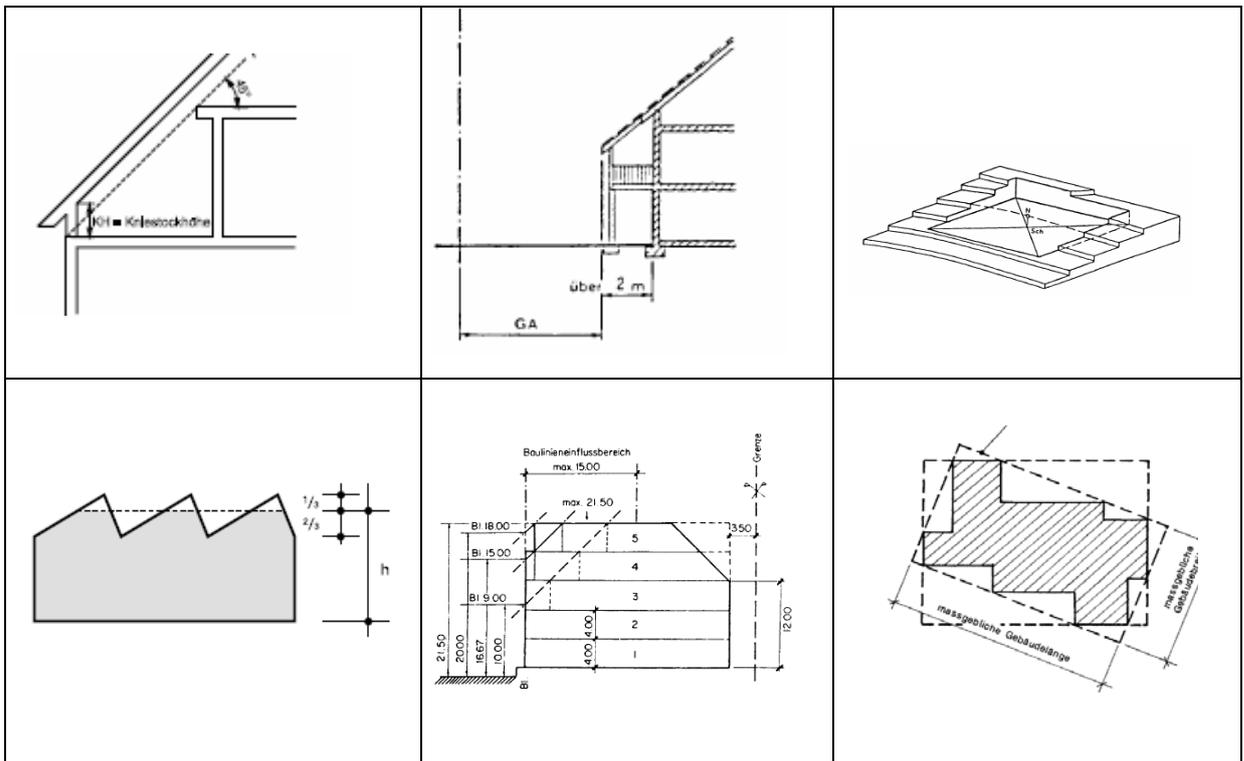


L'harmonisation

dans le respect de

l'autonomie



Vers l'uniformisation – vers la simplification

L'harmonisation

dans le respect de

l'autonomie

Vers l'uniformisation – vers la simplification

Editeurs :

- DTAP Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement
VNR Association « Normes en matière d'aménagement du territoire »
SIA Société suisse des ingénieurs et des architectes
IRAP Institut pour le développement territorial de la Haute école spécialisée HSR de Rapperswil

Les schémas figurant dans le présent document sont extraits d'études menées dans le cadre de programmes de recherche soutenus par la

- CTI Commission pour la technologie et l'innovation de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT)

Auteurs : Kurt Gilgen
Avivah Conen

Traduction : Carole Ruchet
Peter Giezendanner

Sommaire

	Page
<i>Les inconvénients liés à l'hétérogénéité du droit suisse en matière de planification et de construction...</i>	1. Une situation insatisfaisante 1
	1.1 Réactions et interventions au plan politique 1
	1.2 Difficultés de droit et de méthode en matière d'aménagement du territoire 2
<i>...pourraient être aisément résolus par l'introduction d'une loi fédérale.</i>	2. Les avantages d'une solution fédérale 5
	2.1 Possible uniformisation du droit de la construction et du droit formel de la planification 5
	2.2 Contenu d'une loi en matière de planification et de construction 6
	2.3 Contenu d'une éventuelle loi fédérale 7
<i>Mais, chez les partisans du fédéralisme, l'opposition est forte.</i>	3. Les appréhensions suscitées par une loi fédérale 9
	3.1 Le fédéralisme et les solutions concordataires 9
	3.2 Qu'en est-il de la volonté de réforme ? 10
<i>Le concordat se présente comme une solution médiane...</i>	4. L'amorce d'une solution 11
	4.1 Caractéristiques de l'harmonisation souhaitée 11
	4.2 Contenu d'une solution concordataire 12
	4.3 AIHC 12
<i>...fondée sur une stratégie d'harmonisation : le concept des normes en matière d'aménagement du territoire.</i>	5. Normes en matière d'aménagement du territoire — une base technique 14
	5.1 Le concept de l'association «Normes en matière d'aménagement du territoire» 14
	5.2 Normes SIA en matière d'aménagement du territoire 14

1 Une situation insatisfaisante

La législation suisse en matière de planification et de construction n'est pas satisfaisante pour un certain nombre de raisons. On y relève notamment :

- 26 définitions différentes de la notion de hauteur des bâtiments ;
- 2000 versions différentes de la zone d'habitation à trois étages ;
- 120'000 articles de lois et de règlements d'application (qui ne suffisent pourtant pas à répondre à toutes les questions, telles que : la surface des dessertes est-elle prise en compte dans le calcul de la surface constructible ?) ;
- un manque de transparence et d'intelligibilité ainsi qu'une forte disparité des critères de dimensionnement des zones à bâtir ;
- un manque d'unité dans les modes de mesure des dimensions des bâtiments.

1.1 Réactions et interventions au plan politique

La liste des exemples ci-dessus peut s'allonger à l'infini. Les inconvénients liés à une législation fédéraliste en matière de planification et de construction sont flagrants et, pour le profane, la situation n'est que chaos et confusion. Comment justifier que, pour deux projets identiques – conçus sur des parcelles de mêmes dimensions, dans des zones à bâtir de même dénomination – une autorisation de construire puisse être octroyée à l'un, et pas à l'autre ? Les motifs en sont peut-être évidents pour les professionnels et les services publics ; dans les faits, cette pratique s'avère inefficace et entraîne d'importants surcoûts.

Selon une étude réalisée en 1998 dans le cadre du programme d'impulsion «*effi bau*», le coût annuel imputé à l'hétérogénéité des législations en vigueur oscille entre 2,4 et 6 milliards de francs¹. Ces chiffres servent aujourd'hui encore de référence et ont à maintes reprises amené les milieux politiques et économiques à intervenir et à porter le débat sur la place publique.

L'évocation hors contexte de ces données, issues de sondages auprès d'entreprises actives dans toute la Suisse, a parfois donné lieu à des erreurs d'interprétation. Les différences de forme et de fond relevées dans le droit de la construction engendreraient un surcoût estimé entre 5% et 10% des coûts globaux en matière de planification, soit entre 400 et 800 millions de francs pour un investissement de 35 milliards de francs dans le secteur du bâtiment (données de 1995). Bien qu'une harmonisation du droit contribuerait sans doute à standardiser et à rationaliser la construction, ce n'est qu'en instaurant un contrôle type des demandes de permis de construire que la totalité des 2,4 à 6 milliards de francs pourrait être économisée.

En 1998, le conseiller national Rolf Hegetschweiler dépose une motion demandant l'harmonisation des dispositions cantonales et communales ainsi que des notions et méthodes de mesure. En 2000, le Conseil des Etats transforme la motion en un postulat intitulé « Harmonisation du droit en matière de construction ».

En 2004, le conseiller national Philipp Müller se penche à nouveau sur la question avec l'initiative parlementaire « Harmonisation des notions et des méthodes de mesure dans les prescriptions de construction et d'exploitation ». Cette initiative, aujourd'hui encore en suspens, pourrait être bientôt classée si un nombre suffisant de cantons décidaient d'adhérer au projet de concordat mis en place, à la fin de l'année 2005, par la Conférence

¹ Walter Ott, Rodolfo Keller, Verena Steiner, *Abaissement des coûts des procédures d'aménagement, de planification et d'autorisation de construire*, étude publiée par l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie OFFT, Berne, mai 1998.

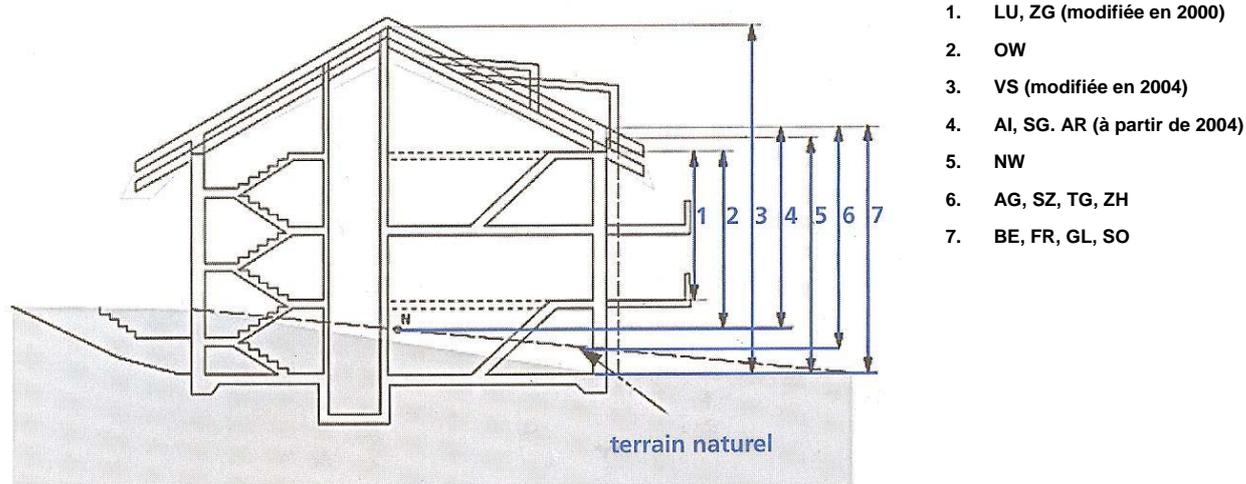
suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement (DTAP) et par l'Office fédéral du développement territorial (ARE). Ce projet, intitulé «Accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions» (AIHC), vise à uniformiser et à simplifier les notions et les méthodes de mesure ayant trait à la construction. L'AIHC et son annexe 1, qui regroupe un premier lot de termes, ont été rédigés début 2006 par la DTAP ; son entrée en vigueur dépend aujourd'hui de l'adhésion des cantons.

1.2 Difficultés de droit et de méthode en matière d'aménagement du territoire

L'extrême diversité des notions et des dispositions cantonales ou communales est à l'origine de nombreuses complications. Les quelques exemples ci-après en sont l'illustration.

A. Un même terme, ou une même mesure, peut couvrir des sens différents.

Hauteur d'une construction



La hauteur d'une construction est généralement définie par la législation cantonale ou, plus rarement, par les réglementations communales.

La diversité des méthodes appliquées est mise en évidence par la représentation (ci-dessus) de sept définitions en vigueur – toutes susceptibles de se ramifier en de multiples sous-variantes...

Canton de St-Gall²

Art. 60 Hauteur d'une construction

¹ La hauteur d'une construction définit la distance verticale en milieu de façade entre le niveau de référence et le point d'intersection de la façade et du plan supérieur de la toiture.

² Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (BauG) du canton de St-Gall

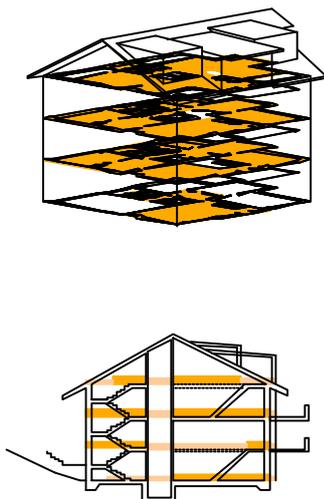
L'indice d'utilisation

Le calcul de l'indice d'utilisation varie selon les cantons. Ainsi, l'indice d'utilisation en vigueur dans le canton d'Argovie, par exemple, n'est pas le même que celui en vigueur dans les cantons de Nidwald, Zurich ou Lucerne.

Ausnützungsziffer 0,5

Indice d'utilisation: 0,5

AG



anrechenbare

Geschosflächen: 546 m²
Surfaces brutes de plancher imputable

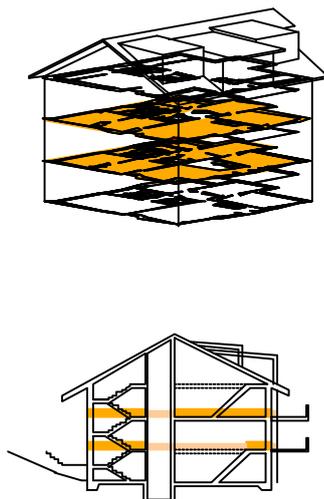
erforderliche

Grundstücksfläche: 1093 m²
Surface de terrain nécessaire

Ausnützungsziffer 0,5

Indice d'utilisation: 0,5

NW



anrechenbare

Geschosflächen: 336 m²
Surfaces brutes de plancher imputable

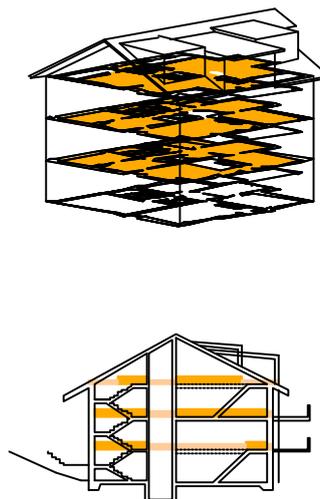
erforderliche

Grundstücksfläche: 671 m²
Surface de terrain nécessaire

Ausnützungsziffer 0,5

Indice d'utilisation: 0,5

LU



Faktor 0,8

anrechenbare

Geschosflächen: 321 m²
Surfaces brutes de plancher imputable

erforderliche

Grundstücksfläche: 643 m²
Surface de terrain nécessaire

Comme le montre l'exemple ci-dessus, une même construction disposera d'une surface utile (surface brute de plancher déterminante) de 546 m² dans le canton d'Argovie, de 336 m² dans les cantons de Nidwald et de Zurich et de 321 m² dans le canton de Lucerne.

Selon les cantons, une parcelle de 1093 m², 671 m² ou 643 m² sera nécessaire à l'édification de cette même construction.

Canton de Bâle-Campagne³

§ 49 Calcul de l'indice d'utilisation selon l'ORL⁴

1 L'indice d'utilisation est le rapport numérique entre la surface brute de plancher utile du bâtiment et la surface constructible du terrain.

2 La surface brute de plancher utile se compose de la somme de toutes les surfaces d'étages en dessus ou en dessous du sol servant ou pouvant servir à l'habitation, au travail ou à l'artisanat. Les surfaces des murs et des parois sont également comptées.

3 La réglementation de la zone définit quelles constructions ou quels éléments de construction ne sont pas comptés comme surfaces brutes de plancher utiles.

³Verordnung zum Raumplanungs- und Baugesetz (RBV) du canton de Bâle-Campagne

⁴ Institut pour l'aménagement local, régional et national (*Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung*) de l'École polytechnique fédérale de Zurich

B. Des termes différents peuvent s'appliquer à des notions identiques

Zone verte, zone de verdure et zone libre

A l'intérieur de la zone à bâtir, des zones destinées à rester libres de construction sont notamment dévolues à la protection de l'environnement, à la protection des eaux souterraines, à des objectifs écologiques ou à la création d'espaces de détente. Ce type de zone est désigné dans les législations cantonales par les termes de «zone verte», «zone de verdure» ou «zone libre».

Ces mêmes dénominations se retrouvent également dans d'autres cantons où elles peuvent désigner des sites exceptionnels, situés hors de la zone à bâtir, à préserver de toute construction (par exemple un belvédère).

Il semblerait justifié, dans ce cas, de décider que les espaces situés à l'intérieur de la zone à bâtir soient toujours désignés par un seul de ces termes (quel qu'il soit), tandis qu'un second terme ne s'appliquerait qu'aux espaces situés hors de la zone à bâtir.

Surface de la construction, surface des niveaux utilisables

La plupart des lois cantonales donnent une définition de la surface constructible. Chaque canton, toutefois, exprime cette surface différemment.

Les termes utilisés pour désigner un même objet peuvent ainsi différer d'un canton à l'autre, voire, parfois, varier légèrement au sein d'une même loi.

Canton de Berne⁵

Art. 79

¹ Les **zones de verdure** (espaces verts) sont destinées à structurer le milieu bâti, à maintenir des espaces verts dans le centre des localités, à protéger les abords des monuments ainsi qu'à préserver les points de vue et l'aspect caractéristique des localités.

Canton de Fribourg⁶

Art. 52 Zones libres

A l'intérieur des zones à bâtir, des zones peuvent être prévues pour conserver ou pour créer des emplacements de verdure, ou pour ménager des espaces libres de bâtiment.

Canton du Jura⁷

Art. 54 Zone verte

¹ La **zone verte** est destinée à structurer le milieu bâti, à séparer les zones habitées des zones industrielles, à maintenir des espaces verts dans le centre des localités, à protéger les points de vue et l'aspect caractéristique des localités et des monuments.

Canton de Genève⁸

Art. 59

¹ La **surface de la construction**, exprimée en m² de plancher, ne doit pas excéder 20% de la surface de la parcelle. Cette surface peut être portée à 22% lorsque la construction est de haut standard énergétique, reconnue comme telle par le service compétent.

Canton de Fribourg⁹

Art. 162 Indice d'utilisation

¹ L'indice d'utilisation est le rapport de la **surface totale brute des niveaux utilisables** pour l'habitation et les activités à la surface constructible du fonds, comprise à l'intérieur de la zone à bâtir.

⁵ Loi sur les constructions (LC) du canton de Berne

⁶ Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC) du canton de Fribourg

⁷ Loi sur les constructions et l'aménagement du territoire (LCAT) du canton du Jura

⁸ Loi sur les constructions et les installations diverses (LCI) du canton de Genève

⁹ Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC) du canton de Fribourg

2 Les avantages d'une solution fédérale

La solution d'une **législation fédérale en matière de construction** a comme avantage de se limiter à quelques :

- 100 articles formant une loi nationale unique ;
- 200 articles constituant l'ordonnance d'application.

Portant sur tous les aspects qui ne sont pas spécifiques à un lieu, une loi fédérale a pour effet de **diminuer de moitié le nombre de dispositions** qui régissent aujourd'hui l'aménagement du territoire et de la construction en Suisse.

2.1 Possible uniformisation du droit de la construction et du droit formel de la planification

Les lois et règlements d'application cantonaux en matière d'aménagement du territoire et de construction comptent actuellement quelque 15'350 articles. Le nombre d'articles communaux (règlements de construction, législations communales en matière de construction, etc.) varie entre 20 et 250 articles selon les communes — soit une moyenne d'environ 40 articles par commune. En supposant que 2'500 communes, sur les 2'750 environ que compte la Suisse, disposent d'une réglementation propre, on obtient une somme totale de 100'000 articles communaux. Au final, le nombre de dispositions communales et cantonales en vigueur pour l'ensemble de la Suisse est estimé à quelque 120'000.

Il ressort en outre qu'une législation cantonale exhaustive a tendance à favoriser des règlements communaux plutôt brefs et, inversement, qu'une législation cantonale plus concise s'accompagne généralement de règlements communaux plus longs. Dans une commune s'appliquent ainsi entre 300 et 400 articles de droit en matière de construction et d'aménagement du territoire. Environ 90 à 95% de ces règlements traitent d'aspects formels et matériels, tandis que 5 à 10% uniquement ont un caractère lié au lieu et participent de l'autonomie communale. Il s'agit avant tout d'articles qui se rapportent à l'aménagement du territoire et s'appliquent aux types de zone et à leurs caractéristiques, à la planification de détail (plans de quartiers) ainsi qu'à d'autres solutions «sur mesure».

On estime que le nombre d'articles de loi relatifs à l'aménagement du territoire et aux constructions pourrait être diminué de moitié et se limiter à :

- 300 articles de droit fédéral ;
- 10 articles dans la législation cantonale : dispositions introductives, de procédure, d'exécution et de recours (soit un total de 260 articles pour 26 cantons) ;
- 20 à 30 articles (en moyenne) dans le règlement communal (soit 50'000 à 75'000 articles).

Les partisans d'une loi fédérale mettent en avant l'atout économique que constituent l'accroissement de l'efficacité ainsi que le potentiel d'économie qui en résulte. Ils y voient également la possibilité de dépoussiérer un langage juridique souvent vieillot et d'introduire des notions plus courantes et modernes.

Législation cantonale

A Dispositions en matière de planification

1. Dispositions communes, planification cantonale et régionale
2. Planification communale
3. Remaniement parcellaire et rectification de limites
4. Planification de l'équipement
5. Financement, expropriation
6. Extension de l'expropriation
7. Subventions
8. Plus-values, moins-values

A contrario, on peut affirmer que la compétitivité engendrée par la décentralisation tend à favoriser la création de solutions novatrices. Toutefois, en l'absence de situation de réelle concurrence, cet argument qualitatif, emprunté à la théorie de l'économie de marché, ne saurait s'appliquer. D'une part, le constructeur n'a pas le choix de la loi applicable à sa demande de permis de construire. D'autre part, il est extrêmement rare que la sélection d'un site soit motivée par la législation qui s'y applique. Il n'en reste pas moins que les normes législatives élaborées de manière décentralisée ont mené à de nouvelles idées et à des solutions adaptées au lieu.

B Dispositions en matière de construction

- 1 Dispositions générales relatives à la construction
- 2 Utilisation du terrain, transfert et conversion d'utilisation
- 3 Garantie des droits acquis
- 4 Autorisation de construire et contrôle des travaux

C Protection juridique

- D Voies d'exécution : mesures de contrôle, d'exécution, sanctions**
- E Dispositions transitoires et finales**

2.2 Contenu d'une loi en matière de planification et de construction

Quel peut être le contenu d'une loi fédérale en matière d'aménagement du territoire et des constructions ? En d'autres termes, quels éléments peuvent faire l'objet d'une uniformisation ? A cet égard, il n'est sans doute pas inutile de rappeler quels sont les aspects qui relèvent des législations cantonales et communales.

Pour un résumé succinct du contenu d'une réglementation cantonale, voir les titres énumérés dans la colonne de droite du chapitre 2.1.

Les règlements de construction et plans d'affectation communaux ont, quant à eux, des contenus très variés, qui dépendent notamment des compétences déléguées aux communes par les cantons. Ces compétences portent généralement sur les dimensions et la forme des constructions. Le règlement définit également les compétences communales et la portée des divers plans.

Commune de Küssnacht

Art. 91 Zone d'habitation à 3 étages

¹ La **zone d'habitation à trois étages** est une zone affectée à des immeubles d'habitation de trois étages au maximum et de laquelle sont exclues les entreprises moyennement gênantes. Les valeurs suivantes s'appliquent :

indice d'utilisation :	0,6
longueur de bâtiment :	40 m,
à échelonner dès 30 m	
nombre de niveaux :	3 étages

2.3 Contenu d'une éventuelle loi fédérale

Contenu de la loi

Une loi fédérale sur l'aménagement du territoire et les constructions peut régir l'ensemble des éléments qui ne relèvent pas de la compétence des cantons et dont la réglementation n'est pas spécifiquement liée au lieu.

Il s'agit, en bref, de tous les éléments surlignés en gris mentionnés dans la colonne ci-contre. Les éléments laissés en blanc ne relèvent pas d'une loi fédérale.

Types de règles

La matière réglementée peut, en outre, être répartie en fonction de ses caractéristiques en dix types de règles.

1. Méthodes applicables

Elles établissent, par exemple, que la densité est définie par les mesures d'utilisation du sol, que la dimension des bâtiments est définie par la hauteur totale et la longueur du bâtiment et que la limite de construction est déterminée par les distances, l'alignement et le périmètre d'évolution.

2. Définitions

Elles définissent des termes, tels que «étage», «sous-sol», «combles», «terrain de référence» ou «équipement de détail».

3. Méthodes de mesure

Elles fixent comment déterminer la distance entre les bâtiments, l'indice de surface de plancher ou la hauteur de façade.

4. Règles techniques

Elles régissent notamment la façon de déterminer la capacité d'une zone à bâtir, l'état de l'équipement ou la constructibilité d'un terrain.

5. Règles de représentation

Elles régissent la forme des plans, des pages de garde, des légendes ou des programmes d'équipement.

6. Gestion des données

Elles régissent l'établissement et la gestion des données numériques des plans : modèle de données.

7. Dispositions quantitatives

Elles définissent notamment les distances minimales à respecter (distance aux routes, aux limites, aux cours d'eau, aux forêts, entre les bâtiments) ou les dimensions à respecter (hauteur, largeur, pourcentage de surface utile).

En vert : Contenu possible d'une loi fédérale

A Dispositions en matière de planification

1. Dispositions communes, planification cantonale et régionale

- a) Ethique, buts, principes régissant l'aménagement
- b) Plans directeurs des cantons
- c) Plans d'affectation cantonaux
- d) Aménagement régional
- e) Procédures et compétences

2. Planification communale

- a) Schémas directeurs et plans directeurs
- b) Plans d'affectation des zones
- c) Types de zones
- d) Réglementation relative aux constructions et aux zones
- b) Zones réservées
- c) Mesure d'utilisation du sol
- d) Plans d'affectation spéciaux
- e) Procédures et compétences

3. Remaniement parcellaire et rectification de limites

4. Planification de l'équipement

5. Financement, expropriation

6. Extension de l'expropriation

7. Subventions

8 Plus-values, moins-values

B Dispositions en matière de construction

1. Dispositions générales (applicables à l'ensemble du territoire cantonal)

- a) Constructibilité : conditions préalables à la construction, équipement
- b) Distances
- c) Hauteur de bâtiment et niveaux
- d) Protection de la nature et du patrimoine, protection des sites construits et du paysage
- e) Intégration et forme des bâtiments
- f) Dessertes et accès, stationnement
- g) Sécurité et santé
- h) Equipements spéciaux et dimensions (cages d'escalier, espaces de rangement, places de jeux)
- i) Protection contre les dangers naturels
- j) Energie
- k) Construction adaptée aux personnes handicapées
- l) Affectations spéciales, constructions et installations spéciales
- m) Exceptions

2. Affectation du terrain, transfert et remaniement

3. Garantie des droits acquis

4. Permis de construire et contrôle des constructions

C Protection juridique

D Voies d'exécution : mesures de contrôle, d'exécution, sanctions

E Dispositions transitoires et finales

8. Dispositions qualitatives

Elles définissent par exemple la forme du toit, le choix des matériaux, la couleur, la salubrité.

9. Procédures

Elles régissent les procédures d'adoption, d'autorisation et de recours.

10. Effets

Elles régissent l'observation du territoire, l'établissement de rapports et le controlling.

Les points 7 et 8 relatifs aux dispositions qualitatives ou quantitatives se rapportent également, dans une certaine mesure, à des aspects spécifiques au lieu — c'est-à-dire aux caractéristiques d'une zone — et ne relèvent donc pas d'une loi fédérale. La réglementation de telles dispositions sur un plan fédéral risquerait en effet de court-circuiter la souveraineté des communes en matière d'aménagement du territoire.

Il semble en outre difficile, d'un point de vue politique, d'obtenir une uniformisation des procédures d'adoption, d'autorisation et de recours, mentionnées au point 9, par l'application d'une loi fédérale ; une harmonisation reste, en revanche, du domaine du possible.

Il ressort que, en dépit des restrictions mentionnées sous «Contenu de la loi» et «Types de règles», la portée matérielle d'une éventuelle loi fédérale serait considérable.

Sauvegarde de l'autonomie des communes : les dispositions relatives aux zones sont obligatoirement régies par un plan d'affectation.

Commune de Knutwil

Art. 5 **Secteur de St. Erhard**

Sont uniquement autorisées, dans les zones hachurées, les constructions avec un toit dont la forme respecte l'architecture du village (toits à pignons et toits à une pente). Les constructions à un étage et à toit plat sont admises.

3 Les appréhensions suscitées par une loi fédérale

Une législation fédérale soulève également un certain nombre d'appréhensions dont les fondements sont

- le fédéralisme ;
- l'autonomie communale ;
- la préférence accordée à des dispositions ayant fait leurs preuves.

D'un point de vue matériel, une solution fédéraliste en matière d'aménagement du territoire et des constructions :

- tient compte des spécificités cantonales et régionales ;
- permet des solutions spécifiquement adaptées aux cantons ;
- favorise des solutions décentralisées, plus efficaces ;
- s'assure que les dispositions en matière de planification continuent à relever de la législation cantonale en dépit d'une centralisation du droit de la construction.

Du point de vue formel, les arguments suivants prévalent :

- l'autonomie législative est calquée sur l'autonomie d'application, l'autonomie financière et l'autonomie contractuelle des cantons ;
- la création d'une loi fédérale nécessite une base constitutionnelle qui fait défaut.

3.1 Le fédéralisme et les solutions concordataires

Les réserves émises quant à une éventuelle loi fédérale peuvent être appréhendées à la lumière du débat sur le fédéralisme. Plusieurs auteurs renommés se sont récemment exprimés sur le sujet ¹⁰.

On retiendra notamment que l'opinion est largement favorable à une décentralisation des tâches dans la mesure du possible et considère que les solutions fédéralistes stimulent la compétition et contribuent à leur optimisation. Les disparités dans l'exécution des politiques seraient ensuite lissées par le biais de processus d'harmonisation ; la mise en place de concordats entre cantons semblent constituer ici un moyen idéal. (On dénombre aujourd'hui environ sept cents concordats, généralement bilatéraux. ¹¹) Ces derniers auraient, par ailleurs, déjà fréquemment ouvert la voie à des solutions fédérales.

Considérée comme l'expression d'un manque de volonté de réforme, cette position fédéraliste soulève également des objections, notamment en ce qui concerne l'argument, peu convaincant, de la libre concurrence entre les cantons. Quant à la forme du concordat, elle risquerait de porter atteinte à la compétence législative des parlements et du peuple.

¹⁰ *Le fédéralisme suisse : la réforme engagée, ce qui reste à faire*, René L. Frey, Georg Kreis, Gian-Reto Plattner (et al.), traduit de l'allemand par Marianne Enckell (titre original : « Föderalismus, zukunftstauglich ?! »), Lausanne, éd. PPUR, 2006

¹¹ *Föderalismusreform*, Adrian Vatter (éd.), Zürich, 2006

3.2 Qu'en est-il de la volonté de réforme ?

Il existe, d'une part, un camp en faveur de l'introduction d'une loi fédérale sur les constructions ainsi que d'un contrôle type pour des constructions et éléments de construction standard. Le camp de ses opposants, d'autre part, s'appuie sur des solutions qui ont fait leurs preuves et sur la valeur de l'expérience politique. Les motivations de ces derniers sont variées, mais compréhensibles : une certaine retenue face au principe même de réforme, la crainte d'une déresponsabilisation parfois associée aux réformes, et la peur de créer de nouvelles ouvertures au néolibéralisme.

Sur un plan purement technique, l'harmonisation formelle de la loi ne devrait pas susciter de véritable résistance. Aussi longtemps que la discussion se situe sur le plan de l'aménagement du territoire, il n'existe pas non plus d'argument solide à lui opposer.

Il en va différemment des règles matérielles et de procédure, sujettes à des controverses techniques et politiques. Dans la mesure où les dispositions formelles et matérielles sont difficilement dissociables, et vu le contexte de large soutien à l'harmonisation, l'entrée en vigueur et l'application de règles harmonisées devra se faire par étapes et sans porter atteinte aux compétences de chacun des échelons concernés.

Démarches pour introduire de nouvelles définitions

L'indice d'utilisation du sol fait, par exemple, l'objet d'une redéfinition. Par la même occasion et afin d'éviter toute confusion, le terme est remplacé par celui d'indice de surface de plancher. L'adaptation est d'abord réalisée au niveau cantonal.

L'ancien indice d'utilisation n'est en revanche pas modifié dans les communes avant la révision du plan d'affectation.

Ce n'est qu'une fois le plan révisé que le nouvel indice de surface de plancher s'applique au niveau communal.

4 L'amorce d'une solution

La mise en place d'une **solution**, qui tienne à la fois compte de la structure fédéraliste existante et de l'autonomie des communes, **s'impose**. Elle doit notamment :

- garantir, dans le droit matériel, une souveraineté décentralisée en matière de planification ;
- permettre une uniformisation du droit formel en matière de planification et de construction par l'adhésion volontaire des cantons ;
- tendre à l'uniformisation et à la simplification de la législation par le biais de **normes** et de **concordats**.

Le dilemme qui transparaît à la lecture de ce qui précède semble pouvoir être résolu par une **harmonisation de la législation en matière d'aménagement du territoire et de la construction**. L'harmonisation se présente aujourd'hui comme un moyen terme politiquement envisageable, bien que limité pour l'heure à une trentaine de définitions et méthodes de mesure.

4.1 Caractéristiques de l'harmonisation souhaitée

Pour répondre à l'objectif visé, l'harmonisation doit parvenir aux résultats suivants :

- Simplification des règlements ;
- Harmonisation limitée à la forme (pas d'harmonisation matérielle) : simple concordat sur les principales **notions et méthodes de mesure** ;
- Adhésion volontaire des cantons au concordat, mais acceptation de l'intégralité de son contenu ;
- Mise à disposition d'une sélection **d'éléments de règlement, de techniques, de modes de représentation** et de **modèles de données** unifiés par des normes ;
- Introduction facultative de certains éléments des normes ;
- Flexibilité du délai pour l'introduction d'éléments unifiés sous forme de règlements portant sur des éléments du concordat ou des normes.

Rien ne garantit pourtant que l'investissement qu'implique un tel processus porte un jour ses fruits.

Résumé des principaux arguments en faveur et en défaveur de l'harmonisation :

Arguments favorables :

- Plus grande clarté
- Meilleure compréhension
- Réduction des charges pour les services publics et les professionnels
- Diminution des frais

Arguments défavorables :

- Renoncement à l'harmonisation matérielle
- Nécessaire modification des lois cantonales
- Nécessaire modification des plans d'affectation
- Limitation des droits démocratiques

L'harmonisation ne doit pas s'imposer de plein droit ; elle est recommandée :

- lors d'une révision des législations cantonales ;
- lors d'une révision des plans d'affectation.

4.2 Contenu d'une solution concordataire

Objets et contenu

La proposition de solution concordataire, telle qu'elle est souhaitée par l'AIHC, porte sur les objets et le contenu des législations cantonales. Au vu de ce qui est considéré aujourd'hui comme politiquement acceptable, il ne peut s'agir que de rares éléments dont l'harmonisation ne présente pas de difficultés majeures.

Types de règles

1. Méthodes applicables

Elles établissent, par exemple, que la densité est définie par les mesures d'utilisation du sol, que la dimension des bâtiments est définie par la hauteur totale et la longueur du bâtiment et que la limite de construction est déterminée par les distances, l'alignement et le périmètre d'évolution.

2. Définitions

Elles définissent des termes, tels que «étage», «sous-sol», «combles», «terrain de référence» ou «équipement de détail».

3. Méthodes de mesure

Elles fixent comment déterminer la distance entre les bâtiments, l'indice de surface de plancher ou la hauteur de façade.

La question de savoir dans quelle mesure un concordat permettra, dans une phase ultérieure, d'harmoniser les règles de procédures (adoption, autorisation, recours) reste pour l'instant ouverte.

4.3 AIHC

L'Accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC) définit une trentaine de notions (annexe 1).

- 1 Terrain de référence
- 2 Bâtiment
- 3 Petite construction
- 4 Annexe
- 5 Construction souterraine
- 6 Construction partiellement souterraine
- 7 Plans des façades

A Dispositions en matière de planification

1 Dispositions communes, planification cantonale et régionale

- a) Ethique, buts, principes régissant l'aménagement
- b) Plans directeurs des cantons
- c) Plans d'affectation cantonaux
- d) Aménagement régional
- e) Procédures et compétences

2 Planification communale

- a) Schémas directeurs et plans directeurs
- b) Plans d'affectation des zones
- c) Types de zones
- d) Réglementation relative aux constructions et aux zones
- e) Zones réservées

f) Mesure d'utilisation du sol

g) Plans d'affectation spéciaux

- h) Procédures et compétences

3 Remaniement parcellaire et rectification de limites

4 Planification de l'équipements

5 Financement, expropriation

6 Extension de l'expropriation

7 Subventions

8 Plus-values, moins-values

B Dispositions en matière de construction

1 Dispositions générales en matière de construction

(applicables à l'ensemble du territoire cantonal)

- a) Constructibilité : Conditions préalables à la construction, équipement
- b) Distances
- c) Hauteur de bâtiment et niveaux
- d) Protection de la nature et du patrimoine, protection des sites construits et du paysage
- e) Intégration et forme des bâtiments
- f) Dessertes et accès, stationnement
- g) Sécurité et santé
- h) Equipements spéciaux et dimensions (cages d'escalier, espaces de rangement, places de jeux)
- i) Protection contre les dangers naturels
- j) Energie
- k) Construction adaptée aux personnes handicapées
- l) Affectations spéciales, constructions et installations spéciales
- m) Exceptions

2 Affectation du terrain, transfert et remaniement

3 Garantie des droits acquis

4 Permis de construire et contrôle des constructions

C Protection juridique

D Voies d'exécution : mesures de contrôle, d'exécution, sanctions

E Dispositions transitoires et finales

- 8 Pied de façade
- 9 Projection du pied de façade
- 10 Saillies
- 11 Retraits
- 12 Longueur du bâtiment
- 13 Largeur du bâtiment
- 14 Hauteur totale
- 15 Hauteur de façade
- 16 Hauteur du mur sous combles
- 17 Vide d'étage
- 18 Etages
- 19 Sous-sol
- 20 Combles
- 21 Attique
- 22 Distance à la limite
- 23 Distance entre bâtiments
- 24 Alignement
- 25 Périmètre constructible
- 26 Surface de terrain imputable
- 27 Indice de surface de plancher
- 28 Indice du volume bâti
- 29 Indice de surface bâtie
- 30 Indice de surfaces de verdure

Ces notions et méthodes de mesure peuvent être divisées en trois catégories :

- Celles dont les effets sont moindres et peuvent être appliquées **directement**
- Celles dont les effets sont de moyenne importance et nécessitent une **adaptation des lois**
- Celles dont les effets sont importants et nécessitent des **dispositions transitoires** pour être introduites dans le cadre de **révisions de plans d'affectation**

5 Normes en matières d'aménagement du territoire – une base technique

Une normalisation ciblée conduit à l'uniformisation et à la simplification du droit en matière de construction.

5.1 Le concept de l'association « Normes en matière d'aménagement du territoire »

Le besoin d'uniformisation existe dans tous les domaines qui occupent les propriétaires et les constructeurs et concernent l'ensemble de la Suisse.

L'association «Normes en matière d'aménagement du territoire» s'est surtout intéressée aux principaux éléments des plans d'affectation communaux.

Notons également que, de même qu'une loi fédérale, les objets relevant d'une norme peuvent être subdivisés en différents types de règles (cf. ci-contre et chapitre 2.3).

Types de règles

1. Méthodes applicables
2. Définitions
3. Méthodes de mesure
4. Techniques
5. Représentation
6. Gestion des données
7. Dispositions quantitatives
8. Dispositions qualitatives
9. Procédures
10. Controlling

5.2 Normes SIA en matière d'aménagement du territoire

Les principes élaborés par l'association «Normes en matière d'aménagement du territoire» sont mis en œuvre dans les normes SIA 421 à 425 :

- 421 Indices d'usage du sol (en vigueur, conforme à l'AIHC)
- 422 Méthodes de mesure de la capacité des zones à bâtir (projet)
- 423 Dimensions des bâtiments et distances aux limites (en vigueur, conforme à l'AIHC)
- 424 Plans généraux d'affectation (projet)
- 425 Planification de l'équipement (projet)

L'étude de nouveaux thèmes devrait bientôt aboutir à la mise en place de deux normes supplémentaires :

- Plans d'affectation spéciaux
- Controlling

Sources :

AIHC : http://www.bpuk.ch/index/extern/index_fr.htm

Normes : <http://www.sia.ch/f/pratique/normes/collection.cfm?Lang=f>

Principes de base : <http://www.irap.ch/Rapports-de-projet.1753.0.html?&L=4>