

RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :

Postulat Jacques Haldy et consorts pour alléger et faciliter les procédures de construction

La commission s'est réunie le 14 janvier 2013. Elle était composée de Mesdames Isabelle Chevalley (en remplacement de M. Patrick Vallat), Laurence Cretegy, Florence Golaz (présidence), Sylvie Podio, Monique Weber-Jobé (en remplacement de M. Daniel Trolliet) et de Messieurs Alexis Bally, Hugues Gander, Jacques Haldy, Rémy Jaquier et Jean-François Tuillard. Monsieur Marc-André Bory était excusé et non remplacé.

Ont participé également à la séance : Madame la Conseillère d'Etat Béatrice Métraux, Cheffe du DINT, Monsieur Philippe Gmür, Chef du SDT et Madame Chantal Dupré, avocate responsable du groupe Appui juridique au SDT.

Nos remerciements vont à Monsieur Cédric Aeschlimann et à Madame Stéphanie Bédât pour la bonne tenue des notes de séance.

1. Demandes du postulant

Monsieur le député Jacques Haldy expose ses propositions. Il s'agit de dégager un consensus en vue d'une réforme technique de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LATC) visant à davantage d'efficacité dans le processus d'octroi des permis de construire. La réflexion autour du dépôt de ce postulat a été menée avec des professionnels de l'immobilier (avant tout des architectes), qui constatent que les demandes de permis de construire sont de plus en plus exigeantes, avec une préparation lourde et sans garantie de succès.

Deux propositions fondent le postulat :

Permis de construire à deux degrés. Il s'agit de dissocier la procédure administrative qui concerne les aspects purement techniques du bâtiment, de la procédure liée aux éléments essentiels de la construction (volumétrie, distances, implantation, hauteur, nuisances) de nature à toucher les intérêts des tiers. La première phase de la procédure ne porterait que sur ces derniers aspects, avec une mise à l'enquête et la délivrance d'un permis provisoire permettant de régler les oppositions. Dans un deuxième temps, qui pourrait débiter dès la délivrance en première instance du permis provisoire, le dépôt et l'examen des documents administratifs qui concernent uniquement les communes et l'Etat (documents relatifs aux performances énergétiques du bâtiment SEVEN, questions de protection incendie ECA, rapports amiante, formulaires de protection civile, etc..) seraient examinés par les services concernés. Le permis de construire devenant exécutoire uniquement à l'issue de cette deuxième phase.

Plan d'affectation valant permis de construire. Pour certaines constructions particulières, il est nécessaire d'adopter des règles spécifiques, dérogeant au plan d'affectation, alors que le projet architectural est connu, notamment lorsqu'il est le résultat d'un concours d'architecture. Dans cette

hypothèse, la réalisation du projet nécessite à l'heure actuelle deux procédures complètes, l'une de planification, l'autre de permis de construire, alors qu'il s'agit du même objet et que les opposants sont fort tentés d'utiliser à chaque fois les voies de recours à disposition. Une tentative a déjà été faite dans le canton avec l'adoption du plan de quartier de compétence municipale (PQCM). Faute d'approbation par les autorités cantonales, cette procédure a été considérée comme non conforme au droit fédéral.

2. Position du Conseil d'Etat (permis à deux degrés)

Madame la Conseillère d'Etat affirme que, sur le principe, son département est favorable à tout ce qui permettrait d'accélérer la procédure.

La procédure du permis à deux degrés, qui n'est pas nouvelle, a notamment fait l'objet d'une étude par le prof. Poudret ainsi que par Me Bovet. Il ressort de ces études que la distinction entre ce qui relève du premier et du second degré n'est pas toujours évidente à établir. Par exemple, la nature d'un chauffage peut déterminer la taille des cheminées et par voie de conséquence, avoir un effet sur le voisinage.

Le canton de Neuchâtel a introduit cette procédure dans la Loi sur les constructions (LConstr.) du 25 mars 1996, à son article 36 (Sanction à deux degrés) :

¹Le permis de construire ou sanction définitive peut être précédé de la sanction préalable, qui liquide définitivement les questions de masse, d'implantation, d'affectation et d'accès, d'une part, les autorisations spéciales ou dérogations pouvant être accordées à ce stade, d'autre part.

²En cas de sanction à deux degrés, la mise à l'enquête publique intervient lors de la demande de sanction préalable.

³Une nouvelle mise à l'enquête publique, lors de la demande de sanction définitive, n'intervient que dans la mesure où apparaissent des éléments nouveaux qui peuvent avoir une incidence sur les intérêts de tiers.

Les services compétents du DINT ont consulté leurs homologues neuchâtelois qui constatent que cette possibilité reste peu utilisée. Malgré une situation de simplification, des recours sont déposés pour en savoir plus d'une part et afin de réserver les droits des tiers, d'autre part. Ainsi, le système est attractif, mais la question du périmètre des éléments non soumis à enquête publique, qui reste flou, impacte sur son efficacité.

Au plan vaudois, il faut rappeler l'article 119 LATC (autorisation préalable d'implantation) dont le premier alinéa correspond à la demande exprimée par le postulat dans ce sens qu'il permet de vérifier si le projet est contesté ou non sur les points principaux et évite d'engager trop de temps. En effet :

¹Toute personne envisageant des travaux peut requérir, avant la mise à l'enquête du projet de construction, une autorisation préalable d'implantation.

3. Discussion générale (permis à deux degrés)

Le postulant indique que la procédure de permis de construire à deux degrés ne peut pas tout résoudre. Il s'agirait d'en limiter le champ d'application en ciblant les projets les plus pertinents. A ce stade, les questions restent ouvertes et demandent à être étudiées, d'où le dépôt d'un postulat et non d'une motion.

Certains commissaires émettent des doutes concernant le permis de construire à deux degrés. Il ne devrait pas empêcher les associations concernées d'intervenir, sans quoi il y aurait un risque d'opposition de principe systématique afin de réserver les droits. Est également relevée la difficulté de distinguer les éléments liés à la construction de ceux qui participent du volet technique de l'autorisation de construire. Par ailleurs, un commissaire indique qu'accepter un projet dans une première étape comporte le risque de dévaloriser l'examen technique, les éléments techniques pouvant actuellement aussi faire l'objet d'oppositions de la part des tiers (par exemple les dispositifs de ventilation, de rejets de fumée, notamment).

Un commissaire est d'avis que le renvoi du postulat permettrait une investigation au niveau des cantons qui pratiquent la procédure à deux degrés, notamment les cantons alémaniques, et d'en savoir plus sur l'efficacité du système.

Un ancien municipal fait part de son expérience et indique que le recours à l'article 119 LATC (autorisation préalable d'implantation) est une chose positive. Ce type de procédure est peu utilisé, mais pourrait justement être pertinent pour des ouvrages complexes.

4. Position du Conseil d'Etat (plan d'affectation valant permis de construire)

Madame la Conseillère d'Etat indique que cet instrument existe déjà et a été introduit en 1998 à l'article 69a LATC :

¹Le plan de quartier ou une partie de celui-ci équivalent à un permis de construire lorsqu'ils sont complétés par les éléments d'une demande de permis de construire.

La conformité de détail du projet de construction est vérifiée par la municipalité qui établit un préavis à l'attention du législatif communal et à la commission chargée de rapporter en plenum.

Dans les faits, ce système est peu appliqué. La difficulté vient du fait que l'on a rarement tous les détails au moment de la planification. Dans le cas où l'on en dispose néanmoins, l'option favorisée est celle qui consiste à engager une procédure de permis de construire en parallèle à la mise à l'enquête du plan d'affectation. Les communes préfèrent ce système plutôt que de soumettre à leur législatif des détails de construction.

5. Discussion générale (plan d'affectation valant permis de construire)

Selon le postulant, le système relatif au plan d'affectation n'est pas remis en cause. Pour les projets soumis à concours architectural, on prévoit de plus en plus les règles qui permettent sa réalisation seulement après que le projet a été choisi. Dans ces cas, les deux procédures sont nécessaires, l'une de planification, l'autre de permis de construire. Pour ces projets, et sans atteindre aux droits des tiers, ne serait-il pas envisageable d'avoir une procédure unique ? Ce qui est ennuyeux dans la situation juridique actuelle réside dans ce doublon de procédure qui implique un doublon de possibilités de recours. Le postulat demande l'engagement d'une réflexion technique pour éviter un doublon de procédure dans certains cas particuliers à cibler (essentiellement les concours d'architecture).

Le chef du SDT évoque l'exemple de l'Hôpital intercantonal de Rennaz. Ce projet a fait l'objet d'un concours dont le règlement a défini les grandes lignes du plan d'affectation cantonal (PAC). La demande de permis de construire prend en compte ce qui est nécessaire au moment de l'exploitation de l'hôpital (prévue dans ce cas en 2016). Le plan d'affectation et la demande de permis de construire n'ont pas été mis à l'enquête en même temps, notamment en raison du fait que certains éléments du dossier pouvaient évoluer et amener des demandes à intégrer dans le

permis de construire. Aujourd'hui, le PAC est encore en cours de procédure, et les oppositions seront traitées à la lecture du résultat de l'enquête publique du permis de construire. Dans une situation simple, les deux procédures auraient pu être menées simultanément et orientées vers les bons services. On aurait utilisé le plan de quartier équivalent à un permis de construire.

Un commissaire estime que si les règles d'un concours d'architecture ne sont pas conformes au plan, alors il s'agirait bien de recourir à l'art. 69a LATC et de faire la promotion de cet article.

6. Conclusion et recommandation de la commission

Les commissaires ont une certaine ouverture par rapport aux demandes du postulant pour permettre au département une réflexion, incluant par exemple d'autres pistes. Il est cependant aussi indiqué que la LATC n'est pas la seule responsable de certaines lenteurs : les procédures judiciaires retardent de nombreux projets et les processus internes à l'administration cantonale sont aussi chronophages.

La première proposition de permis de construire à deux degrés pose un certain nombre de questions et son intérêt reste à démontrer. C'est précisément pour en savoir plus et comment elle est appliquée dans les autres cantons que la commission recommande sa prise en considération. Quant à la deuxième proposition, elle existe déjà sous la forme de plan de quartier équivalent à un permis de construire. Cela mériterait que cette possibilité déjà offerte soit mieux connue et utilisée.

La commission propose à l'unanimité au Grand Conseil de prendre en considération ce postulat et de le transmettre au Conseil d'Etat.

Gland, le 3 mars 2013

La rapportrice :
(signé) *Florence Golaz*