

Date de dépôt : 13 janvier 2009

Rapport

de la Commission du logement chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi sur les constructions et les installations diverses (L 5 05)

Rapport de majorité de M. Olivier Wasmer (page 1)

Rapport de première minorité de M. Alberto Velasco (page 22)

Rapport de seconde minorité M^{me} Michèle Künzler (page 32)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Olivier Wasmer

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission du logement a été chargée par le Grand Conseil d'étudier le projet de loi 10198 modifiant la loi sur les constructions et les installations diverses (L 5 05).

Cet objet a été traité sous la présidence de M^{me} Mathilde Captyn à l'occasion de six séances échelonnées entre le 10 mars 2008 et le 21 avril 2008.

Les travaux ont été suivis par M. Mark Muller, Conseiller d'Etat en charge du DCTI, M^{me} Marie-Christine Dulon, directrice adjointe à la direction du logement du DCTI, M. Alain Mathez, de la Police des constructions, tandis que les procès-verbaux ont fidèlement été tenus par M^{me} Marianne Cherbuliez et M^{me} Nathalie Bessard. Ils sont tous chaleureusement remerciés de leur contribution.

A. Présentation du projet de loi

L'exposé des motifs du Conseil d'Etat à l'appui du projet de loi 10198 est très complet. Il convient de s'y référer.

Il s'agit de modifier la loi sur les constructions et installations diverses afin de simplifier la procédure en délivrance du permis d'habiter. Cet élément, qui intervient en fin du processus de construction, est destiné aujourd'hui à permettre à l'Etat d'attester de la conformité des constructions et installations par rapport à l'autorisation de construire délivrée.

L'idée développée par le projet de loi est de responsabiliser les mandataires (architectes, ingénieurs) de sorte qu'ils délivrent une attestation de conformité et que les contrôles effectués par l'Etat deviennent ainsi des contrôles ponctuels et par sondages et non plus systématiques. L'objectif recherché est double. Il s'agit de responsabiliser les mandataires d'une part et d'autre part d'alléger les tâches de la police des constructions, qui pourrait ainsi se consacrer d'une manière plus importante à la délivrance des autorisations de construire.

M. Mark Muller, conseiller d'Etat, a indiqué que ce projet de loi se situe dans le contexte global des efforts entrepris par le Département pour tenter de simplifier et accélérer les procédures d'autorisation de construire. A cet égard, l'objectif de ce projet de loi correspond à deux mesures du plan de mesures du Conseil d'Etat (n^{os} 70 et 71). Ces dernières prévoient la responsabilisation des mandataires dans le processus d'autorisation de construire. Les mandataires devront dès lors attester par leur signature que l'autorisation de construire a bien été respectée. En d'autres mots, les mandataires déposeront un dossier d'attestation auprès de l'administration indiquant que les règles de l'autorisation de construire ont bien été suivies.

Cette procédure ne sera toutefois pas appliquée, en cas d'acceptation du projet de loi, aux constructions et installations destinées à accueillir un large public. Ces objets feront toujours l'objet d'un permis d'habiter.

Enfin, la responsabilisation des mandataires et les contrôles, ponctuels et par sondages, impliquent l'augmentation des sanctions en cas de constat de violation des règles.

Suite aux questions posées par les commissaires, M. Mark Muller a eu l'occasion, lors de la séance du 14 avril 2008, de préciser dans quel contexte s'inscrit ce projet de loi.

Ainsi, il a rappelé quelles sont les mesures qu'il entend prendre pour favoriser la construction, en allégeant et en accélérant les procédures en autorisation de construire.

A cette occasion, il a rappelé les réformes déjà en cours, puis indiqué qu'il souhaitait, s'agissant des autorisations de construire :

- continuer à identifier les améliorations ponctuelles qui peuvent être génératrices de facilitation et accélération des procédures;
- continuer le processus de responsabilisation des mandataires. Ainsi, par souci de simplicité, le Conseil d'Etat a choisi de commencer par le permis d'habiter mais le but est, en définitif, de soumettre les autorisations de construire à ce régime.

Il y a dans ce domaine beaucoup à gagner quant à la rationalisation à laquelle le département doit parvenir :

- mettre en œuvre un nouveau système informatique. L'informatisation de l'ensemble des procédures en matière d'autorisation de construire permettra, dans le cadre de l'administration en ligne, d'éviter la circulation physique des dossiers et d'identifier les éventuelles sources de blocage aux autorisations de construire. Ce processus est, selon le Conseiller d'Etat, prometteur : poursuite du travail avec la Fédération des architectes et des ingénieurs. Les groupes de travail réunissant l'administration et les professionnels ont été mis en place pour identifier les potentiels d'amélioration. Ce partenariat doit encore être poursuivi.

A l'occasion de la même séance, la Direction du logement a fait une présentation des procédures partant de la demande d'autorisation de construire jusqu'au permis d'habiter. Cette présentation fait l'objet de documents annexés au présent rapport.

Cette présentation donne l'occasion d'un échange entre l'administration et les Commissaires relatif à l'ensemble des procédures concernant l'acte de construire, ainsi que des procédures plus spécifiques réservées aux logements subventionnés.

B. Auditions

I Audition de la Fédération des architectes et des ingénieurs

La commission a entendu M^{me} Dana Dordea, secrétaire permanente de la Fédération des architectes et ingénieurs, M. Carmelo Stendardo, président de la Fédération et M. Athanas Spitsas, le 17 mars 2008.

Après avoir rappelé que la FAI regroupe la Société suisse des ingénieurs et des architectes (SIA), l'Association genevoise des architectes (AGA), la Section genevoise de la Fédération des architectes suisses (FAS), l'Association genevoise des ingénieurs (AGI) et l'Association genevoise des ingénieurs géomètres officiels et géomaticiens (AGG), ils affirment que la

FAI intervient en tant qu'organisme faîtier et représentatif des mandataires de la construction dans le canton de Genève.

M. Stendardo indique que la FAI est favorable à ce projet de loi en souhaitant que quelques amendements y soient apportés en fonction des commentaires suivants :

Contenu de l'attestation

La FAI souhaite que le mandataire soit appelé à attester de la conformité à la législation en vigueur au moment de la délivrance de l'autorisation de construire. Il lui semble que ce point pourrait être mieux spécifié.

Auteurs de l'attestation

La FAI souhaiterait que le mandataire signataire de la requête en autorisation de construire ne soit pas forcément le seul à signer l'attestation qui, le cas échéant, remplacera le permis d'habiter. Elle souhaite que celle-ci puisse, le cas échéant, être signée par le maître de l'ouvrage et les autres mandataires (ingénieurs).

Constructions et installations ouvertes à un large public

La FAI souhaiterait avoir une définition plus précise de ce type de constructions et installations, par exemple par le nombre de destinataires, le volume ou la surface.

Montant de l'amende

La FAI considère que le montant de l'amende figurant au projet de loi est exagéré. Elle relève qu'une amende de l'ordre de 200 000 F peut mettre en péril l'existence économique d'un bureau d'architectes. En outre, la FAI a l'impression que sous couvert de la suppression du permis d'habiter, on augmenterait le montant des amendes applicables à l'ensemble de la loi sur les constructions et installations.

Questions des députés

Sur question d'une commissaire (PDC), les représentants de la FAI comprennent que les mandataires ne peuvent pas transférer leurs responsabilités sur le maître de l'ouvrage sans totalement dénaturer la responsabilité qui est la leur.

A cet égard, ils indiquent que leur responsabilité ne change en rien dans le cadre de ce projet de loi.

Ils confirment que leur intention n'est pas de reporter leur responsabilité sur d'autres intervenants ou sur le propriétaire de l'ouvrage, il s'agit simplement pour eux de mettre en évidence qu'il est impossible à l'architecte de certifier la conformité aux lois et aux règlements pour des travaux qu'ils

n'ont pas réalisés ou pour lesquels ils n'ont pas la compétence de juger de la conformité.

Un député (S) demande qu'on lui retrace la procédure prévue.

Les représentants de la FAI retracent le parcours entre le démarrage des travaux de l'entreprise et le moment où il y a entrée dans les locaux du propriétaire ou du locataire. A cet égard, le projet de loi, s'il est accepté, devrait améliorer les choses puisqu'il interdirait l'occupation des locaux avant que l'attestation ne soit produite.

Sur des remarques complémentaires formulées par des députés (L) et (PDC), les représentants de la FAI précisent qu'ils n'attendent pas que le maître de l'ouvrage délivre une attestation telle qu'envisagée par le projet de loi puisqu'ils assument leurs responsabilités. Ils souhaitent toutefois que les maîtres de l'ouvrage attestent, à un moment donné, qu'ils ont reçu l'ouvrage dans l'état livré par le mandataire.

En cela, les représentants de la FAI entendent préciser le moment de la réception de l'ouvrage.

Une députée (Ve) demande si ce projet de loi est susceptible d'entraîner dans son application un renchérissement des honoraires.

Les représentants de la FAI répondent qu'hormis la problématique des amendes, ce projet de loi n'est pas susceptible d'avoir des conséquences sur les honoraires des mandataires.

En fin d'audition, M. Mathez, de la Police des constructions, indique que le règlement d'application précisera ce qu'il faut entendre par « des constructions et des installations ouvertes à un large public ».

D'autre part, la teneur de l'article 2, alinéa 3, LCI (construction de faible importance) sera certainement également précisée dans le règlement. Cet article redéfinira les projets de construction possible sans architecte.

II Audition de l'Association des promoteurs constructeurs genevois

La commission a auditionné MM. Patrick Pillet, président, et Andreas Fabjan, secrétaire général de l'Association des promoteurs constructeurs genevois, le 31 mars 2008. Après avoir rappelé que l'Association compte 29 membres actifs dans le canton de Genève, principalement en zone de développement, les représentants de l'APCG indiquent que l'Association est favorable au projet de loi.

L'Association se dit inquiète quant au fait que les procédures mises en place doivent viser la rapidité dans le développement des projets mais aussi dans leur mise en exploitation. A cet égard, il faut veiller à ce qu'aucune

mesure périphérique à l'attestation que devra délivrer le mandataire ne génère des retards.

En outre, il faudrait éviter qu'un désaccord entre le propriétaire et le mandataire engendre la retenue et la délivrance de l'attestation par le mandataire. Dans ce contexte, M. Andreas Fabjan indique que l'article 7, alinéa 3, devrait être amendé. L'association ne voit pas très bien quelle attestation le propriétaire pourrait délivrer, si ce n'est l'attestation selon laquelle il n'a pas demandé de réaliser des travaux qui ne sont pas conformes à la loi ou au règlement en vigueur. De même, l'association se pose la question de savoir s'il est opportun que seul le mandataire professionnellement qualifié en charge du dossier puisse fournir ladite attestation.

M. Patrick Pillet se demande pourquoi un mandataire professionnellement qualifié ne pourrait pas attester de la conformité des ouvrages publics. A cet endroit, il ne voit guère la différence entre les ouvrages publics et les ouvrages privés. Enfin, il regrette qu'un nouveau dossier de plans conformes doive être déposé au département alors que celui-ci en dispose déjà dans le cadre de l'autorisation de construire. A son sens, ce dossier supplémentaire est superflu.

Sur question d'un commissaire (PDC), M. Patrick Pillet comprend que le Conseil d'Etat ait commencé par une responsabilisation des mandataires visant à la délivrance du permis d'habiter et regrette vivement que la responsabilisation des mandataires ne se soit pas rapidement étendue à l'ensemble de l'autorisation de construire.

Une députée (Ve) souhaite savoir à qui le permis d'habiter est remis. Il lui est répondu qu'il est remis aux banques, aux assurances, aux clients et à la Direction du logement.

Un député (S) montre une inquiétude par rapport au rôle de l'Etat en tant qu'entité de contrôle de la conformité. Il lui est répondu que tout changement dans une procédure par rapport au système mis en place crée des inquiétudes et que l'Association des promoteurs constructeurs est favorable au projet de loi présenté.

C. Votre d'entrée en matière

A l'occasion de la présentation par les représentants du département de l'ensemble des procédures applicables, depuis la demande d'autorisation de construire jusqu'au permis d'habiter, un échange a lieu entre l'administration et les commissaires pour répondre aux inquiétudes soulevées par certains commissaires (S et Ve). Il est répondu que l'ensemble des conditions liées à l'équipement en zone de développement sont liées à l'autorisation de

construire. En outre, l'administration peut, au moment, de l'ouverture du chantier, vérifier que des actes notariaux, des cessions de droit de superficie et autres charges à l'autorisation de construire sont bien conformes. En outre, la Direction du logement précise que l'ensemble des normes et critères de la LGL et de la LGZD sont vérifiés dans le cadre de l'arrêté définitif du Conseil d'Etat et que le projet de loi dont il est question ne met ainsi aucunement en péril le contrôle étatique.

Un député (L) pose la question de savoir si les ressources humaines économisées grâce à la suppression de la procédure du permis d'habiter seront destinées à d'autres tâches. Le Conseiller d'Etat lui répond par l'affirmative en indiquant qu'il souhaite utiliser ces ressources pour le traitement des procédures d'autorisation de construire.

Sur question d'une députée (Ve), le Conseiller d'Etat affirme qu'il y aura des contrôles ponctuels et rappelle que le projet de loi vise à renforcer des sanctions prévues en cas de violation des normes légales.

Prise de position des groupes par rapport à l'entrée en matière

Une commissaire (Ve) indique qu'elle s'opposera à l'entrée en matière sur le projet de loi. Elle trouve les auditions peu favorables à ce processus. Elle redoute la suppression du permis d'habiter, notamment quant au rôle de contrôle qu'il exerce dans la zone de développement et pense que cette suppression n'accélèrera pas les procédures.

Le groupe UDC est favorable au projet de loi. Il indique qu'établir une confiance entre le mandataire et l'Etat va dans le bon sens.

Le groupe L est favorable au projet de loi. Il salue les efforts entrepris pour augmenter la rapidité des autorisations de construire et donc la création de logements. Quant aux appréhensions et aux garanties souhaitées par les opposants au projet de loi, il observe que le département a répondu en expliquant point par point que les conditions de délivrance des autorisations de construire sont analysées et vérifiées avant la délivrance du permis d'ouverture de chantier.

Le groupe PDC est favorable au projet de loi. Il considère que la démarche du Conseil d'Etat est très positive. Il rappelle que ce n'est pas la première fois que l'on demande aux mandataires de se responsabiliser puisque cela a déjà été fait dans le cadre de l'autorisation par annonce de travaux. Cette procédure n'a pas fait l'objet de problèmes particuliers.

Le groupe R est favorable au projet de loi qui, selon lui, est susceptible d'accélérer les procédures en autorisation de construire. Il note que les associations auditionnées ne sont de loin pas opposées au projet de loi

puisque dans leur déclaration de principe, elles ont admis le bon sens de celui-ci.

Le groupe S se montre opposé au projet de loi. De son point de vue, la tâche de contrôle effectuée par l'Etat ne peut pas être transférée aux privés sous l'angle d'attestation des mandataires. Le parti S tient au contrôle effectué par l'Etat, ce afin de s'assurer que l'ensemble des prescriptions légales et charges des autorisations soit respecté.

Entrée en matière du projet de loi 10198 :

Pour : 8 (2 UDC, 3 L, 2 R, 1 PDC).

Contre : 4 (3 S, 1 Ve).

Abstention : 1 (1 Ve).

L'entrée en matière est acceptée par 8 voix contre 4 et une abstention.

D Analyse article par article

Un député (L) propose un amendement visant à remplacer dans l'article 7, alinéa 1, LCI « le » mandataire par « un » mandataire, afin d'élargir le champ des personnes susceptibles de délivrer une attestation et de ne pas figer l'obligation de fournir l'attestation du mandataire en charge du dossier.

Cet amendement est mis au vote :

Pour : 9 (1 UDC, 3 L, 2 R, 1 PDC, 2 Ve).

Contre : aucun.

Abstentions : 3 (3 S).

La proposition d'amendement est donc acceptée par 9 voix et 3 abstentions.

Le groupe (Ve) propose un amendement à l'article 7, alinéa 1 :

« Les constructions ou installations neuves ou modifiées ... ne peuvent être occupées ou utilisées à un titre quelconque avant *la délivrance du permis d'habiter*. *Celui-ci est délivré sur présentation au département* d'un dossier de plan conforme à l'exécution ... ».

Cet amendement est mis aux voix :

Pour : 5 (3 S, 2 Ve).

Contre : 8 (1 UDC, 3 L, 2 R, 2 PDC).

Abstention : 1 (1 MCG).

L'amendement (Ve) est refusé.

Un amendement (R) est proposé visant à modifier le titre de l'article 7 pour supprimer « permis d'habiter » et mettre un nouveau titre :

« Entrée en occupation ».

Cet amendement est mis au vote :

Pour : 8 (1 UDC, 3 L, 2 R, 2 PDC).

Contre : 6 (3 S, 2 Ve, 1 MCG).

Abstention : aucune.

L'article 7 ainsi amendé est adopté dans son ensemble.

Prenant en compte une proposition d'amendement (R), le Conseiller d'Etat propose un amendement à l'article 7, alinéa 2 : « l'attestation certifie que les constructions ou installations sont conformes à l'autorisation de construire, aux conditions de celles-ci, ainsi qu'aux lois et règlements applicables *au moment d'entrée en force de l'autorisation de construire.* »

L'amendement de M. Mark Muller est mis aux voix :

Pour : 9 (1 UDC, 3 L, 2 R, 1 PDC, 2 Ve).

Contre : aucun.

Abstentions : 3 (3 S).

La proposition d'amendement de M. Mark Muller est acceptée par 9 voix et 3 abstentions.

Un amendement (L) à l'article 7, alinéa 3 visant à permettre aux mandataires qui présentent une attestation d'y joindre celles des autres mandataires spécialisés ou celles du propriétaire, fait l'objet de discussions au sein de la commission.

Le texte de l'amendement (L) est le suivant :

« Suivant la nature du dossier et si le mandataire ou le requérant l'estime nécessaire, l'un ou l'autre peut joindre à leur propre attestation celles des autres mandataires spécialisés intervenues dans le cadre de la réalisation des travaux et/ou l'attestation du propriétaire selon laquelle il n'a sollicité aucune réalisation contraire à la loi. »

Le groupe (Ve) propose un amendement différent dont le texte est le suivant :

« Suivant la nature du dossier et si le mandataire ou le requérant l'estime nécessaire, l'un ou l'autre peut joindre à leur propre attestation celles des autres mandataires spécialisés intervenues dans le cadre de la réalisation des travaux. »

L'amendement (Ve) est mis au voix.

Pour : 6 (3 S, 2 Ve, 1 MCG).
Contre : 7 (1 UDC, 3 L, 2 R, 1 PDC).
Abstention : aucune.

La proposition d'amendement (Ve) est refusée.

L'amendement (L) est mis aux voix.

Pour : 7 (1 UDC, 3 L, 2 R, 1 PDC).
Contre : 3 (3 S).
Abstentions : 3 (2 Ve, 1 MCG).

La proposition du groupe (L) est acceptée.

L'article 7, alinéa 4, qui traite des constructions et installations ouvertes à un large public, fait l'objet de questions de commissaires auxquelles les représentants du département répondent en indiquant que les détails relatifs à la définition des constructions ou installations ouvertes à un large public seront précisés dans le règlement qui accompagnera la loi.

Un débat s'ouvre au sujet de l'article 137, alinéa 1, LCI qui prévoit le montant des amendes possibles lors d'infraction. Un commissaire (UDC) trouve ce montant parfaitement exagéré.

Un député (PDC) rappelle que lors de la révision de la partie générale du Code pénal, divers commissaires avaient eu l'occasion de passer en revue toutes les législations genevoises prévoyant des amendes. Cette démarche avait permis de constater que les amendes ne dépassaient, en principe, pas 60 000 F. Il lui semble dès lors parfaitement déraisonnable de s'écarter de cette législation constante. Il propose donc de ne pas voter les alinéas 1 et 2 de l'article 137 et d'en rester à la loi actuelle, mais d'accepter l'alinéa 3 du projet de loi.

Un député (R) propose un amendement à l'article 137, alinéa 1 :

« Est passible d'une amende administrative de 200 000 F à 400 000 F, *mais au plus de 10% du montant global des travaux*, tout contrevenant : ... »

Cet amendement est mis aux voix.

Pour : 3 (2 R, un Ve).

Contre : 6 (1 UDC, 3 L, 2 PDC).

Abstentions : 5 (3 S, 1 Ve, 1 MCG).

La proposition d'amendement (R) est refusée.

L'article 137, alinéa 1, du projet de loi 10198 est mis aux voix.

Pour : 7 (3 S, 2 Ve, 1 R, 1 MCG).

Contre : 7 (3 L, 1 UDC, 1 R, 2 PDC).

Abstention : aucune.

L'article 137, alinéa 1, du projet de loi 10198 est refusé.

De même, l'article 137, alinéa 2, du projet de loi 10198 est mis aux voix.

Pour : 6 (3 S, 2 V, 1 MCG).

Contre : 8 (3 L, 1 UDC, 2 R, 2 PDC).

Abstention : aucune.

L'article 137, alinéa 2, du projet de loi 10198 est refusé.

En conséquence de ce qui précède, ce sont les actuels alinéas 1 et 2 de la l'article 137 qui sont maintenus.

Les représentants du département font une proposition relative à l'alinéa 3 de l'article 137 pour supprimer la partie de phrase relative à la récidive. Un commissaire (PDC) estime que, par clarté, il est toutefois utile de mentionner dans cette loi cette question considérée comme une circonstance aggravante.

L'article 137, alinéa 3, tel qu'amendé par le département a la teneur suivante :

« Il est tenu compte, dans la fixation du montant de l'amende, du degré de gravité de l'infraction. Constituent notamment des circonstances aggravantes la violation des prescriptions susmentionnées par cupidité, et l'établissement, par le mandataire professionnellement qualifié ou le requérant, d'une attestation, au sens de l'article 7 non conforme à la réalité.

Pour : aucun.

Contre : 14.

Abstention : aucun.

La proposition d'amendement du département est refusée.

L'article 137, alinéa 3, du projet de loi 10198 est mis aux voix :

Pour : 14.

Contre : aucun.

Abstention : aucune.

L'article 137, alinéa 3, est accepté à l'unanimité.

L'entrée en vigueur est mise au voix et est adoptée par 8 commissaires, (1 UDC et 3 L, 2 R, 2 PDC) contre 6 (3 S, 2 Ve, 1 MCG).

E Troisième débat

Les groupes maintiennent les prises de position qui étaient les leurs lors de l'entrée en matière sur ce projet de loi. Le groupe des Ve spécifie qu'il était déjà assez mitigé quant au projet mais qu'il s'y opposera au regard notamment du fait que les sanctions lui apparaissent insuffisantes.

Deux rapports de minorité sont annoncés, un rapport de minorité (S) et un rapport de minorité (Ve).

Vote d'ensemble du projet de loi 10198 tel qu'amendé :

Pour : 8 (1 UDC, 3 L, 2 R, 2 PDC).

Contre : 6 (3 S, 2 Ve, 1 MCG).

Abstention : aucune.

Le projet de loi 10198 est ainsi adopté et il vous est recommandé, Mesdames, Messieurs les Députés, de lui faire bon accueil.

Projet de loi (10198)

modifiant la loi sur les constructions et les installations diverses (L 5 05)

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

Art. 1 Modifications

La loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988, est
modifiée comme suit :

Art. 7 Entrée en occupation (nouvelle teneur)

¹ Les constructions ou installations neuves ou modifiées, destinées à :

- a) l'habitation ou au travail;
- b) la confection, le dépôt ou la vente de denrées alimentaires;
- c) la confection, le dépôt ou la vente de matières inflammables, explosives
ou dangereuses pour toute autre cause,

ne peuvent être occupées ou utilisées à un titre quelconque avant le dépôt au
département d'un dossier de plans conformes à l'exécution et d'une attestation
de conformité établie par un mandataire professionnellement qualifié, cas
échéant le requérant, dans les cas prévus par les articles 2, alinéa 3, phrase 2,
et 6.

² L'attestation certifie que les constructions ou installations sont conformes à
l'autorisation de construire, aux conditions de celles-ci, ainsi qu'aux lois et
règlements applicables au moment d'entrée en force de l'autorisation de
construire.

³ Suivant la nature du dossier et si le mandataire ou le requérant l'estime
nécessaire, l'un ou l'autre peut joindre à leur propre attestation celles des
autres mandataires spécialisés intervenues dans le cadre de la réalisation des
travaux et/ou l'attestation du propriétaire selon laquelle il n'a sollicité aucune
réalisation contraire à la loi.

Constructions ou installations ouvertes à un large public

⁴ Nul ne peut, sans y avoir été autorisé par le département, occuper, faire
occuper ou utiliser à un titre quelconque des constructions ou installations
neuves ou modifiées ouvertes à un large public.

Dossier de cadastration

⁵ Pour les bâtiments neufs ou qui ont subi une transformation de leur surface ou de leur affectation, un dossier de cadastration doit être communiqué à la direction cantonale de la mensuration officielle du département du territoire.

Art. 137, al. 3 (nouveau), les alinéas 5 et 6 devenant 4 et 5

³ Il est tenu compte, dans la fixation du montant de l'amende, du degré de gravité de l'infraction. Constituent notamment des circonstances aggravantes la violation des prescriptions susmentionnées par cupidité, les cas de récidive et l'établissement, par le mandataire professionnellement qualifié ou le requérant, d'une attestation, au sens de l'article 7, non conforme à la réalité.

Art. 2 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Liste des instances dont le préavis peut être sollicité dans le cadre de l'instruction d'une requête en autorisation de construire, avec indication des bases légales fondant lesdits préavis

- Service de l'inspection de la construction (DCTI) : dispositions relatives à la LCI
- Service de la police du feu (DCTI) : dispositions spéciales de la LCI relatives à la prévention incendie, loi sur la prévention des sinistres ;
- Commission d'architecture (DCTI) : dispositions de la LCI relatives aux dérogations aux normes de construction et au rapport des surfaces en cinquième zone
- Service juridique de la police des constructions (DCTI) : dispositions de la LDTR et de son règlement d'application ;
- Direction du Génie Civil (DCTI) : dispositions de la loi sur les routes, gestion du
- Direction du logement (DCTI) : dispositions relatives aux plans financiers en zone de développement ;
- Service de la gérance (DCTI) : conformité des projets déposés sur des parcelles propriété de l'Etat avec la politique de gestion des terrains privés de l'Etat ;
- Service de l'inspection des chantiers (DCTI) : dispositions relatives à la prévention des accidents sur les chantiers et la sécurité du public.
- Direction du patrimoine et des sites (DCTI) : LPMNS, dispositions relatives aux zones protégées ;

- Direction de l'aménagement du territoire (DT) : LAT et LaLAT, LGZD ;
domaine public cantonal et loi y relative ;
- Capitainerie (DT) : dispositions relatives au lac et cours d'eau, gestion du domaine public lac ;
- Domaine de l'eau (DT) : dispositions relatives aux eaux claires et usées, renaturation des cours d'eau, planification de l'eau, etc. ;
- Fondation des terrains industriels (DT) : LGZDI ;
- Géologue cantonal (DT) : dispositions relatives au sous-sol et nappe phréatique ;
- Domaine nature et paysage (DT) : dispositions relatives à la flore, arbres, forêts, faune . .etc ;
- Service de l'agriculture (DT) : disposition relatives à la promotion de l'agriculture, viabilité des exploitations agricoles, droit foncier rural ;
- Service cantonal de l'étude de l'impact (DT) : dispositions relatives aux études de l'impact ;
- Service de protection contre le bruit et les rayonnements non ionisants (DT) : dispositions de l'OPB et relatives aux antennes à rayonnements ;
- Service cantonal de gestion des déchets (DT) : dispositions relatives à la planification de la gestion des déchets et exploitation des entreprises gérant les déchets ;
- Office cantonal de la mobilité (DT) : planification des transports, police de la circulation ;
- Service cantonal de l'énergie (DT) : lois sur l'énergie et dispositions spéciales de la LCI relatives à l'isolation thermique;

- Direction générale de l'action sociale (DES) : dispositions relatives aux établissements spécialisés, personnes âgées, handicapées etc. ;
- Office cantonale de l'inspection du travail (DES) : dispositions relatives aux conditions de travail et d'exploitation ;

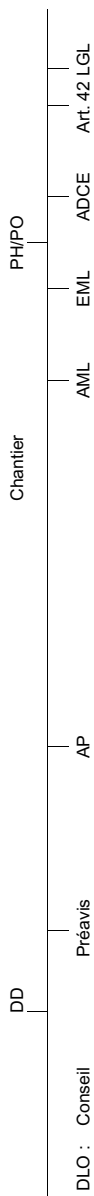
- Service de la protection et de la consommation (DES) : dispositions relatives aux débits de boissons et nourriture ;
- Service du pharmacien cantonal (DES) : dispositions relatives aux pharmacies, détention de médicaments ;
- Direction générale de la santé (DES) : disposition relatives aux établissements médicaux et para-médicaux ;
- Service du vétérinaire cantonal (DES) : dispositions relatives à la détention d'animaux, cabinets vétérinaires ;
- Aéroport de Genève (DES) : loi fédérale sur la navigation aérienne et les obstacles à cette dernière ;

- Service technique du DIP : dispositions spéciales relatives aux écoles publiques et privées ;

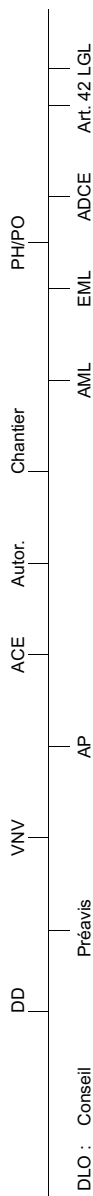
- CFF : dispositions de droit fédéral sur l'exploitation ferroviaire et les parcelles voisines des zones ferroviaires ;
- TPG : vérification de la conformité des projets à l'exploitation des transports publics cantonaux ;
- Gaznat et EOS : conformité au droit fédéral pour les projets situés à proximité de lignes à haute-tension ou de gazoduc ;
- Office fédéral des douanes : conformité au droit fédéral pour les projets en bordure du lac ou le long des frontières ;
- Mission permanente de la suisse : projet de construction émanant de pays étrangers ;
- Communes ;

Bien entendu, les projets ne sont soumis aux instances et services listés ci-dessus que pour autant que la nature du projet faisant l'objet de la demande en autorisation de construire concernée l'impose.

Procédure d'application LGL



Procédure d'application LGZD (+ LGL)



DD Demande définitive
 VNV Plans visés ne varietur
 ACE Arrêté du Conseil d'Etat
 AP Accord de principe
 AML Arrêté de mise en location
 EML Date d'entrée moyenne des locataires
 ADCE Arrêté définitif du Conseil d'Etat
 PH/PO Permis d'habiter - permis d'occuper

PROCEDURE DE REQUETE EN AUTORISATION DE CONSTRUIRE ET D'INSTALLER (ACI)

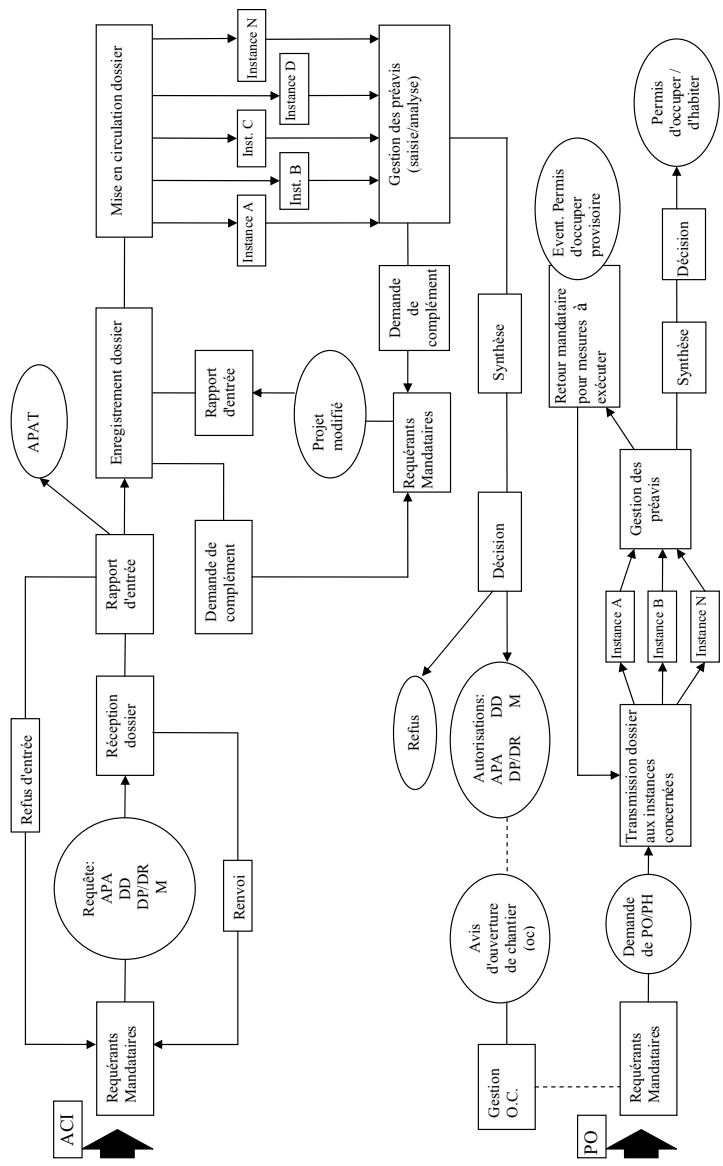
1/Type de requête	<ul style="list-style-type: none"> -Demande définitive (DD): procédure ordinaire -Procédure accélérée (APA): sans publication de la requête à l'enregistrement -Autorisation par annonce de travaux (APAT): possible lorsque tous les préavis nécessaires sont favorables au rapport d'entrée. -Demande préalable (DP) et de renseignement (DR): détermination sur l'implantation, le gabarit, la destination, le volume et la dévestiture du projet -Demande de démolition (M)
2/ Réception dossier	<ul style="list-style-type: none"> - vérification de la complétude du dossier - renvoi ou pré-enregistrement du dossier - préparation du dossier pour le rapport d'entrée
3/ Rapport d'entrée	<ul style="list-style-type: none"> - transmission d' un jeu de plan à la DCMO pour adresse - examen du dossier par certaines instances (préavis IC par exemple) - séance avec certaines instances de préavis pour déterminer la circulation du dossier - décision de refus d'entrée - décision d'autorisation par annonce de travaux (APAT) - réception et examens du projet modifié suite à demande de complément
4/ Enregistrement du dossier	<ul style="list-style-type: none"> - enregistrement définitif du dossier - information au requérant / mpq avec éventuelle demande de complément - saisie des données - publication dans la FAO (DD, DP, M)
5/ Mise en circulation	<ul style="list-style-type: none"> - transmission des jeux de plans aux instances concernées pour analyse du dossier et préavis

6/ Gestion des préavis	<ul style="list-style-type: none">- suivi des demandes de préavis- réception et saisie des préavis- analyse des préavis- décision sur la suite à donner aux préavis- envoi éventuel de demande de complément
	<ul style="list-style-type: none">-accuser réception des observations
7/ Synthèse	<ul style="list-style-type: none">- préparation de décision, gérer les préavis contradictoires- coordination des procédures annexes liées- contrôle qualité du supérieur hiérarchique- transmission éventuelle dossier pour ACE
8/ Décision	<ul style="list-style-type: none">- dactylographie et signature de la décision (autorisation/refus)- rejet observation et/ou commune- publication FAO avec éventuelles dérogations et autorisations coordonnées
Ouverture de chantier (OC)	<ul style="list-style-type: none">- réception et saisie du formulaire des ouvertures de chantier- vérification des conditions d'autorisation liée à l'OC.

PROCEDURE DE PERMIS D'OCCUPER/D'HABITER (PO/PH)

1/ Demande PO/PH	-réception de la demande de PO/PH
2/ Instruction du PO	<ul style="list-style-type: none"> - transmission des jeux de plans aux instances concernées pour préavis - contrôle du respect de l'autorisation de construire par: <ul style="list-style-type: none"> - visite du bâtiment par les instances concernée - vérification d'attestations, de documents (par ex. cadastration) ou des conditions de l'autorisation par les services concernés
3/ Gestion des préavis	<ul style="list-style-type: none"> - réception et saisie des préavis - analyse des préavis - éventuellement mesures à exécuter pour la délivrance du PO et nouveaux contrôles - éventuellement délivrance d'un permis d'occuper provisoire
4/ Synthèse/Décision	<ul style="list-style-type: none"> - préparation de décision - dactylographie et signature de la décision

SCHEMAS DES PROCESSUS DES REQUÊTES EN AUTORISATION DE CONSTRUIRE ET D'INSTALLER (ACI) ET DU PERMIS D'OCCUPER/D'HABITER (PO/PH).



Police des constructions AM /

Date de dépôt : 1^{er} septembre 2008

RAPPORT DE LA PREMIERE MINORITÉ

Rapport de M. Alberto Velasco

Mesdames et
Messieurs les députés,

Introduction

L'exposé des motifs du projet de loi en question justifie le dépôt de ce projet en s'appuyant sur le contenu des mesures 71 et 72. Celles-ci prévoyant la responsabilisation des mandataires dans le cadre des procédures d'autorisation de construire d'une part, l'accélération et la simplification des procédures d'autorisation de construire d'autre part, ainsi que la volonté de reprendre une partie du projet de loi 8695 (ancien PL 7692 « Manfrini »), conduisent le Conseil d'Etat à proposer aujourd'hui une modification de fond de la loi actuelle, dans le sens de la suppression de certains permis d'habiter, respectivement d'occuper, délivrés par le département. Ces derniers seraient remplacés par une attestation, signée par le mandataire professionnellement qualifié, cas échéant le requérant, certifiant de la conformité des constructions ou installations à l'autorisation de construire, aux conditions de celle-ci, ainsi qu'aux lois et règlements applicables.

On nous informe que le département conserve, nonobstant, les engagements produits, qui engagent la responsabilité de leurs auteurs, le droit de visiter en tout temps toutes les constructions et installations, comme le prévoit l'actuel article 8, qui n'est pas modifié. Les contrôles seront toutefois uniquement effectués, dans cette nouvelle approche, par des sondages ponctuels.

Rappelons pour mémoire que la loi actuelle, selon l'exposé des motifs, est régie par l'article 7 de la loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988 (L 5 05 - LCI), selon lequel nul ne peut, sans y avoir été autorisé par le département, occuper, faire occuper ou utiliser à un titre quelconque des constructions ou installations neuves ou modifiées, destinées à l'habitation ou au travail (alinéa 1, lettre a), à la réception du public (lettre b), à la confection, au dépôt ou à la vente de denrées alimentaires

(lettre c), ainsi qu'à la confection, au dépôt ou à la vente de matières inflammables, explosives ou dangereuses pour toute autre cause (lettre d).

Un des aspects de cette loi qui est à relever c'est qu'en cas de non-respect des normes, la loi indique : « La responsabilité accrue du mandataire professionnellement qualifié, cas échéant du requérant, doit en outre avoir pour corollaire une augmentation du montant maxima des amendes prévues par l'article 137 LCI en cas de violation de la loi, du règlement d'application ou de l'autorisation de construire. Une fausse attestation est, dans ce cadre, considérée comme une circonstance aggravante ». Ainsi, le montant des amendes qui se situe aujourd'hui entre 100 F et 60 000 F est porté entre respectivement de 200 F à 400 000 F. Cet aspect qui tendrait à inciter les mandataires à se responsabiliser a été minoré, comme nous le verrons plus tard, par le dépôt d'un amendement par la majorité de droite de la commission, notamment les commissaires PDC.

Travaux de la commission

Audition du président du département M. Mark Muller

Lors de son audition, le président du département souligne, se référant aux mesures du Conseil d'Etat, que ces dernières prévoient **la responsabilisation des mandataires dans le processus d'autorisation de construire**. Par ailleurs, il précise que depuis le début de la législature, la politique du département a été de procéder par petites touches dans le processus d'autorisation de construire lui-même, tout en indiquant que ce projet de loi ne porte pas sur la procédure d'autorisation de construire elle-même, mais sur la procédure de permis d'habiter qu'il faut réaliser lorsque l'objet est construit. Toutefois, cet allègement des procédures et la responsabilisation des mandataires ne s'appliqueront ni aux constructions ni aux installations destinées à accueillir un large public.

Audition de M^{me} Dana Dordea et M. Carmelo Stendardo, respectivement secrétaire permanente et président de la Fédération des architectes et ingénieurs (FAI), et de M. Athanase Spițas

Concluant son exposé, la FAI estime que ce projet de loi ne change en rien les responsabilités qui sont aujourd'hui celles des mandataires, car en cas de problème au moment de la réalisation d'un ouvrage, ce n'est pas l'Etat qui est visé quant à une éventuelle responsabilité, mais bien les mandataires. Il semble donc à la FAI que cette loi a essentiellement pour but de simplifier le travail de l'administration.

Il procède ensuite à suggérer un certain nombre d'amendements visant à impliquer tous les intervenants aux travaux et à réduire le montant des amendes, car elle pourrait avoir comme conséquence l'augmentation des primes d'assurances.

La FAI conclut son audition en indiquant que cette loi n'apporte aucun avantage pour les mandataires professionnels. Rien ne change pour eux en ce qui concerne leur responsabilité, raison pour laquelle, selon eux, l'augmentation des amendes ne paraît pas justifiée. Ils insistent pour que cette loi soit applicable à chaque dossier, quelles qu'en soient la nature et la complexité.

Audition de M. P. Pillet, président de l'Association des promoteurs constructeurs genevois

En synthèse, les points précis de la loi qui inquiètent l'association sont les suivants :

A la base, le développement d'une autorisation de construire est réalisé par un architecte. Sa mise en œuvre peut être déléguée ensuite par plusieurs mandataires (mandataires spécialisés et entreprises générales). Toutes ces personnes vont développer le projet par rapport à l'autorisation accordée. Le fait qu'un mandataire unique délivre l'attestation est déroutant. Il peut en résulter une certaine complication au niveau temporel, laquelle n'existe pas aujourd'hui. L'association attend une rapidité non seulement dans le développement du projet, mais aussi dans la mise en exploitation du dossier. La procédure mise en place actuellement par le département, avec un permis d'occuper qui n'est que provisoire, permet de mettre le dossier directement en exploitation. Suite à la visite du département, un permis d'occuper définitif est donné. Ce système permet une exploitation rapide du dossier. Avec ce projet de loi et la délivrance d'une attestation, un immeuble risque de rester vide plus longtemps.

Selon l'association, une absence d'accord aura pour résultat de mettre en place un organe extérieur au groupement des mandataires professionnellement qualifiés. C'est ce qui existe aujourd'hui en France avec la SOTOTEC. Dans ce cas, il en résultera évidemment un coût supplémentaire.

Cette attestation intervient lorsque les constructions sont terminées. Un contrôle, voire l'intervention d'un d'huissier devrait se mettre en place au moment du permis d'occuper. Cela n'existe actuellement pas, puisque le contrôle de l'Etat fait foi.

La responsabilité des intervenants en rapport avec l'exercice des professions d'architectes et d'ingénieurs pose la question de savoir si les

professionnels sont responsables ou si c'est la société qui les emploie. Cette association estime aussi qu'il ne faudrait pas se limiter aux mandataires qualifiés.

Appréciation du rapporteur de minorité sur les auditions

Au vu des propos tenus par les auditionnés, il apparaît que ce projet n'accueille pas d'adhésion, parce qu'il risque de poser beaucoup plus de problèmes qu'il n'en résoudra. Il semble que pour ces associations professionnelles, les gains hypothétiques escomptés par les services de l'Etat le seront au détriment des prestations que ces associations professionnelles sont en droit d'attendre de l'administration.

Considérations politiques sur le débat

A la suite du débat et des questions posées, il est relevé, mis à part la pertinence de conserver le permis d'habitabilité, le fait que les mandataires sont parfois en porte-à-faux vis-à-vis du maître de l'ouvrage, étant donné que celui-ci ne souhaite pas forcément respecter la LCI, obligeant ainsi le mandataire à fermer les yeux pour arranger son client. Se posera la question de la responsabilité entre l'architecte et le maître de l'ouvrage, au point que les mandataires seront par conséquent obligés d'avoir recours à des lettres de décharge. L'interrogation, à savoir si ce changement permettra réellement au département de réaliser des économies, est relevée avec insistance par nombre de commissaires.

Sur la question des économies à réaliser et la bonne exécution des travaux, le département répond que, aujourd'hui, la police des constructions n'arrive pas à faire face à la production de tous les permis d'habiter et que par conséquent l'accent est donc mis sur les permis d'habiter de projets importants. Et d'ajouter que, « si ce projet de loi aboutit, la police des constructions pourra réaliser correctement toutes les tâches qui lui incombent, notamment pour les ouvrages ouverts à un large public ». Il nous informe « qu'il reste néanmoins une inconnue : personne ne peut savoir si les architectes exécuteront correctement la procédure ou si la police des constructions devra réclamer les attestations, ce qui constituerait évidemment un travail supplémentaire ». Ce qui fait dire au rapporteur de minorité que les économies escomptées, comme on le verra plus tard, ne sont pas du tout évidentes pour ne dire inexistantes.

La question des défauts qui apparaîtraient plus tard, et ce alors que le mandataire ne serait plus atteignable, est aussi un aspect qui fragilise la proposition qui nous est faite. Car on peut toujours exiger réparation ou

infliger une amende, mais si les destinataires se sont évaporés, cela devient des vœux pieux et l'histoire déborde d'exemples à cet effet.

Enfin, qu'en est-il de l'objectivité du contrôlé que doit se contrôler ? Dans les processus de construction industriels ou de projets engageant des investissements conséquents, un contrôle neutre, sans lien d'intérêt avec l'objet contrôlé, est normalement exigé par les bailleurs de fonds ou le maître de l'ouvrage ! En l'occurrence, le certificat d'habitabilité émis par les services de l'Etat est pour ces entités un gage de neutralité et de responsabilité. Enfin, s'agissant d'ouvrages destinés au public, notamment les immeubles de location, l'Etat n'a-t-il pas une responsabilité envers la collectivité pour que ces ouvrages, logements, soient correctement exécutés ? Ce contrôle étatique n'est-il pas un gage de sécurité pour les citoyens ? Les exemples pullulent dans certains pays où les maîtres d'œuvre ont utilisé des matériaux inadéquats avec les conséquences en vies humaines que l'on connaît.

De la gratification

Un commissaire radical, propos partagés par d'autres, comprenant que l'on « assimile l'augmentation de la responsabilité et l'augmentation des sanctions », se demande si « l'augmentation de la responsabilité ne doit pas avoir comme seul corollaire l'augmentation de la sanction ». Et de proposer, ni plus ni moins, « qu'elle doit également impliquer une augmentation de la gratification ». En somme si on respecte la loi, ce qui est une obligation normale de tout citoyen qui se respecte, alors on doit recevoir une gratification ! Ce qui voudrait dire, puisque l'on a diminué les valeurs d'amendes proposées, que la normalité est que l'on ne respecte pas la loi ! En matière de construction évidemment.

Votes et débats

Lors du vote, les Verts, dans l'esprit de fournir une porte de sortie à ce projet, proposent de garder le permis d'habitabilité en introduisant quand même un contrôle inopiné. Cet amendement est évidemment refusé, eu égard à l'esprit d'ouverture qui caractérise la droite de notre Parlement, et ce alors même qu'ils auraient pu avoir l'adhésion de l'opposition.

Par contre, pour satisfaire, un peu, les associations auditionnées, la droite propose un texte qui intègre, de manière protestative, de joindre l'attestation des autres mandataires et, cerise sur le gâteau, la possibilité pour le propriétaire de déclarer qu'il n'a sollicité aucune réalisation contraire à la loi ! C'est quand même bizarre que l'on inscrive une telle possibilité alors que l'objet du projet de loi est de responsabiliser le propriétaire !

La carotte et le bâton

Toujours la carotte, mais plus de bâton. En effet, un des aspects qui aurait pu rallier le groupe socialiste c'était le fait qu'alors que l'on éliminait un contrôle important de la part de l'administration afin de se reposer sur la bonne foi des mandataires et propriétaires, on augmentait de manière significative les amendes en cas de vérification du non-respect des normes. Eh bien non. La droite, et concrètement le PDC, soucieuse, évidemment, du moins en parole, du bien commun, du bien-être des citoyens et de leur protection, a voté l'abrogation de la disposition sur les amendes ! Conclusion : on restera tel que précédemment, avec une amende maximale de 20 000 F.

C'est ce qui s'appelle avoir une foi sans limite en la volonté des mandataires et propriétaires de respecter les normes, et ce alors même que l'histoire nous montre que, en absence de tout contrôle de l'administration, on profite pour trafiquer les matériaux, réduire la qualité de la construction avec parfois des coûts en vies humaines. Cette attitude qui consiste à favoriser les milieux intéressés au détriment de la population est détestable.

Conclusion

Alors que la compétitivité est de plus en plus féroce lors des adjudications, notamment en matière de prix, et que la tendance est au service minimal afin d'être concurrentiel, au lieu de redoubler les contrôles afin de garantir la qualité et la sécurité des installations et des constructions, l'administration baisse la garde.

Plusieurs incidents, pas seulement dans notre pays, ont montré le coût d'un tel laxisme. Car, si lors d'un contrôle inopiné on détecte un défaut, on peut toujours y remédier avec les amendes symboliques votées par la droite. Mais qu'en est-il de l'accident dû à un non-respect des normes avec comme conséquence la perte de vies humaines ? Ce ne sont pas les amendes et même l'emprisonnement qui dédommagera les victimes.

Si l'objectif qui est poursuivi par ce projet de loi est de diminuer les coûts de fonctionnement de l'administration tout en la rendant plus efficace, alors on devrait s'inspirer des réformes introduites et des moyens mis en place par l'administration vaudoise. A ce titre il est joint en annexe du rapport un article révélateur sur le sujet.

Mesdames et Messieurs les députés, c'est parce que cette loi, loin d'apporter une avancée en matière de procédure ou de gain d'efficacité de l'administration, péjore la mission de prévention de l'Etat en ce qui concerne les nouvelles constructions d'installations et immeubles qui, par leur défaut

de réalisation, peuvent porter préjudice aux citoyens, que le groupe vous prie de ne pas rentrer en matière sur ce projet de loi.

Dossier

Cyberadministration et processus décisionnels: un modèle vaudois pour la gestion des autorisations

La gestion des processus décisionnels dans l'administration publique vaudoise bénéficie de l'apport de la cyberadministration dans le cas des autorisations de construire. Cela se traduit par une amélioration sensible de la productivité interne et de la qualité des prestations. Concrètement, il s'est agi de créer un portail spécialisé qui gère actuellement quelque trente types de procédures ou de dossiers. Les processus à intégrer ont été choisis en fonction de leur complémentarité, de leur similarité ou de leur analogie en ce qui concerne la logique de traitement. Le modèle actuel vaudois délègue la gestion de ces processus à une entité spécialisée coordonnée de manière transversale. Le portail constitue une plateforme dynamique permettant d'intégrer les acteurs concernés, de dématérialiser les formulaires, de gérer les données des processus décisionnels et d'en extraire des indicateurs de performance.



Accompagné de mesures organisationnelles adéquates, la cyberadministration a permis d'augmenter la productivité interne de la Centrale des autorisations et d'absorber un volume de travail croissant avec moins de moyens et de ressources humaines. En illustration: extension de l'EPF Lausanne.

Photo: Keystone

L'administration publique base son fonctionnement sur un nombre important de processus décisionnels complexes et multidisciplinaires. Parmi ceux-là, les autorisations prennent une place importante dans le dispositif administratif de coordination et de régulation des activités de la société. Avec les différentes réglementations qui leur sont associées, elles peuvent générer des coûts administratifs importants¹. La cyberadministration apparaît à ce titre comme un moyen privilégié d'améliorer l'efficacité interne et de procéder aux simplifications administratives nécessaires.

Les autorisations de construire

Parmi les processus décisionnels, l'autorisation de construire est considérée comme l'un des plus importants et des plus complexes. Cela vient du fait qu'il constitue l'un des canaux privilégiés pour l'application simultanée de tout un ensemble de lois et de règlements. C'est un processus lourd en termes de gestion, mais important économiquement et influant sur la compétitivité régionale, comme l'a démontré une étude² spécialisée. Dans l'enquête³ effectuée par les auteurs de cette dernière, les entreprises ont attribué aux autorisations de construire une note importance de 3 sur 4, autrement dit égale de leur point de vue à l'accès au marché intérieur de l'UE, au raccordement aux réseaux de transport ainsi qu'à la disponibilité de ressources humaines qualifiées et diplômées des hautes écoles.

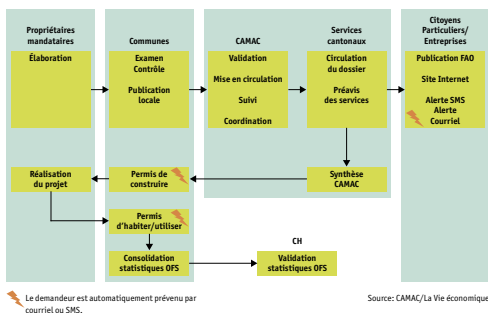
Ceci explique les raisons pour lesquelles ce processus a fait partie des objets prioritaires répertoriés dans la *Stratégie suisse de cyberadministration*⁴ et justifie aussi la priorité qui a été accordée à ce processus très tôt dans le canton de Vaud.



Abdelilah Zertiti
Directeur de la Centrale des autorisations CAMAC, Département des infrastructures du canton de Vaud, Lausanne

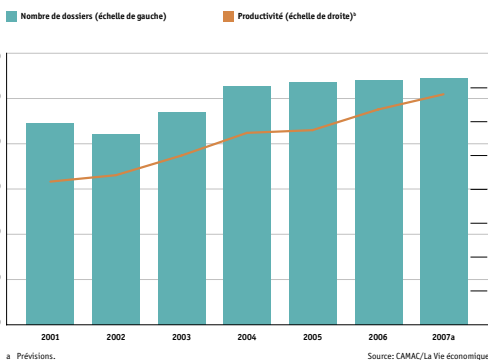
Graphique 1

Procédure de demande de permis de construire dans le canton de Vaud



Graphique 2

Évolution du volume des dossiers et de la capacité de traitement interne, 2001-2007



a Prévisions.
b Nombre de dossiers traités rapporté au total des collaborateurs.

mandataires, communes, services cantonaux, grand public et, depuis peu, l'Inspection fédérale des installations à courant fort (Esti Romandie). Cette intégration permet la récolte des statistiques de la construction pour l'Office fédéral de la statistique (OFS) et la mise à jour automatique du registre cantonal des bâtiments et logements.

Dernièrement, des prestations supplémentaires ont été développées pour les citoyens et les professionnels. Il est, ainsi, possible d'être informé automatiquement des avis d'enquêtes publiés par courriel, en fonction de critères définis à l'avance. Par le gain de temps qu'elle permet, cette prestation payante est de plus en plus utilisée tant par les particuliers que par les professionnels concernés, comme les services industriels, les banques ou les régies immobilières, pour la surveillance de leurs parcs immobiliers. Accompagnée de mesures organisationnelles adéquates, la cyberadministration a permis d'augmenter la productivité interne de la Centrale des autorisations (Camac) et d'absorber un volume de travail croissant avec moins de moyens et de ressources humaines (voir *graphique 2*)⁶.

Généralisation de la gestion des processus d'autorisation

L'expérience réussie de l'autorisation de construire a été, tout naturellement, généralisée à travers un portail spécialisé dans les processus décisionnels d'autorisation. En plus du critère fondamental de la valeur ajoutée, le choix des processus à intégrer s'est fait en considérant leur complémentarité, leur similarité et leur analogie.

Critère de complémentarité

L'identification des processus complémentaires a nécessité une analyse de l'ensemble des phases du projet de construction. Cela a permis d'identifier les points d'interaction et de coordonner le flux d'information avec les autres processus complémentaires. Ainsi, la délivrance du permis de construire ou d'habiter permet de déclencher automatiquement les autres processus comme la cadastration, l'immatriculation du bâtiment, le registre foncier ou l'assurance-incendie. Dans ce cas précis, l'intégration de cette complémentarité dans un portail centralisé permettra une économie directe, aux seules communes à qui incombe l'obligation d'informer, de dizaines de milliers de documents papiers annuels.

Critère de similarité

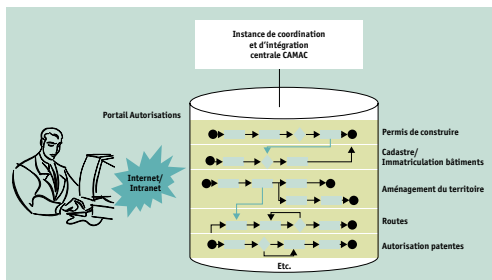
Le critère de similarité a nécessité l'identification des processus qui s'inscrivent dans le contexte global du projet de construction. C'est notamment le cas pour les autorisations

De ce fait, et en regard de l'optimisation que rendent possible les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) dans la chaîne de valeur de activités⁵, l'appel à ces dernières s'est imposé comme un moyen privilégié pour assurer à ce processus une gestion à la hauteur de sa complexité et de son importance. Ainsi, le processus de demande de permis de construire est aujourd'hui parmi les plus aboutis au niveau de la cyberadministration. Pratiquement tous les formulaires et documents le concernant sont dématérialisés. Toutes les étapes peuvent être traitées en ligne (voir *graphique 1*) par les acteurs concernés:

1 Codoni D. et Wallart N., «Le modèle des coûts standards, un moyen d'alléger les charges administratives», *La Vie économique*, 6-2007.
2 Vatelhaus S. et Simmons B., «Influence des autorisations de construire et des ressources humaines sur la compétitivité régionale», *Cahiers de questions conjoncturelles*, 2/98, 1998.
3 BAK Recherches économiques, *International Benchmark Report*, 1/1998.
4 Département fédéral des Finances DFF/USSE, *Stratégie suisse de cyberadministration: Catalogue des projets prioritaires*, Suisse (état au 15 septembre 2006).
5 Porter M.E. et Millar V.E., «How information gives you competitive advantages», *Harvard Business Review*, juillet-août 1985.
6 La Centrale des autorisations (Camac) a pu économiser ainsi deux postes à plein temps pour participer à l'effort général d'économie de l'administration cantonale vaudoise.

Graphique 3

Un modèle de portail spécialisé pour les processus d'autorisation



Source: CAMAC/La Vie économique

similaires en termes d'impact sur le territoire et d'enjeux de développement économique (infrastructure routière, eaux, équipements, mobilité, etc.).

Critère d'analogie

La vérification de ce critère a permis d'intégrer un certain nombre de processus présentant de forts éléments d'analogie avec d'autres déjà existants même s'ils ne s'inscrivent pas dans le même contexte. Elle répond à un souci d'optimisation du portail en généralisant la gestion à d'autres processus administratifs comparables en termes de finalité et de procédure. C'est le cas, par exemple, des patentes (autorisations d'exploiter).

Un portail spécialisé pour les processus d'autorisation

Basée sur ces trois critères structurante et riche d'une expérience de plusieurs années dans la gestion électronique des processus d'autorisation de construire, la Camac a mis en œuvre le premier noyau d'un portail dédié à la gestion des processus décisionnels pour la délivrance des autorisations (voir *graphique 3*).

La Camac joue un rôle d'instance de coordination et d'intégration centrale. Elle accompagne les services demandeurs dans la formalisation des processus décisionnels en apportant son conseil en matière d'optimisation et de simplification. Elle intègre par la suite de manière «industrielle» la procédure en question dans la plateforme centralisée. De plus, quand le flux de l'information est accompagné de dossiers ou documents physiques, la Camac met à disposition sa logistique interne.

Actuellement, la centrale gère plusieurs processus d'autorisation de différents services en rapport avec les plans d'aménagement du territoire, la mobilité, l'énergie, le bruit, la construction des routes, les aménagements hydrauliques, les mutations cadastrales, etc. Globalement, ce portail donne accès à quelque trente types de procédures ou de dossiers.

Intérêt de la démarche

Un tel portail crée une véritable *cadre dynamique de gestion* autour d'une base de données structurée, des formulaires dématérialisés et des flux d'information formalisés et balisés. Il permet un suivi transparent et mesurable à travers des tableaux de bord appropriés (volume, délais, consommation de ressources, etc.). Un contrôle permanent de la performance devient ainsi possible, de même que l'instauration d'une dynamique de simplification et d'amélioration continue.

Il rend également nécessaire de *mettre à plat et de formaliser complètement les processus* avec l'avantage de la transparence et la clarification des rôles et des responsabilités.

Les points d'interaction avec d'autres processus sont définis clairement, afin de *diminuer les niveaux de coordination superflus*, souvent dus à l'enchevêtrement des processus.

Ce portail permet de réaliser une vraie *transversalité décisionnelle* indépendante des barrières fonctionnelles administratives.

Il entraîne la *constitution et la formalisation d'un véritable portefeuille des processus décisionnels de l'Etat* sous la forme d'un manuel de qualité.

Il améliore l'*efficacité et la coordination interne* par le partage de l'information – en évitant des décisions contradictoires – et d'un même outil décisionnel.

Encadré 1

Cyberadministration et «Open Source»

La cyberadministration, par essence globale et ouverte au plus grand nombre, peut perdre de sa cohérence si le citoyen est confronté à des outils ou à des applications différents selon le canton ou la commune. Cette hétérogénéité, caractéristique du contexte fédéral helvétique, est notamment due aux difficultés d'utilisation et de partage des solutions existantes. Une meilleure coordination allée à la possibilité de pouvoir disposer à moindre coût, voire gratuitement, de solutions sont des préalables nécessaires.

L'adoption à l'unanimité par la Conférence suisse de l'informatique (CSI), sur proposition du canton de Vaud, d'une licence «Open Source» pour la diffusion d'applications informatiques est un pas important dans cette direction. Il permet de donner aux outils de la cyberadministration une plus grande possibilité de diffusion et à l'action publique une meilleure lisibilité. La plate-forme de la Camac fera partie des premières applications informatiques vaudoises à adopter cette licence.

Date de dépôt : 3 février 2009

RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

Rapport de Mme Michèle Künzler

Mesdames et
Messieurs les députés,

L'invisible ne peut être contrôlé, résume un collaborateur du service des autorisations de construire, et semble-t-il, même pas le visible !

Ce projet de loi vise à supprimer le permis d'habiter, non parce qu'il serait inutile, mais parce que le département n'arrive pas à le délivrer à temps !

Il existe des immeubles qui sont habités depuis plusieurs années et dont les propriétaires n'ont jamais obtenu le permis d'habiter. Les fondations immobilières de droit public attendent depuis plusieurs années des permis d'habiter pour des immeubles H. B. M. Cette attente complique singulièrement la gestion puisque aucun arrêté définitif du Conseil d'Etat n'intervient avant le permis d'habiter, par conséquent ni les subventions ni les exonérations fiscales ne sont accordées. Parfois les conséquences peuvent être désastreuses, lorsque les conditions de l'autorisation ne sont pas respectées et que l'on ne s'en aperçoit pas à temps.

Les Verts sont très favorables à l'accélération du processus de construction, mais cette accélération ne doit pas se faire au détriment de la régulation et du contrôle démocratique. Nous estimons que le problème actuel est surtout lié à l'organisation du travail plus qu'au foisonnement allégué des lois.

Ce projet est censé simplifier et accélérer les procédures. Il veut de plus responsabiliser les mandataires. Il devrait donc rencontrer notre assentiment. Malheureusement ce n'est pas le cas. Au début, nous avons simplement écouté de manière attentive les explications concernant ce projet de loi. Mais au fil des auditions nous étions de moins en moins convaincus par le bien-fondé de ce projet de loi. En effet, contrairement à la litanie idéologique de certains collègues libéraux, nous ne comprenons pas en quoi la suppression du permis d'habiter accélérerait le processus de construction puisqu'il n'intervient qu'à la fin, lorsque tout est construit !

Le projet de loi veut responsabiliser les mandataires, mais les mandataires sont bien évidemment responsables. Et la plupart sont plutôt réticents à ce prétendu allègement. En effet, le permis d'habiter permet de clore un chantier, de s'adresser à la banque, à l'assurance, aux mandants, à l'Office du logement. Il est demandé aux mandataires d'attester par leur signature que la construction est bien conforme à l'autorisation de construire. Mais, il faut évidemment déterminer quelles responsabilités incombent aux différents intervenants d'un chantier. Il faut reconnaître qu'une entreprise générale aura plus de facilité à certifier les travaux, qu'un petit bureau d'architectes. L'architecte n'est pas un juriste et il ne peut pas forcément se porter garant de la conformité à la loi, de toutes les interventions des différents corps de métier, de plus il faut rappeler que le mandataire n'est pas un intermédiaire entre le maître d'ouvrage et les différentes entreprises.

Fondamentalement, on peut se poser la question de la valeur d'une attestation que l'on s'octroie à soi-même !

Les mandataires craignent à juste titre devoir recourir comme dans d'autres pays européens, notamment la France et l'Espagne, à des agences de certification. Ce qui serait de nature à renchérir les coûts de construction.

Si ce projet de loi est plutôt anecdotique dans le processus de construction, puisqu'il veut supprimer la dernière étape du processus, cela ne veut pas dire que le permis d'habiter soit anecdotique, voir inutile. Nous l'avons vu il concrétise la fin des travaux et il serait logique d'avoir un contrôle de la conformité des travaux et de la sécurité d'un bâtiment. Les députés ont eu l'impression, que le département n'arrivait pas faire face à la tâche et qu'il préférerait supprimer ou déléguer cette attestation.

Mais nous avons vu que les mandataires se trouvent confrontés à un vide qui leur causera des soucis très pratiques. Nous ne comprenons donc pas que l'on ne tienne pas compte des avis et des inquiétudes des mandataires.

Cette externalisation peut s'avérer fort coûteuse et compliquée. Il faut aussi se poser la question des modifications mineures qui sont le lot de tous chantiers d'importance. Faudra-t-il redéposer des autorisations pour chaque modification ? Comment attester de la conformité au plan d'origine lorsque des modifications ont été rendues nécessaires par l'évolution législative qui peut se produire lorsqu'un chantier se prolonge quelques années ? Toute la gestion fine et intelligente d'un chantier peut être mise en cause, si pour des questions de conformité à l'autorisation de construire initiale, on préfère ne faire aucune modification, afin de pouvoir certifier la conformité, même s'il s'avère que des modifications auraient été utiles et nécessaires.

Le projet de loi du conseil d'Etat se voulait actif, avec une responsabilité augmentée et en parallèle des sanctions bien plus lourdes qu'actuellement en cas d'infraction.

L'entente, par pure idéologie n'a voulu ni du contrôle, ni de l'attestation, ni du renforcement des sanctions et a ramené les amendes à 60 000 F maximum, ce qui dans le contexte immobilier est bien léger face au potentiel de gain. Il est piquant de constater que ceux qui prônaient le retour des notes à l'école sont ici pour un régime déréglementé : peu de règles, peu de contrôles, peu de sanctions !

Dans la discussion en commission, nous avons aussi évoqué le problème de la prescription, qui est bien trop brève dans les cas concernant les constructions, car les problèmes peuvent surgir bien après les trois ans. Nous suggérons donc un amendement s'inspirant de la prescription générale de la norme SIA102 relative au contrat d'architecte.

Nous proposons de modifier l'article 137, alinéa 6, en y inscrivant que l'action pénale se prescrit par dix ans.

D'autre part nous avons aussi proposé que le mandataire puisse récolter les différentes attestations de conformité afin d'obtenir le permis d'habiter, car la loi proposée par le Conseil d'Etat et votée par la commission n'offre aucune solution concrète aux mandataires pour disposer d'un certificat qui permette d'attester de la fin du chantier.

Le projet tel qu'il est ressorti de commission pose donc plus de problèmes qu'il n'en résout. Nous pensons qu'une véritable réflexion politique est nécessaire sur le processus de construction et d'aménagement du territoire. La volonté de déréglementer de la majorité ne peut pas s'inscrire dans le développement durable, car elle nie la finitude de notre territoire.

Quel doit être le rôle de l'Etat dans le processus de construction ?

Nous sommes d'avis que l'Etat doit garder un rôle primordial pour élaborer les règles et contrôler leur application. La volonté exprimée par le conseiller d'Etat de déléguer petit à petit toute la responsabilité de la construction, de l'élaboration des plans et peut-être même des règles du jeu aux mandataires, nous paraît une fausse bonne idée. Nous ne voulons pas d'autorisations de construire en kit, à monter soi-même comme certains meubles de grandes surfaces !

Avant de s'acheminer dans cette direction, il nous semble qu'il faut une réflexion politique. Les Verts pensent que le territoire n'appartient pas seulement aux propriétaires ou promoteurs, ce territoire appartient tout d'abord à ses citoyens et ses habitants. Il s'agit d'un bien unique, non renouvelable, c'est pourquoi il faut avoir une gestion prudente et respectueuse de ce bien. C'est ensemble que nous pourrions construire et inventer une nouvelle vision du territoire.

Au vu de ce qui précède, nous vous invitons donc à refuser ce projet de loi.