

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 indemnités 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 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 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 atermoiements 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 n'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
Un guide ou un site internet décrit les procédures de manière transparente. Tous les formulaires nécessaires peuvent être téléchargés depuis l'internet.	Il est plus facile de trouver les règlements et formulaires pertinents.	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).
Une liste des documents à transmettre pour chaque procédure est mise à la disposition des maîtres d'ouvrage.	Allègement administratif pour les maîtres d'ouvrage et moins de demandes incomplètes.	
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.	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.	La qualité de l'offre de conseil est déterminante.
Le nombre d'interlocuteurs des maîtres d'ouvrage passe à deux au maximum (le service cantonal responsable et la commune).	Accélération et meilleure efficacité par des responsabilités et des canaux de communication clairement définis.	
Les maîtres d'ouvrage sont étroitement suivis par l'autorité dans le cadre des procédures de planification.	Meilleure qualité des plans avec pour effet une accélération des procédures.	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.
Compétence technique et ressources		
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.	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.	Particulièrement pertinent pour les petites et très petites communes.
Promotion active de la collaboration intercommunale par le canton (p. ex. incitations financières).	Professionnalisation par regroupement des connaissances techniques. Plus grande capacité et flexibilité en cas d'accomplissement commun des tâches. Ces facteurs favorisent l'accélération.	
Externalisation de l'évaluation technique à des experts privés.	Potentiel d'accélération et d'amélioration de la qualité si le savoir-faire manque en interne.	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.
Statistiques		
Collecte et publication de données statistiques sur le nombre, le type et la durée des procédures chaque année.	Une plus grande transparence a généralement un effet accélérateur, signalement de problèmes.	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.

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.