspects matériels, en particulier la densité et la complexité croissante des réglementations, le degré d'approfondissement nécessaire des dossiers et la clarté des bases juridiques constituent des axes de travail prioritaires, auquel il conviendrait d'accorder une attention plus soutenue, à l'avenir.

Procédures de planification

Le nombre des procédures de planification à traiter n'est de loin pas aussi élevé que celui des demandes d'autorisation de construire. Si l'on parle de quelques cas par année, même dans les plus communes d'une certaine importance, leur délai de traitement est parfois très long en raison de la nature complexe de la procédure, qui dépend très

souvent à la fois de prises de décision démocratiques et de procédures juridiques, et implique de nombreux acteurs.

Outre certaines améliorations ponctuelles, une meilleure collaboration et une meilleure information mutuelle entre les maîtres d'ouvrage, les autorités et les autres parties concernées, par exemple par la mise en place de processus participatifs, apporteraient de bons résultats.

Procédures de recours

Par rapport au nombre élevé de procédures de planification et d'autorisation de construire, les procédures de recours sont plutôt rares. Par contre, elles retardent considérablement le début des travaux (dans les cantons étudiés, de près de six mois en moyenne), raison pour laquelle les maîtres d'ouvrage concernés estiment qu'elles sont coûteuses en termes d'argent et d'énergie. Rien d'étonnant, dès lors, que les recours soient souvent jugés « procéduriers », qualifiés d'« abusifs » ou même assimilés à une forme de chantage. Il convient toutefois de rester nuancé à ce propos car même si une partie des recours sont effectivement déposés pour faire pression sur les maîtres d'ouvrage, il ne paraît pas évident de conclure qu'ils constituent un abus de droit. De nombreuses propositions d'optimisation évoquées vont dans le sens d'une limitation du droit d'opposition, de plainte ou de recours. Ce droit est toutefois réglé au niveau fédéral et concrétisé par la jurisprudence du Tribunal fédéral – il s'agit là de normes minimales valables pour les cantons et les communes.

Outre les éléments mentionnés dans les recommandations, il serait plus important d'améliorer divers aspects (p. ex. une formulation plus claire des prescriptions et des règlements en matière de construction, de meilleurs conseils aux maîtres d'ouvrage et aux parties concernées ainsi qu'une importance accrue donnée aux efforts de médiation avant d'entamer une procédure de recours) plutôt que les procédures elles-mêmes.

Données disponibles

Pour l'heure, on ne dispose pas, en Suisse, de données systématiques concernant les résultats et les durées de traitement des diverses procédures dans le domaine de la construction. Dès lors, il n'est pas possible de réaliser d'analyses fondées sur le plan statistique sans procéder à de fastidieuses collectes de données complémentaires. La mise en place en cours et/ou planifiée de plateformes électroniques et de solutions de cyberadministration pour les procédures de planification et d'autorisation de construire pourrait donner l'occasion d'améliorer également la disponibilité des données si ces solutions informatiques sont conçues de manière appropriée. Les projets actuels et futurs devraient être coordonnés sur le plan suisse et, le cas échéant, optimisés spécifiquement dans cette optique.

Recommandations

Sur la base des analyses documentées faisant l'objet du présent rapport, les recommandations suivantes visent à améliorer l'efficacité des procédures :

Définir des critères clairs pour les procédures simplifiées et présenter des exemples

De nombreux cantons ont introduit des procédures simplifiées pour des constructions d'importance minime et ont fait de (très) bonnes expériences à ce sujet. Toutefois, les critères d'une procédure simplifiée sont souvent formulés d'une manière trop générale. Du coup, le requérant, et parfois même l'administration, ont de la peine à savoir dans quelle catégorie de procédure ranger la demande. Des listes non exhaustives de types de constructions pouvant être traités par le biais d'une procédure simplifiée s'avèrent très utiles à cet égard. Certains cantons sont très satisfaits d'avoir intégré de telles listes à leur loi sur les constructions ou à son ordonnance d'exécution. La Confédération ne dispose certes d'aucune compétence réglementaire en la matière, mais elle pourrait formuler des recommandations dans un document modèle. D'ailleurs, le Conseil fédéral a décidé de l'élaboration d'un « modèle de structure de loi sur les constructions ».

Revoir les délais d'ordre et renforcer leur controlling

Conformément à la LAT, les cantons et communes interrogés ont en général instauré des délais d'ordre pour les demandes d'autorisation de construire. Toutefois, la durée de traitement des dossiers varie parfois considérablement d'une administration à l'autre, ce qui donne l'impression que ces délais reflètent davantage la situation du moment et la durée effective des procédures qu'ils ne prescrivent une durée idéale à respecter. Il serait dès lors judicieux de procéder à un controlling systématique du respect des délais d'ordre ainsi qu'à la révision périodique de leur durée.

Examiner la mise en place de délais d'ordre pour les procédures de planification

La prescription de délais d'ordre est moins courante pour les procédures de planification que pour les procédures d'autorisation de construire. Il conviendrait dès lors d'envisager l'introduction de délais, par exemple pour le traitement d'oppositions ou pour la procédure d'approbation cantonale, en particulier pour la partie de la procédure qui n'est pas affectée par des processus d'ordre politique. Il convient toutefois d'examiner la question de manière plus approfondie étant donné que les aspects évoqués n'ont pas encore pu être complètement étudiés.

Porter la validité des autorisations de construire à trois ans

Dans la plupart des cantons, la validité des autorisations de construire est inférieure à trois ans et peut en général être prolongée. Un prolongement généralisé à trois ans rendrait superflues les demandes de prolongation tout en augmentant la sécurité du droit et, partant, la sécurité d'investissement des maîtres d'ouvrage.

Renforcer les efforts d'harmonisation

L'accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions, qui porte sur 30 notions formelles relevant de la construction, ou encore le lancement de plateformes électroniques montrent l'utilité des efforts d'harmonisation déployés dans le

domaine de la construction. Cependant, leur concrétisation est difficile et prend beaucoup de temps. Il convient dès lors d'examiner des mesures supplémentaires susceptibles de favoriser l'approche choisie, qui privilégie les accords intercantonaux.

Limiter à deux les instances cantonales de recours

La plupart des cantons ont réduit à deux le nombre d'instances de recours pouvant être saisies et ont réalisé de bonnes expériences à ce propos. Les cantons qui ne l'ont pas encore fait devraient envisager cette possibilité.

Créer les conditions pour davantage de procédures orales en matière de recours

Des procédures de recours rapides permettent de réduire l'attrait des recours téméraires sans restreindre les droits constitutionnels et garantis par la Convention européenne des droits de l'homme. Le fait que les procédures de recours s'effectuent pratiquement toujours par écrit tend à rallonger considérablement leur durée. En introduisant davantage de procédures orales en matière de recours, il serait possible d'accélérer les procédures. Toutefois, cela présuppose une structure administrative ou judiciaire professionnelle à même de les mener à bien, et il faudrait dès lors créer les conditions ad hoc. Par ailleurs, il faudrait concevoir une procédure qui combinerait de manière judicieuse des éléments écrits et oraux de sorte à garantir un bon équilibre entre les parties.

Développer des stratégies appropriées pour de (très) petites unités administratives

De nombreux acteurs relèvent que le niveau de compétence nécessaire représente un défi de taille pour de très petites communes en raison du manque d'habitude et de connaissances spécifiques des employés, le taux de renouvellement élevé des autorités de milice, etc. Même en l'absence de données concrètes, leurs remarques paraissent justifiées eu égard à la complexité et à la densité croissantes des réglementations. Différentes stratégies ont été mises en place avec plus ou moins de bonheur (délégation des dossiers à d'autres communes, fusion des services compétents au niveau régional, voire suprarégional, externalisation des tâches, ou encore fusion de communes). S'il convient de définir de cas en cas la meilleure stratégie à adopter, la nécessité de développer et de favoriser des approches prometteuses pour de (très) petites unités administratives paraît toutefois établie.

Mettre en place des plateformes de cyberadministration

Même si plusieurs cantons ont déjà mis en place avec succès des plateformes de cyberadministration, ce type de solution reste peu répandu dans le domaine de la construction. L'introduction de plateformes informatiques délivrant des permis de construire (deux systèmes) est soutenue financièrement par la Confédération si le canton satisfait aux critères d'encouragement définis (état 2014 : sur treize cantons ayant déposé une demande, onze remplissaient les conditions requises). Les solutions de cyberadministration sont généralement appréciées et peuvent contribuer à améliorer plusieurs aspects posant problème tels que la transparence et le contrôle de la durée des procédures, la simplification et l'harmonisation des formulaires de demande, l'information active des requérants sur l'état du traitement de leur demande, la vérification préalable

simple et rapide que le dossier est complet et le traitement en parallèle des demandes par plusieurs services. Dans l'idéal, l'introduction de plateformes de cyberadministration donne l'occasion de revoir les procédures existantes et de les optimiser au besoin. Il conviendrait par ailleurs de viser la mise en place d'une plateforme au niveau national ou du moins de garantir la compatibilité des deux systèmes soutenus en vue d'améliorer la comparaison des résultats et l'harmonisation dans le domaine de la construction.

Améliorer les données et la transparence

En Suisse, on déplore actuellement l'absence de données présentées de manière systématique concernant les procédures dans le domaine de la construction. Dès lors, il est très difficile, voire parfois impossible, de procéder à des analyses fondées statistiquement. Les travaux réalisés dans le cadre de la présente étude mettent en exergue les défis posés et le surcroît de travail, que représente la collecte de données supplémentaires. Les bases des données devraient être améliorées de manière systématique et pas uniquement ponctuellement pour que l'on puisse créer des bases permettant d'optimiser les procédures et améliorer la transparence au sein des cantons et entre ceux-ci. Reste que se pose la question des coûts et de l'utilité escomptée. L'encouragement et l'introduction en cours de plateformes de cyberadministration dans le domaine de la construction offrent une opportunité (unique) d'améliorer de manière durable la base des données en Suisse avec des moyens relativement modestes. Mais, pour cela, il convient de veiller à ce que les systèmes puissent générer des données compatibles pour l'ensemble de la Suisse et exploitables en vue d'analyses statistiques. Le subventionnement par la Confédération offre aussi l'occasion de définir des critères d'encouragement tenant compte de cet aspect.

Renforcer les services de conseil

La présente étude montre que des services de conseil complets et de qualité proposés par les autorités ou des prestataires privés en amont de la procédure proprement dite contribuent pour une bonne part à la qualité des demandes déposées et à l'efficacité des procédures, et permettent aux maîtres d'ouvrage d'éviter bien des frustrations. Pratiquement toutes les communes proposent des services de conseil ; toutefois, l'étendue et le type des services proposés, de même que la qualité, perçue subjectivement, de la collaboration sont variables.

Mettre en place des procédures de planification plus interactives

Une collaboration plus intensive et proactive entre les maîtres d'ouvrage, les autorités et les autres parties concernées est fondamentale pour la réussite de la planification. Une bonne coopération entre toutes les parties prenantes et une meilleure information mutuelle sont gages de succès. Les maîtres d'ouvrage, les communes et les cantons doivent donc œuvrer à la mise en place d'une collaboration active, par exemple par le biais de processus participatifs.

Favoriser la médiation et la conciliation

Certaines communes proposent une médiation active ou des procédures de conciliation dans le cadre de procédures de planification ou de demandes d'autorisation de

construire. Cependant, de tels efforts sont encore trop rares et souvent informels. Le nombre d'oppositions et de recours retirés ou réglés par le versement d'indemnités donne à penser que, dans bien des cas, les chances d'un règlement à l'amiable sont réelles. Encore faut-il ancrer le rôle actif de médiation des autorités compétentes, par exemple dans leur règlement sur les constructions ou dans l'ordonnance d'exécution de la loi sur les constructions.

Autres recommandations

La présente étude avait entre autres pour but de formuler des recommandations concrètes en vue d'améliorer l'efficacité des procédures de planification et d'autorisation de construire. A plusieurs reprises, il est clairement apparu qu'il ne faudrait pas se limiter à la question de l'efficacité des procédures pour résoudre les problèmes qui se posent aux maîtres d'ouvrage, aux autorités et aux autres parties concernées. Il conviendrait d'accorder une importance accrue aux aspects matériels, à la densité et à la complexité de la réglementation, ainsi qu'aux questions du degré d'approfondissement des dossiers et de clarté des bases juridiques. Des instruments tels que des analyses d'impact de la réglementation, une réglementation fondée sur la prise en compte des risques ou des évaluations standardisées des impacts de la réglementation pourraient s'avérer utiles à cet égard. Nous recommandons par conséquent l'introduction et un meilleur ancrage d'instruments de ce type au niveau des cantons et des communes.

Annexe : Éléments d'une bonne procédure

Différents éléments susceptibles de constituer une bonne procédure ont été examinés. Le tableau suivant les énumère, en précise les contours comme le résultat attendu et comprend en outre des remarques et appréciations. Une partie des éléments énumérés ont formé la base pour une check-list utilisée au cours du projet pour vérifier l'efficacité des procédures.

Élément	Contexte / résultat attendu	Remarques / appréciation
Bases juridiques régissant les permis de construire		
La législation prévoit une procédure sans autorisation pour les projets de moindre importance.	Considérations coûts/utilité : le jeu n'en vaut pas la chandelle pour des projets de moindre importance. L'utilité d'une telle procédure pour la société est moins importante que les coûts engendrés.	La subdivision des projets en catégories ne doit pas intervenir de manière arbitraire, mais selon des critères stricts. Le critère déterminant est sans doute le degré d'impact sur les tiers. Le déploiement opérationnel de ce critère est toutefois ardu et peut être source d'incertitudes pouvant réduire à néant les gains d'efficacité (p. ex. procédures supplémentaires si des voisins perçoivent une nuisance).
La loi prévoit une procédure simplifiée (p. ex. procédure de notification, pas de publication, procédure simple) pour les petites constructions.	Par-delà les considérations coûts/utilité, la distinction entre procédure ordinaire et procédure simple permet de choisir la procédure pertinente pour le projet de construction (degré d'approfondissement du dossier, implication de tiers, etc.).	
Définition de critères clairs et simples pour le recours à la procédure sans autorisation ou à la procédure simplifiée.	La charge administrative pour les maîtres d'ouvrage et pour les autorités diminue si la procédure à appliquer est aisée à déterminer ou clairement définie. Le risque d'erreurs de jugement et de procédures ultérieures diminue.	L'autorité doit connaître avec certitude les possibilités et modalités de recours à une procédure simplifiée et être capable d'informer clairement sur ce sujet. Les critères généraux peuvent être complétés par des listes de projets exemplaires et être présentés de manière compréhensible.
La législation prévoit l'examen préliminaire direct, en début de procédure, des documents transmis dans le cadre de la demande de permis de construire.	Les erreurs formelles et les problèmes de documents manquants peuvent être rapidement identifiés et les pertes de temps diminuées. L'examen préliminaire direct augmente la pression sur l'autorité et garantit la prévisibilité pour les requérants d'un permis de construire.	Un examen préliminaire est très judicieux. Il a lieu la plupart du temps (même s'il n'est pas prévu par la loi). Plus le dépôt des demandes est formel, plus l'examen préliminaire est aisé. Le contenu exact de l'examen préliminaire est flou, notamment sur les points qui relèvent de l'autorité (p. ex. quand telle ou telle attestation est-elle nécessaire ?).
Un émolument est perçu pour les oppositions.	Les obstacles aux oppositions sont plus importants. Les oppositions sans chance de succès perdent de leur attrait.	L'impact des émoluments fixés en fonction du travail fourni est sans doute assez limité car les montants sont relativement modestes (les émoluments ne sont pas des instruments de pilotage et doivent être proportionnés au travail effectif). De plus, les oppositions sont un indicateur pour les autorités – qui sont souvent de milice – que des problèmes existent, ce qui peut améliorer l'efficacité et la qualité des procédures.
Aucune possibilité explicite d'oppositions collectives.	Dans le cadre d'oppositions collectives, les frais de procédure peuvent être partagés par un plus grand nombre de personnes, ce qui incite davantage à engager ou poursuivre une procédure.	Les procédures collectives engendrent aussi d'autres coûts, notamment ceux engendrés par la coordination des plaignants, ce qui semble relativiser la question. Par ailleurs, les opposants peuvent aussi se regrouper, même sans possibilité d'opposition collective, et se répartir les frais (d'avocat). D'une manière générale, les demandes au contenu identique sont, d'une façon ou d'une autre, synthétisées et traitées.

Élément	Contexte / résultat attendu	Remarques / appréciation
La législation exige une procédure de conciliation ou une médiation en cas d'opposition.	Cela favorise les règlements à l'amiable et évite les procédures de recours.	Une médiation habile peut aider au consensus ; certaines législations cantonales prévoient explicitement des négociations de conciliation. Une autorité peut proposer cette médiation quand bien même elle n'est pas prévue explicitement par la loi ; nombreuses sont toutefois les autorités à ne pas pouvoir agir ainsi car leur structure organisationnelle ne l'autorise pas. La question doit par conséquent être examinée en lien avec le mode d'organisation de l'autorité considérée.
Des indemnités (financières) sont également possibles dans le cadre des projets des pouvoirs publics.	Dans le cadre des projets des pouvoirs publics, les règlements à l'amiable sont privilégiés s'il faut indemniser des opposants privés (comme c'est le cas pour les constructions privées). Les bases juridiques régissant le financement de telles indemnisations font en partie défaut.	Cet élément ne peut être réglé de manière générale. Selon le type de projet, l'indemnisation doit être inscrite dans les dispositions juridiques relatives au financement (p. ex. loi spéciale pour les projets d'envergure).
La législation prévoit des délais d'ordre relatifs à la procédure ordinaire de permis de construire.	Pression sur les autorités, garantie d'une certaine prévisibilité pour les requérants d'un permis de construire.	Les délais d'ordre peuvent être contreproductifs s'ils ne sont pas perçus comme des maximums mais comme des valeurs cibles. Pour déployer pleinement leurs effets, ils doivent représenter une valeur optimale (et non se rapprocher de la durée moyenne de la procédure). Le respect des délais d'ordre devrait être contrôlé régulièrement et de façon contraignante.
De légers correctifs peuvent être apportés au projet durant la phase de la construction.	Considérations coûts/utilité : le jeu n'en vaut pas la chandelle pour des correctifs mineurs. L'utilité pour la société d'une telle procédure est moins importante que les coûts.	Ici aussi, une certaine marge d'interprétation existe quant au caractère mineur d'un correctif. Des correctifs mineurs sont sans doute toujours possibles.
Les permis de construire ont une validité de 3 ans minimum.	En cas de retard, il n'est pas nécessaire de lancer une nouvelle procédure.	Une durée de validité assez longue du permis donne de la souplesse aux maîtres d'ouvrage, tant dans l'utilisation des capacités, dans leur réaction aux fluctuations du marché de l'immobilier, que dans le choix du moment optimal pour le début des travaux de construction. Les bâtiments ne pouvant souvent être vendus qu'une fois le permis de construire délivré, un délai assez long s'avère précieux pour les maîtres d'ouvrage.
Les permis de construire peuvent être prolongés.	En cas de retard, il n'est pas nécessaire de lancer une nouvelle procédure.	Une prolongation de permis s'avère plus complexe à gérer qu'une durée de validité longue. Elle permet toutefois de contrôler que certaines conditions sont encore réunies. Fixer des conditions de prolongation de permis de construire trop rigides réduit la sécurité en matière de planification pour les maîtres d'ouvrage.
Bases juridiques régissant la procédure de planification en lien avec un projet de construction		
La législation prévoit un examen préliminaire direct des documents transmis pour les plans d'affectation spéciaux élaborés par les propriétaires fonciers.	Les erreurs formelles et les problèmes de documents manquants peuvent être rapidement identifiés et les pertes de temps diminuées.	Les planifications, même si elles sont conçues par les propriétaires fonciers, sont toujours effectuées en collaboration avec les autorités, lesquelles peuvent avoir une influence déterminante durant le processus. Par conséquent, un examen préliminaire des documents transmis est beaucoup moins pertinent dans ce cas que pour les permis de construire.

Élément	Contexte / résultat attendu	Remarques / appréciation
La législation prévoit des délais d'ordre relatifs au traitement des oppositions par les autorités.	Pression sur les autorités, garantie d'une certaine prévisibilité pour les requérants d'un permis de construire.	Les délais d'ordre peuvent être contreproductifs s'ils ne sont pas perçus comme des maximums mais comme des valeurs cibles. Pour déployer pleinement leurs effets, ils doivent représenter une valeur optimale et être contrôlés régulièrement et, le cas échéant, adaptés.
Un émoulement est perçu pour les oppositions.	Les obstacles aux oppositions sont plus importants. Les oppositions sans chance de succès perdent de leur attrait.	L'impact des émoulements fixés en fonction du travail fourni est sans doute encore moins important dans le cadre de la procédure de planification qu'il ne l'est dans celle de permis de construire. De plus, les oppositions sont ici aussi un indicateur précoce de certains problèmes, ce qui peut améliorer l'efficacité et la qualité des procédures.
La législation exige une procédure de conciliation ou une médiation en cas d'opposition.	Cela favorise les règlements à l'amiable et réduit ainsi les procédures de recours et les attermolements dans le processus politique.	Une médiation habile peut aider au consensus. C'est peut-être plus important encore pour la procédure de planification que pour la procédure de permis de construire, étant donné que l'ensemble du processus implique souvent davantage de personnes et intègre qui plus est d'importantes composantes politiques.
La législation prévoit des délais relatifs aux différentes étapes du processus politique dans la perspective de la détermination de plans d'affectation/plans d'affectation spéciaux.	Pression sur les autorités, garantie d'une certaine prévisibilité pour les requérants d'un permis de construire.	Les délais impartis à des processus politiques sont difficiles à mettre en œuvre, car l'agenda politique est influencé par de très nombreux facteurs.
Un examen préliminaire cantonal a lieu.	Eviter les « doubles procédures » s'il est certain que, côté canton, au terme de la procédure, aucune différence substantielle ne sera à attendre.	
Un délai d'ordre prévoit la rapidité avec laquelle l'éventuelle procédure d'autorisation auprès du canton doit être achevée.	Pression sur les autorités, garantie d'une certaine prévisibilité pour les requérants d'un permis de construire.	Les délais d'ordre peuvent être contreproductifs s'ils ne sont pas perçus comme des maximums mais comme des valeurs cibles. Pour déployer pleinement leurs effets, ils doivent représenter une valeur optimale et être contrôlés régulièrement et, le cas échéant, adaptés.
Combinaison entre une procédure de permis de construire et une procédure de planification		
Les procédures de planification et de permis de construire peuvent être menées de front si, lors d'un projet de construction, des adaptations doivent être d'abord effectuées au niveau des planifications.	Les procédures parallèles s'avèrent généralement plus rapides que les procédures successives. La fixation et l'approbation du plan d'affectation et le dépôt de la demande de permis de construire peuvent alors intervenir dans un laps de temps assez court.	Un regroupement formel des procédures n'est pas possible (exception : v. point suivant), étant donné qu'il s'agit, sur le plan juridique, de procédures différentes (procédure de planification vs. application du droit). Ainsi, d'une manière générale, le permis de construire ne peut être délivré qu'une fois la procédure de planification achevée. Un traitement plus parallèle peut toutefois être recherché. Pour les maîtres d'ouvrage, celui-ci implique toutefois des risques et des frais plus importants. Mais il peut valoir la peine en fonction du projet.

Élément	Contexte / résultat attendu	Remarques / appréciation
Il est possible de faire avancer le projet de construction dès la procédure de planification en traitant tous les aspects importants dans le cadre de cette procédure.	Réduction du nombre de recours puisqu'il y a moins de possibilités de recourir contre un permis de construire (tous les aspects importants ayant déjà été traités lors de la procédure de planification).	Cette possibilité n'a pas que des avantages pour les maîtres d'ouvrage. En effet, le projet doit notamment être très concret dès la phase de la procédure de planification (cela limite la marge de manœuvre future, pas de « planification en continu » possible). Toutefois, dans certains cas, cette option peut produire de très bons résultats, y compris pour ce qui est de la durée de procédure, et elle devrait constituer une alternative pour les maîtres d'ouvrage.
Voies de recours		
La législation prévoit des délais d'ordre pour le traitement des recours.	Pression sur l'instance, garantie d'une certaine prévisibilité.	Les délais d'ordre ont moins d'importance concernant les voies de recours car la longueur des procédures est déterminée par autrui, les parties en présence principalement. En comparaison internationale, la Suisse peut se targuer de procédures courtes. Les tribunaux ont toutefois la possibilité de fixer des délais en ce qui concerne les prises de position des parties.
Deux instances cantonales au maximum.	Disposer de voies de recours plus courtes permet généralement une accélération des procédures correspondantes.	Un compromis existe entre la simplification des procédures et la sécurité juridique. Il n'est pas certain que les procédures faisant intervenir une seule instance cantonale soient plus courtes, car les voies de recours ont aussi un effet de filtre. En outre, une question fait ici débat : une première instance de recours interne à l'administration (par opposition à un tribunal en tant que première instance de recours) contribue-t-elle à une meilleure efficacité ?
Une seule instance cantonale.	Disposer de voies de recours plus courtes permet généralement une accélération des procédures correspondantes.	
Les frais judiciaires sont répartis de sorte que la partie succombante doit en assumer une partie.	Les obstacles aux voies de recours sont plus importants, diminution des procédures téméraires.	
Organisation des procédures		
Les documents peuvent être transmis par voie électronique.	Cela facilite la coordination et le traitement électronique au sein de l'autorité.	Nombreux sont les maîtres d'ouvrage à recourir aux outils informatiques. La numérisation des plans et des documents transmis au format papier est relativement coûteuse, si bien que leur saisie devrait être dès le départ numérique. Des exceptions existent en matière de signature, étant donné que la signature électronique se s'est pas encore imposée (mais ça ne saurait tarder).
Les documents sont traités électroniquement par l'autorité.	Cela facilite notamment le traitement parallèle par différents services.	
Information régulière des requérants sur l'état des travaux et les oppositions.	Accroître la prévisibilité des procédures. La prévisibilité est cruciale pour les requérants (p. ex. pour planifier les ressources).	La date de clôture effective reste incertaine y compris en cas d'information régulière. Une communication active n'a lieu généralement que si la procédure est traitée par voie électronique ou en cas d'opposition.
Si une procédure requiert une coordination matérielle entre les autorités cantonales et communales, un service responsable est alors défini au niveau cantonal.	Une coordination judicieuse augmente l'efficacité et accélère les procédures, ce à quoi peut contribuer le fait qu'un seul service dirige la procédure.	Le Tribunal fédéral a rappelé (ATF 116 Ib 50 ss.) que l'application du droit devait être coordonnée sur le plan matériel si la réalisation d'un projet requiert d'appliquer différentes règles matérielles et qu'il existe entre celles-ci un lien étroit ne permettant pas de les appliquer de manière dissociée et indépendante l'une de l'autre. Les modalités de la coordination (modèle de coordination ou modèle de concentration) ne sont pas définies.

Élément	Contexte / résultat attendu	Remarques / appréciation
Si plusieurs autorités cantonales sont intervenantes, la procédure est ancrée auprès d'une seule autorité (modèle de concentration).	Le modèle de concentration faisant appel à un seul service décisionnaire, à la différence du modèle de coordination, on attend de lui des procédures plus rapides.	Certains cantons s'efforcent d'aller dans le sens du modèle de concentration, quelques-uns œuvrent déjà selon ce modèle. Dans la pratique, la plus grande efficacité du modèle de concentration par rapport au modèle de coordination est discutable. L'autorité qui prend la décision doit se concerter avec les autres services, y compris dans le modèle de concentration.
L'autorité communale qui délivre le permis de construire désigne, pour chaque demande de permis, un service ou une personne pour chapeauter la procédure.	Accélération des procédures et meilleure efficacité grâce à la coordination et à la définition claire des responsabilités.	
La durée des procédures est régie, pour les services concernés, par des délais maximums contraignants internes à l'administration.	Accélération par pression interne sur les services administratifs.	A l'instar des délais d'ordre, les délais internes à l'administration peuvent être contreproductifs s'ils ne sont pas perçus comme des maximums mais comme des valeurs cibles. Pour déployer pleinement leurs effets, ils doivent représenter une valeur optimale et être contrôlés régulièrement et, le cas échéant, adaptés.
Dans le cadre de la procédure de coordination, les services concernés effectuent un examen préliminaire. Si les documents transmis sont incomplets, le service responsable en est immédiatement avisé.	Les erreurs formelles et les problèmes de documents manquants peuvent être rapidement identifiés et les pertes de temps diminuées.	Les erreurs formelles et les problèmes de documents manquants peuvent être identifiés dès l'examen préliminaire de la demande. L'examen préliminaire par les services administratifs devrait donc plutôt porter sur le contenu, ce qui n'est d'une manière générale pas directement possible.
Délais de traitement contraignants pour les commissions d'experts qui doivent, le cas échéant, participer à l'évaluation des demandes de permis de construire dans la commune (p. ex. architecture/urbanisme).	Accélération par pression sur les commissions d'experts de milice.	Lorsque ce genre de commissions existe, il y a sans doute un potentiel d'accélération. Des résistances sont à attendre en cas de mise en œuvre concrète dans le cadre d'un système de commissions de milice. En l'absence de telles commissions, l'élément perd toute pertinence.
Possibilité de décisions préliminaires ou d'informations qualifiées émanant des autorités.	L'adaptation des documents avant leur transmission accélère la procédure.	Concrètement cela n'est possible que si les questions ne doivent pas faire l'objet d'une coordination.
Information et communication		
Les législations et les règlements communaux et cantonaux sont accessibles au public.	Il est plus facile de trouver les règlements pertinents, notamment pour les maîtres d'ouvrage extracommunaux ou extracantonaux.	Aujourd'hui, ce qui est pertinent, ce n'est pas tant l'accessibilité que les compléments d'information, les exemples, les check-lists, les offres de renseignement ou de conseil.
Les principes d'application ou les directives sont accessibles au public.	Les maîtres d'ouvrage peuvent mieux ajuster leur demande aux exigences de l'autorité.	Les principes d'application ou les directives sont souvent internes à l'administration et par conséquent opaques. Une publication est beaucoup plus exigeante (qualité et caractère contraignant des documents). Aussi, une offre de conseil est-elle sans doute mieux à même de cerner le besoin d'information.

Élément	Contexte / résultat attendu	Remarques / appréciation
<p>Un guide ou un site internet décrit les procédures de manière transparente.</p> <p>Tous les formulaires nécessaires peuvent être téléchargés depuis l'internet.</p>	<p>Il est plus facile de trouver les règlements et formulaires pertinents.</p>	<p>Cela est surtout pertinent pour les maîtres d'ouvrage extracommunaux, extracantonaux ou qui « manquent d'expérience ». En outre, les barrières à l'accès au marché pourraient s'en trouver abaissées pour les acteurs extracommunaux ou extracantonaux (architectes, entreprises de construction).</p>
<p>Une liste des documents à transmettre pour chaque procédure est mise à la disposition des maîtres d'ouvrage.</p>	<p>Allègement administratif pour les maîtres d'ouvrage et moins de demandes incomplètes.</p>	
<p>Mise à disposition d'une offre de renseignement et de conseil d'accès facile pour les permis de construire et promotion/information relative à cette offre.</p>	<p>Une prise de contact anticipée permet des procédures plus efficaces car les maîtres d'ouvrage peuvent mieux ajuster leurs demandes aux exigences de l'autorité.</p>	<p>La qualité de l'offre de conseil est déterminante.</p>
<p>Le nombre d'interlocuteurs des maîtres d'ouvrage passe à deux au maximum (le service cantonal responsable et la commune).</p>	<p>Accélération et meilleure efficacité par des responsabilités et des canaux de communication clairement définis.</p>	
<p>Les maîtres d'ouvrage sont étroitement suivis par l'autorité dans le cadre des procédures de planification.</p>	<p>Meilleure qualité des plans avec pour effet une accélération des procédures.</p>	<p>Les procédures de planification sont davantage de nature coopérative que les procédures de permis de construire et moins structurées. Une bonne coopération entre les maîtres d'ouvrage et les autorités est capitale pour la réussite.</p>
Compétence technique et ressources		
<p>Les autorités disposent d'un budget pour recourir à des spécialistes externes et constituent un réseau de spécialistes qui peuvent être sollicités rapidement en cas de besoin.</p>	<p>Le recours au savoir externe (si le savoir n'est pas disponible en interne) se traduit généralement par de meilleures décisions et des procédures plus rapides et plus efficaces.</p>	<p>Particulièrement pertinent pour les petites et très petites communes.</p>
<p>Promotion active de la collaboration intercommunale par le canton (p. ex. incitations financières).</p>	<p>Professionnalisation par regroupement des connaissances techniques. Plus grande capacité et flexibilité en cas d'accomplissement commun des tâches. Ces facteurs favorisent l'accélération.</p>	
<p>Externalisation de l'évaluation technique à des experts privés.</p>	<p>Potentiel d'accélération et d'amélioration de la qualité si le savoir-faire manque en interne.</p>	<p>Particulièrement pertinent pour les petites communes. L'externalisation recèle un potentiel d'accélération et d'amélioration de la qualité si le savoir-faire manque en interne et si l'externalisation est en mesure d'améliorer la qualité de la décision de construction.</p>
Statistiques		
<p>Collecte et publication de données statistiques sur le nombre, le type et la durée des procédures chaque année.</p>	<p>Une plus grande transparence a généralement un effet accélérateur, signalement de problèmes.</p>	<p>Les procédures de planification sont très hétérogènes, les statistiques sont souvent peu, voire pas du tout parlantes. Plutôt judicieuses dans le domaine des permis de construire. Pour pouvoir créer des bases solides, il faut déterminer les informations à collecter avec quel degré de différenciation.</p>

Élément	Contexte / résultat attendu	Remarques / appréciation
Les tribunaux publient des statistiques sur le type et la durée moyenne des procédures de recours.	Pression sur les tribunaux, amélioration de la transparence, effet accélérateur, mise en avant des problèmes.	Les statistiques existantes ne sont souvent pas parlantes. L'élaboration de statistiques pertinentes a un coût.

Tableau 1 : Éléments d'une bonne procédure identifiés dans le cadre du projet

La longueur de la liste montre que de nombreux éléments sont nécessaires et doivent interagir pour que les procédures se déroulent de manière efficace. Il va également de soi que tous les éléments ne sont pas pertinents pour l'ensemble des cantons et communes.