

Systemes de recours en matiere de droit public de la construction : Aperçu, conséquences et propositions

Partie 3 : Conclusions et recommandations des experts

Chapitre 1 und 2: Dr. Meinrad Huser
Chapitre 3: Dr. Christian Brüttsch, Dr. Joëlle Zimmerli

juillet 2025

Impressum

Mandants

Office fédéral du développement territorial ARE
Worblentalstrasse 66, 3063 Ittigen
www.are.admin.ch

Office fédéral du logement OFL
Hallwylstrasse 4, 3003 Berne
info@bwo.admin.ch
www.bwo.admin.ch

Auteurs

Dr. Meinrad Huser (chapitre 1 und 2)
Dr. Christian Brüttsch (chapitre 3)
Dr. Joëlle Zimmerli (chapitre 3)

Groupe d'accompagnement

Andrea Loosli, Responsable des domaines des travaux publics et de l'environnement BPUK
Claudia Kratochvil-Hametner, Directrice Association des Communes Suisses ACS
Monika Litscher, Directrice Union des Villes Suisses UVS
Cristina Schaffner, Directrice constructionsuisse
Stephan Scheidegger, Directeur suppléant Office fédéral du développement territorial ARE
Thomas Kappeler, Office fédéral du développement territorial ARE
Stefan Wittwer, Office fédéral du développement territorial ARE
Thomas Blum, Office fédéral du développement territorial ARE
Martin Tschirren, Directeur Office fédéral du logement OFL
Marie Glaser, Office fédéral du logement OFL

Accompagnement du projet

Stefan Wittwer, ARE
Marie Glaser, OFL

Notes

Le rapport expose la vision des auteurs, qui ne correspond pas nécessairement à celle des mandants.

Berne, juillet 2025

Table des matières

0.1	Contexte	3
0.2	Mandat	3
1.	Bases du rapport.....	5
2.	Discussion des conclusions du point de vue juridique	6
2.3.	Ressources financières, humaines et techniques des autorités.....	7
2.3.1	Exigences fondamentales	7
2.3.2	L'administration doit prendre en compte l'évolution des besoins.....	7
2.3.3	Utilisation ciblée de la technologie numérique	7
2.3.4	Formation de personnel qualifié.....	8
2.4.	Accélération de la procédure de planification.....	8
2.4.1	La planification, étape préparatoire à l'autorisation de construire	8
a.	En général	8
b.	Donner la priorité à la densification lors de la pesée des intérêts	8
2.4.2	Planification par les autorités.....	9
a.	Devoir des autorités	9
b.	Implication précoce de toutes les parties	9
c.	Examen préalable	10
d.	Renforcement des procédures de garantie de la qualité	10
e.	Déroulement de la planification et droit d'initiative.....	11
2.4.3	Décision et approbation des planifications.....	11
2.4.4	Plans d'affectation spéciaux.....	12
2.5.	Accélération de la procédure d'autorisation de construire.....	13
2.5.1	Introduction	13
2.5.2	Publication	13
2.5.3	Dispositions relatives à l'accélération	13
a.	Délais et coordination	13
b.	Autorisation automatique à l'expiration des délais de traitement	13
2.5.4	Décisions préalables contraignantes	14
2.5.5	Restrictions des constructions par le droit privé	15
a.	Clarifications en deux procédures.....	15
b.	Procédure d'épuration publique.....	15
2.6	Accélération de la procédure de recours	15
2.6.1	Instances multiples	16
2.6.2	Délais dans la procédure de recours	16
a.	Délais de recours et de traitement	16

b.	Féries judiciaires	16
c.	Autres mesures visant à limiter le nombre de recours	17
2.7	Procédures d'objection, d'opposition et d'annonce	17
2.7.1	Vue d'ensemble	17
2.7.2	Objection	17
2.7.3	Opposition	18
2.7.4	Demande de notification de la décision de construction	18
2.7.5	Qualité pour recourir.....	19
a.	Cercle des personnes intéressées	19
b.	Possibilité d'invoquer des griefs liés aux intérêts	20
2.7.6	Décision de l'autorité de recours	21
a.	Introduction	21
b.	Direction de la procédure	22
c.	Préférence pour les décisions réformatoires.....	22
d.	Fixation des frais.....	22
2.7.7	Conclusions et recommandations liées aux procédures d'objections, d'opposition, et d'annonce	23
a.	Conclusions	23
b.	Recommandations	24
2.8	Organisation des autorités.....	24
2.8.1	Organisation du conseil technique.....	25
2.8.2	Planification et autorisation : des obligations des autorités	25
2.9	Moyens de lutter contre les abus de droit	26
2.10	Recommandations du point de vue juridique	27
3.	Constats et recommandations à la suite de l'enquête menée auprès de maîtres d'ouvrage, de juristes et de planificateurs.....	31
3.1	Problématique, méthodologie et retours	31
3.2	Résultats et constats.....	32
3.2.1	Il existe un répertoire éprouvé de thèmes de litige	32
3.2.2	Les procédures d'assurance qualité en matière de planification n'ont pas assez de poids	33
3.2.3	Les oppositions ont surtout des répercussions négatives sur les projets de construction.....	34
3.2.4	Des réformes ambitieuses sont nécessaires pour diminuer le risque d'oppositions	35
3.2.5	Des réformes ambitieuses sont nécessaires pour accélérer le traitement des oppositions	36
3.2.6	Il faut un changement de paradigme pour accélérer les procédures de planification et d'autorisation.....	37
3.3	Recommandations	38

0.1 Contexte

Auteur : Dr Meinrad Huser

Depuis les années 1980, le droit de l'aménagement du territoire¹ impose l'obtention d'une autorisation pour toute construction d'un bâtiment ou tout changement d'affectation ; dès lors, la durée des procédures pour obtenir une telle autorisation est devenue une préoccupation politique. Avec la révision du 6 octobre 1995 de la loi sur l'aménagement du territoire, le législateur a prévu des mesures d'accélération de la procédure au moyen de délais (art. 25, al. 1^{bis}, LAT) et de coordination (art. 25a LAT)².

Pourtant, des voix continuent à s'élever pour demander l'accélération de la procédure d'autorisation³. Plusieurs initiatives parlementaires⁴ exigent des solutions, de même que la table ronde, qui s'est tenue le 13 février 2024 sous la houlette du conseiller fédéral Guy Parmelin, et qui est parvenue à la même revendication. Le plan d'action sur la pénurie de logements⁵ (chap. « Renforcer et accélérer les procédures »), préconise notamment d'examiner les procédures de planification et d'autorisation en plusieurs étapes qui sont particulièrement longues, les différents intérêts mis en jeu par une procédure ainsi que les oppositions et voies de recours qui retardent encore davantage les procédures. En outre, le plan recommande d'améliorer la qualité des demandes de permis de construire, de clarifier et d'accélérer les procédures, sans pour autant toucher aux intérêts matériels. Il suggère également d'accorder plus de poids à l'intérêt public dans le cadre des droits fondamentaux.

0.2 Mandat

En exécution du plan d'action, l'objectif est d'examiner la possibilité de faire peser sur les opposants le risque de devoir payer des frais de procédure raisonnables sans pour autant exclure les voies de droit et les oppositions justifiées. Parallèlement, il convient d'examiner « si et, le cas échéant, de quelle manière, les possibilités d'opposition et de voies de recours existantes pourraient être regroupées et réduites [...] ». Cette démarche permettrait idéalement de canaliser les oppositions pour qu'elles portent sur les points essentiels. » Il convient en particulier d'améliorer les bases et d'augmenter les informations disponibles concernant l'ampleur, le type et la nature des oppositions ainsi que leur impact sur la procédure d'autorisation de projets de construction (mesure B2.1 du plan d'action).

¹ Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT), RS 700.

² Modification de la loi du 6 octobre 1995, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1997 (RO 1996 965 ; FF 1994 III 1059).

³ Par exemple dans le cadre de l'« offensive solaire » et de la législation sur l'énergie.

⁴ CE Andrea Caroni, « Limiter à nouveau les oppositions aux intérêts dignes de protection » ; CE Andrea Gmür, « Permis de construire et plans d'affectation. Prévoir des frais raisonnables en cas d'opposition » ; CN Leo Müller, « Projets de construction ou de planification conformes à la loi. Pas d'opposition sans conséquences financières » ; CE Hans Wicki, « De la demande de permis de construire au premier coup de pioche en deux ans. Accélération des procédures conformément au plan d'action sur la pénurie de logements ».

⁵ Mesure B : Renforcer et accélérer les procédures, p. 10 ss.

Les questions devant être clarifiées et accompagnées de propositions portent avant tout sur le droit de la procédure. La rapidité des procédures est un facteur de sécurité juridique, elle est donc dans l'intérêt des maîtres d'ouvrage et des investisseurs. Mais un projet et ses répercussions concernent également le voisinage et les parties représentant les intérêts de protection, dont l'objectif premier n'est pas d'accélérer les procédures ; cet aspect doit être pris en compte.

1. Bases du rapport

Auteur : Dr Meinrad Huser

Le présent rapport s'appuie sur deux documents :

- D'une part, l'étude juridique intitulée « Voies de recours en droit public de la construction : vue d'ensemble et conséquences », du Dr iur Meinrad Huser, Zoug (annexe 1), qui envisage de possibles éléments d'accélération et de ralentissement dans le déroulement des procédures et suggère des pistes d'amélioration (ci-après : « étude juridique »).
- D'autre part, l'étude empirique intitulée « Réduire les résistances à la construction de logements », établie à partir d'une vaste enquête réalisée auprès de maîtres d'ouvrage, de concepteurs, de juristes spécialisés en construction ou travaillant pour des associations professionnelles, et de spécialistes de la planification et des autorisations de construire (ci-après : Brüttsch & Zimmerli. 2025. Rapport de base AP2), par Dr Joëlle Zimmerli, Zimraum GmbH, Zurich et Dr Christian Brüttsch, Stratcraft GmbH, Zurich (annexe 2).

Ces deux documents diffèrent par leur approche et leur focalisation. Dans les grandes lignes, ils aboutissent tous deux à la même conclusion : des modifications des conditions sont nécessaires et possibles, que ce soit dans le droit fédéral ou dans la pratique des cantons, pour rendre l'octroi des autorisations plus efficace. Les propositions formulées par les deux études sont complémentaires et doivent se lire comme un ensemble d'instruments mis à la disposition du débat politique.

L'enquête aborde principalement la question des causes de la pénurie de logements et les améliorations possibles. Ses résultats apportent des conclusions essentielles. La plupart des personnes interrogées s'accordent pour dire que pour favoriser la construction de logements, il ne suffit pas de procéder à quelques petits réglages, mais qu'il faut un véritable changement de paradigme, avec des réformes de grande ampleur⁶.

L'étude juridique se cantonne aux modifications possibles des procédures et de l'organisation des autorités, sans exiger de transformations radicales du système. Elle intègre en particulier des aspects techniques liés aux procédures sur lesquels l'enquête met moins l'accent, ou qu'elle n'aborde pas.

⁶ Brüttsch & Zimmerli. 2025. Rapport de base AP2, ch. p. 21.

2. Discussion des conclusions du point de vue juridique

2.1. Résultats de l'étude juridique

L'étude juridique aboutit à la conclusion qu'il est possible d'accélérer les procédures par des modifications réglementaires et organisationnelles, et ce sans porter préjudice à leur valeur ni à la démocratie. Les étapes établies des procédures, reconnues de longue date, comme l'importance des oppositions et des intérêts justifiant une opposition, ou de l'organisation des autorités, peuvent et doivent être repensées. Les droits démocratiques, tels que les initiatives dans la procédure de planification, doivent se concentrer sur l'essentiel. Des mesures d'organisation, notamment, touchant par exemple le nombre d'instances de recours ou le déroulement concret des procédures, peuvent permettre aussi d'accélérer ces dernières sans porter atteinte aux droits fondamentaux.

L'étude juridique recommande des modifications concrètes – et en détaille certaines – dans les domaines suivants :

- Mise à disposition de l'infrastructure et de ressources humaines, financières et techniques en quantité suffisante.
- Répartition des coûts dans la procédure de planification et de construction.
- Dans la procédure de planification : préciser les initiatives et autres droits démocratiques, encourager les plans d'affectation de détail permettant de garantir la qualité.
- Dans la procédure d'autorisation de construire : prévoir des conséquences pour le non-respect des délais de traitement, encourager la révision des restrictions à la construction relevant du droit privé.
- Voies de droit : il faut repenser la qualité pour recourir, les griefs manifestant des intérêts, le nombre maximal d'instances de recours, le déroulement de la procédure, en particulier les délais et le traitement des requêtes non commandées.
- Organisation des autorités : il convient d'octroyer suffisamment de place au conseil et à l'autorisation.
- Abus de droit : les négociations et les accords pouvant représenter une menace ainsi que les conséquences possibles doivent être réglés pour la procédure d'autorisation de construire.

Le présent rapport ouvre le débat en présentant des besoins qui ne résultent pas directement de la procédure de planification et d'autorisation de construire, mais qui représentent une condition de base impérative pour toute action de l'État : la nécessité que les autorités soient dotées de ressources financières, humaines et techniques suffisantes (2.3). Ensuite, les conclusions susceptibles d'être mises en œuvre dans la procédure de planification (2.4) ou dans la procédure d'autorisation de construire (2.5) sont abordées. Les possibilités d'accélérer les procédures de recours sont présentées à la fois pour les décisions d'aménagement et pour les autorisations de construire. (2.6). Une partie distincte est consacrée à la procédure d'opposition (2.7), puis à l'organisation des autorités, qui relève de la compétence des cantons (2.8). Des moyens de lutte contre les abus de droit sont mis en évidence (2.9). En conclusion, des recommandations sont données du point de vue juridique (2.10).

2.3. Ressources financières, humaines et techniques des autorités

2.3.1 Exigences fondamentales

Toute procédure nécessite qu'il existe une infrastructure suffisante, avec du personnel qualifié en quantité suffisante, disposant des connaissances requises, pour en assumer la responsabilité. Il faut s'assurer que ces ressources sont bien disponibles sur le long terme, et en quantité permettant de traiter ces dossiers ; toute évolution des besoins doit être prise en compte. Les services qui délivrent les autorisations et les services spécialisés doivent être dotés du personnel permettant non seulement de traiter les procédures formelles, mais aussi de conseiller et d'accompagner les personnes qui déposent des demandes. Il convient de recourir aux outils informatiques les plus récents.

2.3.2 L'administration doit prendre en compte l'évolution des besoins

Les procédures d'autorisation de construire sont complexes, et les normes devant être prises en compte pour délivrer une autorisation sont multiples. Cette situation s'explique par le fait que les caractéristiques du territoire et du sol sont de mieux en mieux connues et étayées par des connaissances scientifiques. Cette évolution est à l'origine de l'obligation de coordination des différentes procédures. Les innombrables règles nouvelles dans le droit de l'aménagement⁷ représentent autant de tâches supplémentaires d'un genre nouveau⁸. L'évaluation des projets souvent complexes et des multiples intérêts en cause est extrêmement exigeante et souvent, elle ne peut être effectuée que par du personnel très bien formé⁹. L'évolution des besoins fait qu'il est nécessaire d'octroyer des moyens financiers supplémentaires et d'adapter les organisations administratives concernées.

2.3.3 Utilisation ciblée de la technologie numérique

De plus en plus, la technologie numérique peut être utilisée aussi pour examiner et motiver des demandes de permis de construire. Elle permet d'automatiser la vérification des standards techniques prescrits, de garantir que les normes mesurables sont bien respectées, et d'indiquer là où elles ne le sont pas.

La technologie numérique doit toutefois être utilisée avec prudence lorsque la décision présuppose une pesée des intérêts. S'il est certes possible de saisir les différents critères par voie

⁷ Loi sur l'aménagement du territoire (LAT I : densification, exploitation des potentiels et intégration d'autres réglementations ayant des effets sur l'organisation du territoire ; LAT II : méthode territoriale hors zone à bâtir), loi fédérale sur la protection de l'environnement, notamment les dispositions relatives à la protection contre le bruit, loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage et application de l'ISOS, réglementations relatives à l'espace réservé aux eaux et à la protection contre les catastrophes.

⁸ Étude juridique, partie I, ch. 1.4.

⁹ Voir par exemple les propositions d'Aemisegger/Marti (ch. 59) concernant la coordination des étapes de planification pour l'utilisation d'énergies renouvelables.

numérique (comme on le faisait jusqu'ici avec des éléments de texte généraux¹⁰), toute « formule de pesée » irait à l'encontre du principe de pesée des intérêts au cas par cas¹¹.

2.3.4 Formation de personnel qualifié

L'évolution des conditions en matière de construction, la complexité croissante des problématiques et notamment la résolution des conflits surgissant dans le cadre de projets de densification représentent autant de défis pour les autorités. Le personnel spécialisé chargé d'examiner les demandes de permis de construire devra acquérir de plus en plus de compétences.

L'étude juridique a identifié des lacunes dans la formation des professionnels spécialisés intervenant dans la procédure d'autorisation de construire ; ces lacunes devront être comblées¹².

2.4. Accélération de la procédure de planification

2.4.1 La planification, étape préparatoire à l'autorisation de construire

a. En général

Toute planification implique de peser des intérêts¹³. Cette phase consiste à préparer l'utilisation possible d'espaces définis, dans une perspective globale. La pesée globale des intérêts, la participation de la population (art. 4 LAT) et la qualité des utilisations envisagées sont au premier plan. Il s'agit aussi d'anticiper les conflits d'intérêts possibles et de prévoir une solution contraignante.

La planification s'effectue en plusieurs phases de mise en œuvre¹⁴. C'est surtout lors de l'élaboration des plans d'affectation, contraignante pour les propriétaires fonciers, que l'on peut envisager des mesures d'accélération.

b. Donner la priorité à la densification lors de la pesée des intérêts

La planification est un processus par étapes consistant à autoriser l'utilisation de surfaces définies. Les activités de construction et de construction intensive doivent être localisées là où cela correspond au maximum d'intérêts (art. 3, al. 1, let. c, OAT).

Le droit existant, notamment les buts et les principes de la loi sur l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT), n'autorise pas en tant que tel à privilégier certains intérêts plutôt que d'autres, et la procédure de planification n'est pas adaptée pour prendre en compte uniquement des priorités qui ne peuvent être mises en balance avec les autres intérêts dans la perspective de produire un

¹⁰ Voir à ce sujet l'étude juridique, partie III, ch. 4.2.

¹¹ Voir à ce sujet l'étude juridique, partie I, ch. 3.4.2.c, avec référence à Zumoberhaus, ch. 376 sq et Plüss, ch. 288 sq.

¹² Voir à ce sujet l'étude juridique, partie III, ch. 4.1.1.

¹³ Voir à ce sujet l'étude juridique, partie I, ch. 2.3.1.a.

¹⁴ Étude juridique, partie I, ch. 2.1-2.3.

tableau d'ensemble¹⁵. La révision de 2014 de la loi sur l'aménagement du territoire a fait expressément de la densification un objectif, sans lui donner pour autant la priorité lors de la pesée des intérêts, qui a lieu lors de la planification. Contrairement aux hauts marais¹⁶, qui peuvent être subdivisés selon des critères scientifiques, la « densification » ne peut être déterminée objectivement. Densifier peut même prendre un sens à un endroit, et un autre ailleurs.

Donner une priorité légale à la densification vers l'intérieur pourrait faire passer cette exigence générale du statut d'objectif prévu non seulement dans la loi sur l'aménagement du territoire, mais souvent aussi dans les plans directeurs cantonaux, à celui de tâche concrète de l'élaboration matérielle des plans tout en lui conférant un caractère contraignant lors de la pesée des intérêts dans la procédure d'autorisation de construire.

Sachant qu'il s'agit là d'une réelle difficulté, il faut chercher une solution permettant une pondération au cas par cas.

2.4.2 Planification par les autorités

a. Devoir des autorités

Déterminer les possibilités d'utilisation du territoire est une tâche qui incombe aux pouvoirs publics, plus spécifiquement aux autorités cantonales ou communales. Ces dernières doivent veiller à ce que les particuliers puissent participer à la planification. Sur le plan formel, cela se manifeste par la participation de la population (art. 4 LAT), mais aussi par la possibilité offerte aux particuliers de préparer eux-mêmes des aménagements et de réaliser des équipements manquants (art. 19, al. 3, LAT). L'autorité ne peut néanmoins pas se dégager de sa responsabilité, même en cas de plan d'affectation spécial pour un projet concret, et aussi dans la reconnaissance des procédures visant à garantir la qualité. Elle est tenue de prendre la décision et d'en assumer la responsabilité.¹⁷

b. Implication précoce de toutes les parties

L'autorité dirige la procédure de planification à tous les niveaux et doit impliquer dès que faire se peut la population et les personnes intéressées par la future utilisation (ou non-utilisation).

Communiquer les modifications prévues le plus tôt possible peut conduire à la formulation de réclamations inattendues, qui pourront toutefois être canalisées grâce à l'instrument des zones réservées¹⁸. Cela peut aussi susciter des oppositions opportunistes¹⁹.

Restreindre le droit à l'implication précoce n'empêcherait sans doute guère ces conséquences « inattendues ». Une telle démarche serait de plus difficile à défendre du point de vue démocratique et juridique. Par conséquent, il n'est pas proposé de modifier la loi en ce sens.

¹⁵ Explications claires et convaincantes chez Aemisegger, URP p. 524.

¹⁶ Sur les autres priorités dans la loi, voir l'étude juridique, partie I. ch. 3.4.2.c.

¹⁷ Voir à ce sujet l'étude juridique, partie I, ch. 2.3.1, let. a.

¹⁸ Voir à ce sujet l'étude juridique, partie I, ch. 2.3.4.

¹⁹ Brüttsch & Zimmerli. 2025. Rapport de base AP2 (ch. 4.2, p. 14) parlent d'« aimant à oppositions ».

c. Examen préalable

Les résultats de la planification doivent respecter les prescriptions énoncées dans le plan directeur ainsi que dans la législation fédérale ou cantonale supérieure. Les services cantonaux le vérifient une fois la planification achevée. Il est pertinent que l'autorité de contrôle effectue un examen préalable des plans élaborés par les communes et d'autres résultats intermédiaires.

De tels examens préalables sont prévus dans tous les cantons. En règle générale, les autorités ne sont pas liées par des délais, mais cela pourrait être changé. Quoi qu'il en soit, il n'y a pas pour le moment de mesures spéciales à proposer.

d. Renforcement des procédures de garantie de la qualité

L'enquête a montré que la réalisation de projets était souvent freinée par des oppositions, alors qu'ils étaient le fruit d'une longue planification, faisant intervenir des procédures d'assurance-qualité, de nombreux échanges avec les autorités et les experts, et qu'ils étaient examinés par des jurys²⁰. Il est donc recommandé de donner, par une disposition légale, plus de poids aux conclusions et aux compromis qui résultent des procédures de garantie de la qualité, et de renforcer nettement les obstacles à franchir pour former une opposition²¹.

Aujourd'hui déjà, toutes les parties prenantes attachent une grande importance au critère de la qualité. Il peut être atteint au moyen de la pesée des intérêts effectuée lors de la planification. De plus, de nombreuses législations cantonales exigent cette qualité et la récompensent, dans les plans d'affectation spéciaux, par un bonus d'utilisation du sol²².

Il semble possible de rajouter encore des dispositifs d'assurance qualité par la reconnaissance de procédures déterminées, mais cela reste à examiner séparément en tenant compte de la jurisprudence actuelle²³. En principe, la qualité de la planification doit être attestée et vérifiée ; à lui seul, un concours n'est qu'un indice de qualité.

La procédure de garantie de la qualité et ses conséquences (exigences renforcées pour former un recours) pourraient être inscrites dans la loi. Il serait aussi envisageable de prévoir le contrôle de la qualité lors de la procédure préliminaire et là encore, d'exclure les voies de droit dès lors que certaines conditions minimales sont remplies.

La reconnaissance de procédures de garantie de la qualité permettrait-elle de renoncer à un contrôle des services de l'État ? On peut en douter, car cela reviendrait à mettre entre les mains du secteur privé la procédure d'autorisation, qui est une compétence régaliennne, et irait à l'encontre du principe de responsabilité de l'autorité dans le développement du territoire.

²⁰ Brüttsch & Zimmerli. 2025. Rapport de base AP2, ch. 4.2, p. 13 sq.

²¹ Brüttsch & Zimmerli. 2025. Rapport de base AP2, recommandation 4, p. 22.

²² Pour les projets de bonne qualité, présentant des effets particuliers en termes de planification, ou une excellente conception et intégration à l'environnement, ou pour la création d'autres avantages, tels que des espaces libres, il est possible de déroger au cadre général d'aménagement de ces zones (hauteur, nombre d'étages, etc.) (Voir l'étude juridique, partie I, ch. 2.3.1, avec remarques critiques).

²³ Jurisprudence citée dans l'étude juridique, partie I, ch. 2.3.1 a.

e. Déroulement de la planification et droit d'initiative

Les initiatives ou référendums perturbent le déroulement d'une planification. Ils peuvent notamment annuler une planification déjà largement avancée, donner une nouvelle orientation à un aménagement déjà engagé, rendre obsolètes les bases de la planification, et donc le fondement de tout le processus, ou annuler des résultats intermédiaires. Ils entraînent des retards, voire la démolition d'aménagements déjà réalisés²⁴.

Les initiatives de planification détaillées ne laissent aucune place à la participation préalable de la population, et la proposition qu'elles formulent n'est pas le résultat d'une pesée de l'ensemble des intérêts en présence telle que la prescrit l'art. 3 LAT pour la procédure de planification. Ces initiatives n'aboutissent pas à des planifications au sens de la LAT.

Certes, les initiatives de planification qui exigent que l'État mette en place un cadre pour des investigations de fond ou qui fixent un objectif d'aménagement, empêchent elles aussi le déroulement prévu de la procédure. Mais dès lors qu'elles laissent à l'autorité la marge de manœuvre nécessaire pour recueillir et apprécier les intérêts, la planification reste possible, et le résultat n'est pas prédéterminé dès le texte de l'initiative. Ces initiatives doivent être recevables.

Il est possible de restreindre le droit d'initiative dans le domaine du droit de l'aménagement du territoire²⁵ à condition que le principe de proportionnalité soit respecté et que les droits démocratiques ne soient restreints que dans la limite du nécessaire. En application du principe de proportionnalité, il est recommandé d'exclure les initiatives qui interdisent de procéder à une pesée des intérêts puisqu'au contraire, elles l'anticipent. Par ailleurs, pour être légitime, une initiative devrait impérativement défendre un intérêt public, et non, par exemple, vouloir assurer le classement en zone à bâtir d'un terrain précis pour préserver l'existence d'une entreprise privée.

2.4.3 Décision et approbation des planifications

Les planifications sont décidées par les organes compétents, qui sont en général l'assemblée communale ou le conseil de ville (plus rarement le conseil municipal). La décision peut être attaquée selon les règles en vigueur. Par ailleurs, les décisions de planification ne prennent force obligatoire qu'après avoir été approuvées par une instance cantonale (art. 26 LAT). Cette approbation se fait après la prise de décision et une éventuelle votation populaire. Elle est elle aussi susceptible de faire l'objet d'un recours.

Ces redondances sont chronophages et ne sont pas toujours comprises par la population. À deux reprises, la même décision est examinée, parfois à l'aune de critères différents. L'atelier d'experts a proposé d'y remédier en faisant en sorte que les décisions d'affectation prises démocratiquement ne puissent être attaquées. Cette proposition n'a pas trouvé d'écho, et a été perçue comme une restriction disproportionnée des droits démocratiques et des droits de recours. Elle n'est donc pas maintenue.

²⁴ Voir à ce sujet l'étude juridique, partie I, ch. 2.3.1.c.

²⁵ Voir les explications figurant dans l'étude juridique, partie I, ch. 2.3.1.c.bb.

En revanche, il semble judicieux de prévoir une disposition de coordination dans la LAT, selon laquelle les deux procédures doivent être conclues par une décision identique. Une telle disposition n'est pas superflue, même si en pratique, certains cantons appliquent déjà cette solution.

2.4.4 Plans d'affectation spéciaux

Les plans d'affectation spéciaux peuvent prendre le pas sur les indices d'utilisation du sol, les distances aux limites et les distances entre bâtiments prévus par le règlement d'affectation général. Les résultats de la planification peuvent être si détaillés que la marge d'appréciation dans le cadre de la demande de permis de construire s'en trouve restreinte. La planification peut même présenter un contenu s'apparentant à une décision, ce qui simplifie la procédure d'autorisation de construire et permet de gagner beaucoup de temps²⁶.

La proposition selon laquelle les cantons et les communes pourraient de plus en plus recourir à des plans d'affectation spéciaux ne rencontre guère d'approbation dans l'atelier d'experts : les exigences légales et en matière d'aménagement imposées aux plans d'affectation spéciaux sont trop strictes et les risques politiques trop élevés ; il est donc préférable de construire selon la procédure réglementaire ordinaire²⁷. Mais ce refus ne va pas seulement à l'encontre d'une accélération de la réalisation, il s'oppose aussi aux objectifs d'aménagement ; la densification vers l'intérieur n'a pas, jusqu'ici, priorité a priori²⁸. L'enquête montre par ailleurs que les plans d'affectation spéciaux offrent plus de prise aux attaques de tiers que les projets planifiés selon la procédure réglementaire ordinaire, sans procédure de garantie de la qualité²⁹. Il ne faut cependant pas perdre de vue que le plan d'affectation spécial peut apporter une contribution importante à l'assurance de la qualité.

Le critère des « avantages substantiels par rapport au mode de construction à l'unité » ne convainc pas, y compris dans la pratique. Il est préférable d'examiner si le plan d'affectation spécial doit devenir par principe obligatoire dans la zone à bâtir, même sans apporter la délicate preuve des avantages spécifiques, et comment il pourrait être utilisé pour favoriser la densification vers l'intérieur. La suppression de ces « avantages particuliers » permettrait peut-être d'aboutir à une accélération, mais pourrait entraîner une perte de qualité.

Il convient toutefois de se demander dans quelle mesure les oppositions et les recours contre des plans d'affectation spéciaux sont nécessaires et pertinents dès lors que les voies de droit ont déjà été utilisées lors de l'affectation primaire.

Le recours aux plans d'affectation spéciaux peut être réglementé et soutenu par le canton. Une réglementation minimale de la Confédération pourrait l'inciter à utiliser plus souvent cet instrument d'aménagement, ou à l'exiger de la part des communes.

²⁶ Voir sur ce point l'étude juridique, partie I, ch. 2.3.2.b et c.

²⁷ Voir à ce sujet la discussion dans l'atelier d'expert, ou plus indirectement Brüttsch & Zimmerli. 2025. Rapport de base AP2, p. 13 sq.

²⁸ Voir à ce sujet l'étude juridique, partie III, ch. 3.1.2a, ATF 147 II 125, consid. 9.3.

²⁹ Brüttsch & Zimmerli. 2025. Rapport de base AP2, p. 8, p. 12.

2.5. Accélération de la procédure d'autorisation de construire

2.5.1 Introduction

La procédure d'autorisation de construire consiste à évaluer si un projet concret est conforme à l'affectation de la zone, si les équipements nécessaires sont présents, et si les autres conditions prévues par le droit fédéral sont remplies. Les projets de construction concrétisent la planification. Leur réalisation transforme l'environnement, et donc l'espace où l'on vit.

2.5.2 Publication

La plupart des cantons publient la demande de permis de construire dès que le requérant a déposé les documents requis. Si une personne n'est pas d'accord avec la future construction, il lui faut réagir à cette publication. D'autres cantons, comme ceux d'Argovie ou de Zurich, portent la demande de permis de construire à la connaissance du public au moyen d'une publication. Dans les deux cas, la publication sert à informer les tiers de l'existence d'une demande afin qu'ils puissent exercer leurs droits.

Il faut conseiller aux cantons de ne procéder à la publication que lorsque tous les documents ont été fournis, et que le service de coordination a lui aussi rendu ses avis spécialisés. Cela s'applique tout particulièrement à la procédure spéciale, dans l'hypothèse où celle-ci serait conservée³⁰.

2.5.3 Dispositions relatives à l'accélération

a. Délais et coordination

L'art. 25, al. 1, LAT oblige les cantons à impartir des délais dont ils règlent les effets dans toutes les procédures requises pour implanter, transformer ou changer d'affectation les constructions et installations³¹. Et avec l'obligation de coordination, l'art. 25a LAT exige des cantons qu'ils prennent des mesures lorsque l'implantation ou la transformation d'une construction ou d'une installation nécessite des décisions émanant de plusieurs autorités³².

Ces deux importantes règles de procédure sont appliquées la plupart du temps par les cantons. Du point de vue de l'accélération, elles ne justifient pas une réglementation supplémentaire³³.

b. Autorisation automatique à l'expiration des délais de traitement

³⁰ Voir l'étude juridique, partie IV, ch. 2.6.

³¹ Sur les délais, voir l'étude juridique, partie I, ch. 3.4.1.

³² Étude juridique, partie I, ch. 3.4.2.

³³ Étude juridique, partie I, ch. 3.4.1.

Dans les cantons, les délais de traitement ont souvent valeur de délais d'ordre, qui n'entraînent pas de conséquences lorsqu'ils arrivent à expiration sans avoir été traités. Certains exigent que l'on y remédie par l'octroi automatique d'une autorisation de construire.

La procédure d'annonce pour projets de petite envergure prévoit des autorisations automatiques lorsque le délai de traitement arrive à échéance (sans avoir été utilisé)³⁴. Comme le montre l'enquête, 79 % des maîtres d'ouvrage/concepteurs portent un regard positif sur cette autorisation automatique (ill. 18) ; les juristes se montrent nettement plus critiques (ill. 19). Il sera difficile de trouver une règle générale.

Cette question pourra toutefois être de nouveau envisagée après investigations complémentaires et observation attentive de l'évolution technique.

2.5.4 Décisions préalables contraignantes

On rappelle l'existence d'un instrument important de l'accélération : les décisions préalables contraignantes³⁵. De telles décisions permettent de clarifier au préalable certaines questions importantes pour évaluer l'éligibilité d'un projet de construction à l'obtention d'un permis, ce qui va dans le sens d'un traitement rapide.

Pour le Tribunal fédéral, les décisions préalables sont des décisions incidentes, de sorte que dans certains cas, elles ne peuvent pas faire l'objet d'un recours distinct, et n'apportent pas la sécurité juridique souhaitée.

Dans la procédure d'autorisation de construire, l'utilité des décisions préalables est incontestée : elles sont source de sécurité juridique pour le maître d'ouvrage sans pour autant restreindre les droits des particuliers. Il serait concevable de garantir cet avantage en créant une disposition légale spéciale qui ne se limiterait pas forcément à la procédure d'autorisation de construire, mais qui en l'occurrence serait de toute urgence nécessaire³⁶.

³⁴ Étude juridique, partie I, ch. 3.4.1.c.

³⁵ Voir à ce sujet l'étude juridique, partie I, ch. 3.3, avec références vers d'autres documents.

³⁶ Voir la critique de la jurisprudence formulée par des spécialistes de la procédure (citée dans l'étude juridique, partie IV, ch. 3.4.2).

2.5.5 Restrictions des constructions par le droit privé

Un projet ne doit pas respecter uniquement le droit public de la construction, mais aussi tenir compte du cadre juridique privé. Une construction ne peut être réalisée que si le projet est licite au regard de ces deux branches du droit.

a. Clarifications en deux procédures

Dans la mesure où la restriction résulte de normes fédérales ou cantonales en matière de construction ou du règlement de construction communal, alors son fondement ou sa base légale relève du droit public. Le projet doit être évalué dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire et donner lieu à une décision. Les restrictions en matière de construction sont très souvent dues au droit du voisinage ou aux servitudes, qui de plus ont été conclues il y a très longtemps et ont acquis le statut de droits réels par inscription au registre foncier. Dans l'appréciation de la légitimité et de l'étendue de ces restrictions, le droit privé et le code de procédure civile s'appliquent. L'évaluation de la recevabilité d'un projet de construction peut donc faire intervenir deux branches du droit et des règles de procédure différentes, selon un déroulement qui n'est pas (obligatoirement) coordonné³⁷.

Dans l'appréciation de chaque dossier, l'autorité d'octroi du permis de construire, et surtout les autorités de recours, doivent appliquer l'ensemble du droit ; les experts présents à l'atelier estiment qu'elles ne peuvent évacuer les questions juridiques relevant du droit privé qui ont une incidence sur l'autorisation de construire ; dans tous les cas, il ne suffit pas d'évaluer une autorisation uniquement selon des critères de droit public. L'autorité d'octroi du permis de construire ne dispose sans doute pas des compétences techniques suffisantes pour évaluer des restrictions de construction de droit civil, mais cela ne doit pas l'empêcher de faire des propositions de comparaisons. En tout état de cause, l'autorité de recours ou de deuxième instance doit avoir la capacité d'appliquer le droit, quelle que soit la branche.

b. Procédure d'épuration publique

Le code civil suisse prévoit une procédure d'épuration publique. Lorsque, dans un périmètre déterminé, les relations de fait ou de droit ont changé et qu'en conséquence, un grand nombre de servitudes sont devenues caduques en tout ou en grande partie ou que la situation est devenue incertaine, l'autorité désignée par le canton peut ordonner l'épuration sur ce périmètre (art. 976c CC). Cela signifie que dans le cadre d'une procédure de droit public, une autorité statue sur l'existence de droits privés.

2.6 Accélération de la procédure de recours

³⁷ Pour plus de détails, voir l'étude juridique, partie IV, ch. 3.4.3.

2.6.1 Instances multiples

Une autorisation ou un refus d'autorisation, doit pouvoir fait l'objet d'un recours ; ce principe découle de la garantie de l'accès au juge inscrite dans la Constitution (art. 29a Cst.)³⁸. Le droit fédéral ne détermine pas le nombre d'instances de recours à prévoir. Mais le droit cantonal doit prévoir au moins une voie de recours contre les décisions et les plans d'affectation (art. 33, al. 2, LAT).

Pour certaines procédures, le canton de Lucerne et le canton de Vaud ont une seule instance de recours : une décision doit être attaquée directement au tribunal administratif. Une proposition en ce sens n'a pas suscité l'assentiment des experts. Pourtant, dans l'enquête³⁹, une réduction du nombre d'instances de recours est préconisée.

La multiplicité des instances s'explique par les différents types de procédures qui permettent d'attaquer une décision de construction. Elle est évaluée plus précisément ci-dessous (ch. 2.8).

2.6.2 Délais dans la procédure de recours

La durée de la procédure dépend en grande partie des délais de traitement⁴⁰. Même les vacances, dans la procédure de recours, sont parfois réglées dans les cantons - de manière souvent analogue au droit privé.

a. Délais de recours et de traitement

Les délais de recours n'ont guère d'influence sur la longueur de la procédure. Instaurer des délais trop courts de sorte à empêcher les recours est douteux sur le plan juridique⁴¹ ; à l'inverse, rallonger les délais de recours n'est pas gage d'un gain de temps important⁴².

À quelques exceptions près (p. ex. au tribunal des recours en matière de construction de Zurich et au tribunal administratif de Zurich), aucun délai de traitement n'est imparti aux autorités de recours⁴³. Par conséquent, elles ne sont pas tenues de se justifier si les procédures s'éternisent. Dans certains cas, l'inaction peut toutefois aller à l'encontre de l'exigence d'accélération posée par la Constitution fédérale (art. 29 Cst.), situation que les parties concernées devraient porter devant la justice au cas par cas.

b. Fêtes judiciaires

Dans la procédure administrative, il arrive souvent que les délais soient suspendus ou n'expirent pas lors des fêtes judiciaires. Ces vacances retardent le traitement des dossiers, ne sont pas

³⁸ Voir l'étude juridique, partie III, ch. 2.

³⁹ Brüttsch & Zimmerli. 2025. Rapport de base AP2, conclusion n° 6, p. 21, et recommandation n° 6, p. 22.

⁴⁰ Étude juridique, partie I, ch. 3.4.1.c.

⁴¹ Voir sur ce point l'étude juridique, partie I, ch. 3.4.1.b.

⁴² Étude juridique, partie I, ch. 3.4.1.b.

⁴³ Voir à ce sujet l'étude juridique, partie I, ch. 3.4.1.c.

impératives dans la procédure administrative, et ne peuvent être matériellement justifiées⁴⁴. Elles s'opposent à l'impératif d'accélération et doivent donc être abolies.

c. Autres mesures visant à limiter le nombre de recours

Les mesures visant à empêcher ou à limiter le nombre d'oppositions et de recours fondent souvent leurs espoirs sur l'obligation pour les recourants de prendre en charge les frais⁴⁵. Quiconque forme une opposition ou un recours devrait s'acquitter des frais occasionnés par cette démarche. Le montant des coûts ne doit cependant pas être fixé arbitrairement, et ne doit surtout pas être compris comme une volonté de dissuader les recourants.

Parmi les mesures dissuasives, on peut citer des frais arbitrairement élevés⁴⁶, mais aussi l'application du code de procédure civile et la répartition des coûts qu'il prévoit⁴⁷.

2.7 Procédures d'objection, d'opposition et d'annonce

2.7.1 Vue d'ensemble

Les lois cantonales comportent trois variantes différentes d'examen a posteriori d'une demande de permis de construire/d'une autorisation de construire. En général, elles prévoient une procédure d'objection, qui commence dès le dépôt de la demande de permis de construire (2.7.2). Parfois, elles prévoient aussi des procédures d'opposition, qui permettent d'attaquer une décision pour qu'il soit de nouveau statué sur le fond (2.7.3). Enfin, il est possible aussi d'engager une procédure permettant aux personnes intéressées à titre critique de consulter la décision d'autorisation de construire pendant le délai de mise à l'enquête afin de pouvoir éventuellement l'attaquer (2.7.4)⁴⁸. Dans ces types de procédures, des voies de droit peuvent être utilisées (objection, opposition, recours). Il est donc nécessaire de définir qui peut exercer ces droits (2.7.5), et de quelle manière on statue (2.7.6).

2.7.2 Objection

Une objection consiste à attaquer une demande de permis de construire⁴⁹. Le tiers doit décider sur la base du dossier s'il veut contester le projet. Il ne connaît pas les avis des autorités spécialisées, il ne sait pas si d'autres personnes ont l'intention de le contester, et il ne peut pas non plus savoir avec certitude si tous les documents et les autorisations spéciales requises ont été fournis ni quelle décision l'autorité chargée de délivrer le permis va prendre. De ce fait, il lui faudra invoquer tous les griefs imaginables pour ne rater aucun argument qui pourrait être décisif ; le rapport AP2 parle d'un « effet fusil de chasse ».

⁴⁴ Étude juridique, partie I, ch. 3.4.1.d.

⁴⁵ Voir plus bas, ch. 6.6.4.

⁴⁶ Voir l'étude juridique, partie IV, ch. 5.2.

⁴⁷ Voir l'étude juridique, partie IV, ch. 5.3.

⁴⁸ Voir pour plus de détails l'étude juridique, partie IV.

⁴⁹ Voir pour plus de détails l'étude juridique, partie IV, ch. 2.

L'argument selon lequel la procédure d'objection formaliserait un droit d'être entendu dans le cadre de la procédure de première instance, non contentieuse, n'est pas convaincant. Les recourants potentiels n'ont pas (encore) le statut de parties et n'ont pas besoin d'apporter quoi que ce soit à la procédure. Il est du devoir des autorités d'instruire le dossier et d'appliquer le droit.

Si le tiers, par cette objection, devient partie à la procédure, il devra impérativement être informé de toute modification apportée aux éléments du dossier. Un accord ne pourra être conclu entre l'autorité compétente en matière d'autorisation et le détenteur du projet que si le tiers y est associé. Du point de vue du droit de la procédure, cela représentera un coût très élevé.

Il ne faut cependant pas négliger le fait que les procédures d'objection permettent des solutions amiables sans formalités excessives, et peuvent ainsi éviter des procédures contentieuses. Bien entendu, elles comportent également un risque d'abus de droit dans la mesure où l'objection tend à chercher des solutions intenable sur le plan juridique, et qui ne peuvent convaincre⁵⁰.

2.7.3 Opposition

Les oppositions doivent être formées contre le permis de construire délivré, en pleine connaissance des faits et de la situation juridique⁵¹. Il n'y a aucun risque que l'opposant n'ait pas eu connaissance de documents déposés ultérieurement, ou que des ententes légitimes aient eu lieu sans lui.

Il n'est pas nécessaire de faire opposition « à titre préventif » ou de brandir des arguments ayant l'exactitude d'un tir de fusil de chasse, qui peuvent tout au plus intervenir dans le contexte d'éventuelles discussions ou d'ententes avec les voisins.

L'inconvénient est que l'autorité qui prend la décision n'est mise au courant de l'intérêt du tiers qu'a posteriori, et ne peut donc engager activement une conciliation. Ceci n'est toutefois pas sa vocation. En outre, ce défaut peut être corrigé facilement⁵².

2.7.4 Demande de notification de la décision de construction

Comme dans la procédure d'objection, les personnes ayant l'intention de déposer un recours doivent se manifester lors de la mise à l'enquête publique de la demande de permis de construire et demander que la décision leur soit notifiée. Là encore, manifestement, les besoins d'information des autorités sont au premier plan⁵³.

Selon le tribunal administratif du canton de Zurich, cette solution a un effet préventif, car elle donne à l'auteur de la demande de permis la possibilité de modifier le projet en conséquence. On peut douter de la pertinence de cet argument.

⁵⁰ Voir plus bas, « abus de droit », ch. 2.9.

⁵¹ Voir à ce sujet l'étude juridique, partie IV, ch. 3.

⁵² Voir à ce sujet la proposition dans l'étude juridique, partie V, ch. 5.1.5.

⁵³ La demande de notification de la future décision a pour but de « garantir qu'un maître d'ouvrage apprenne en temps voulu qui serait susceptible de s'opposer au projet de construction. » (Voir pour plus de détails l'étude juridique, partie IV, ch. 4).

Cette procédure ne donne lieu ni à des objections ni à des oppositions. La légalité de l'autorisation est examinée directement dans la procédure de recours.

2.7.5 Qualité pour recourir

L'enquête montre que le cercle de personnes ayant qualité pour former une opposition ou un recours doit être réduit et que la légitimation spécifique au grief ou le principe d'allégation spécifique à l'intérêt doit être réinstauré. La notion d'« avantage pratique » doit en outre être précisée⁵⁴. Cette exigence va dans le même sens que les propositions formulées dans l'étude juridique⁵⁵.

a. Cercle des personnes intéressées

En droit de la construction, selon une jurisprudence développée au fil des ans, a qualité pour recourir quiconque se trouve à une certaine proximité du projet de construction, ou quiconque peut tirer un avantage pratique de la décision. Dans un périmètre de 100 m autour du projet, tout propriétaire et tout habitant est habilité à recourir, même si cette personne ne voit pas le bâtiment ou n'est pas gênée par son utilisation.

Du point de vue de la technique administrative, l'évolution de la jurisprudence est compréhensible. Si les « voisins » sont très nombreux à s'opposer à un projet de construction, l'autorité compétente en matière d'autorisation n'est pas tenue d'examiner la qualité pour recourir de chacun d'entre eux, dès lors que les personnes formant opposition sont bien établies dans le périmètre des 100 m. Il n'y a pas besoin de rechercher si elles sont particulièrement concernées par la décision ni d'en apporter la preuve. Cette évolution de la jurisprudence a toutefois fait apparaître, à l'intérieur de ces cercles définis, la possibilité de la plainte populaire – évolution sur laquelle on peut s'interroger.

Une restriction de la qualité pour faire opposition ou recours conduira sans aucun doute à une réduction du nombre de personnes consultant le dossier, ou formant directement des objections. On peut s'attendre à ce qu'une telle restriction permette à l'autorité compétente en matière d'autorisation d'arriver plus rapidement au traitement matériel des oppositions directement concernées par le projet.

La limitation de la qualité pour recourir aura des conséquences sur les habitants des quartiers qui jusqu'ici se regroupaient souvent pour protéger leur lieu de résidence contre une construction nouvelle, et s'opposaient au projet par une objection commune. Organisés en associations, ils pouvaient faire valoir leurs arguments avec le droit de recours idéal des organisations, de sorte que l'autorité n'avait pas à se pencher sur la qualité pour recourir de chaque personne. Ce type de recours représentait aussi une protection pour les membres de l'association qui souvent ne veulent ou ne peuvent pas s'opposer en tant que locataires à leur propriétaire lorsque celui-ci veut

⁵⁴ Brüttsch & Zimmerli. 2025. Rapport de base AP2, recommandation 2, p. 22.

⁵⁵ Étude juridique, partie II, ch. 2.

effectuer des changements dans le bien mis en location. Si la qualité pour recourir est effectivement restreinte, les membres de l'association devront de nouveau agir chacun de son côté, ce qui pourrait entraîner beaucoup de travail et de frais supplémentaires ainsi que des retards.

La demande d'une restriction de la qualité pour recourir naît avant tout de l'interprétation large qu'a le Tribunal fédéral de la notion d'« intéressés »⁵⁶. Comme le montre l'enquête, il est fréquent que les oppositions soient justifiées tout autant par des intérêts de protection généraux (p. ex. la protection contre le bruit) que par des intérêts de protection personnels (p. ex. la projection d'une ombre)⁵⁷. Du point de vue juridique, cet argument ne peut toutefois pas être utilisé pour rejeter fondamentalement la qualité pour recourir. Les propositions visant à restreindre l'opposition aux particuliers particulièrement concernés dans leurs intérêts servent à resserrer le cercle des personnes ayant qualité pour recourir sur leurs intérêts centraux. La qualité pour recourir des associations de protection et des services de l'État n'est pas concernée, ni évoquée dans le présent rapport⁵⁸.

Afin de rectifier l'évolution de la jurisprudence, on peut envisager de limiter de nouveau la qualité pour recourir aux personnes particulièrement concernées, ce qui reviendrait à appliquer en droit de la construction les mêmes principes de procédure administrative que dans les autres domaines.

Obtiendra-t-on, en restreignant l'habilitation à recourir des voisins, un gain de temps ? Cela reste à voir. En soi, ce qui prend du temps n'est pas de vérifier si chaque personne est effectivement concernée : c'est l'examen matériel des objections et des griefs invoqués contre le projet. Ces opérations ne seront pas raccourcies par la restriction des possibilités d'opposition.

b. Possibilité d'invoquer des griefs liés aux intérêts

Selon la pratique actuelle, dans la procédure d'opposition et de recours, le réexamen du projet de construction peut être réclamé à la lumière de toutes les normes de droit ayant une incidence sur la situation de fait ou de droit dès lors que l'opposant peut en retirer un avantage pratique⁵⁹. L'opposant peut également invoquer des griefs qui ne découlent pas forcément de la manière dont il est personnellement concerné par la situation.

Cette possibilité de soulever de multiples griefs rallonge la procédure sans tenir compte des intérêts privés concrets. Mais ce n'est pas aux particuliers de défendre les intérêts publics, et donc de prêter main-forte aux services administratifs.

Une exigence revient souvent, et les résultats de l'enquête la confirment : les possibilités d'opposition et de recours doivent se concentrer sur la protection de la condition de personne directement concernée, ce qui revient à examiner la légitimation pour recourir de manière

⁵⁶ Étude juridique, partie II, ch. 2.2.2.

⁵⁷ Brüttsch & Zimmerli. 2025. Rapport de base AP2, ch. 4.1, p. 12.

⁵⁸ Étude juridique, partie II, ch. 2.3 et 2.4.

⁵⁹ Pour plus de détails : étude juridique, partie II, ch. 3.2.

spécifique au grief⁶⁰. Cela correspond à la pratique actuelle de la procédure administrative générale, mais en droit de la construction, ce principe a été étendu.

On estime que la restriction des griefs aux intérêts concrets en cause de l'opposant serait un facteur important d'accélération. On peut imaginer que dans les grands ensembles, différents habitants ou riverains soulèvent des réserves similaires qui concernent directement chacun d'entre eux. Il peut s'agir de questions de bruit ou d'hygiène des habitations, c'est-à-dire de biens que les pouvoirs publics doivent protéger d'office. Le traitement de ces oppositions exigera sans doute plus de travail (administratif). Mais sur le fond, les demandes de toutes les personnes ayant qualité pour recourir seront sans doute semblables, de sorte que les décisions pourront coïncider. L'accélération effective n'est donc pas mise en péril, dans son ensemble, par la réintroduction du principe du grief spécifique à l'intérêt.

Mais la restriction des griefs aurait un effet dans tous les cas, car les particuliers ne pourraient plus invoquer des critères liés à l'intérêt public ou des atteintes à ce dernier.

Par ces restrictions, les voisins sont mis sur le même plan que les associations de protection, dont les possibilités de recourir sont limitées par la loi aux intérêts qu'elles défendent⁶¹.

2.7.6 Décision de l'autorité de recours

a. Introduction

Dans la procédure menant à une décision, il est nécessaire de franchir différents seuils juridiques susceptibles de retarder le processus. Il convient de s'attarder tout particulièrement sur la direction de la procédure et les questions liées au type de décision. La question de la répartition des coûts est importante elle aussi.

Il a été proposé, lors de l'atelier d'experts, de ne motiver les décisions sur recours que si les parties en font la demande, mais cette proposition n'a pas été défendue, et son application n'est pas recommandée. De fait, il est impossible d'édicter des prescriptions d'ordre général sur l'étendue de l'exposé des motifs, qui doit être appréciée au cas par cas.

Dans la procédure administrative, les recours ont généralement un effet suspensif, pendant lequel la décision ne peut être ni appliquée ni utilisée. Cet effet peut être supprimé au cas par cas par l'autorité de recours. Devant le tribunal administratif, c'est généralement l'inverse. La suspension de l'entrée en force peut durer des années jusqu'à la dernière décision et suspendre l'autorisation accordée en première instance. Pour accélérer la procédure, il est nécessaire de supprimer l'effet suspensif des recours. Le maître d'ouvrage peut commencer la construction en espérant que le recours ne sera pas couronné de succès. Il doit et peut évaluer le risque encouru, notamment parce que les recours n'ont souvent aucune chance d'aboutir⁶².

⁶⁰ Brütsch & Zimmerli. 2025. Rapport de base AP2, recommandation 2, p. 22.

⁶¹ Étude juridique, partie II, ch. 2.3.

⁶² Étude juridique, partie II, ch. 4.1.

b. Direction de la procédure

Les démarches insuffisantes pour faire avancer la procédure ou les retards inexplicables, tels que les consultations et les prises de position en trop grand nombre ou trop longues de la partie adverse ou de l'instance précédente, les clarifications supplémentaires excessives, l'acceptation de documents non demandés après la fin de la procédure probatoire ou les prolongations inutiles de délais, doivent donner lieu à un recours pour retard injustifié ou à une dénonciation à l'autorité de surveillance⁶³.

Dans la perspective d'accélérer la procédure, la direction de la procédure doit évaluer les besoins en documents et preuves, et s'ils sont jugés suffisants, clôturer officiellement la « procédure probatoire ». À partir de ce moment, le dépôt de documents supplémentaires ne doit plus être accepté. En droit privé, cette clôture formelle de la procédure probatoire est strictement respectée, et le droit de la procédure administrative pourrait s'en inspirer.

Il n'est guère possible de définir des devoirs supplémentaires pour la direction de la procédure qui s'imposeraient dans tous les cas, de sorte qu'il manque pour l'instant des bases juridiques applicables dans toute la Suisse.

c. Préférence pour les décisions réformatoires

L'autorité de recours peut ne pas entrer en matière sur le recours et ainsi rapidement mettre un terme (provisoire) à la procédure⁶⁴. Si le recours est rejeté, la décision attaquée reste exécutoire et devient contraignante, à moins qu'elle ne soit portée devant une instance supérieure. Si l'autorité de recours accepte le recours, elle peut annuler la décision et renvoyer l'affaire devant la juridiction précédente ou la commune avec des instructions (décision cassatoire) ou statuer elle-même sur le fond (décision réformatoire)⁶⁵.

Une décision réformatoire sollicite davantage l'autorité de recours, on ne peut le nier. Mais celle-ci est en mesure de prendre immédiatement une décision correcte, étant donné que les parties prenantes disposent de tous les éléments du dossier et de leur interprétation juridique au moment de la décision. Un renvoi devant l'instance précédente (cassation) revient à initier une nouvelle procédure, ce qui entraîne logiquement des retards.

d. Fixation des frais

Les postulats de la conseillère aux États Andrea Gmür et du conseiller national Leo Müller recommandent de corriger la répartition inégale des coûts et des risques en cas d'opposition et de recours⁶⁶. Ce débat trouve son origine dans un arrêt du Tribunal fédéral portant sur la législation du canton du Jura, qui estimait que le requérant du permis de construire avait causé l'opposition, et dégageait ainsi l'opposant de toute obligation⁶⁷. Le Tribunal fédéral mentionnait toutefois déjà

⁶³ Étude juridique, partie V, ch. 3.

⁶⁴ Étude juridique, partie II, ch. 3.1.

⁶⁵ Voir à ce sujet l'étude juridique, partie IV, ch. 3.4.4.

⁶⁶ Brüttsch & Zimmerli. 2025. Rapport de base AP2, recommandation 3, p. 22.

⁶⁷ Voir l'étude juridique, partie IV, ch. 5.1.2.

de possibles exceptions. L'enquête montre qu'une rectification de la répartition des coûts et des risques pourrait être un bon moyen d'empêcher les oppositions dites « abusives ».⁶⁸

Dès que l'administration doit agir de manière souveraine en réponse aux requêtes des parties, des frais peuvent être exigés. Quiconque demande qu'on lui notifie la future décision, ou forme une opposition contre une décision rendue, déclenche à titre de partie une action de l'État qui peut justifier le paiement d'émoluments. Ce principe doit s'appliquer aussi aux objections, qui doivent être faites avant que la décision ne soit rendue. Si ces objections conditionnent la participation à la suite de la procédure, alors l'opposant ou l'opposante devient partie, avec les droits et devoirs afférents, y compris l'obligation de verser des émoluments.

Tant que l'on conserve la procédure d'objection et que les exceptions suggérées restent sans effet, mais que la jurisprudence du Tribunal fédéral n'entreprend pas de préciser la situation, on peut envisager de prévoir une disposition relative à la procédure de construction dans la LAT. Cela correspondrait aussi à la recommandation formulée dans l'enquête⁶⁹.

2.7.7 Conclusions et recommandations liées aux procédures d'objections, d'opposition, et d'annonce

a. Conclusions

L'enquête établit que la stratégie consistant à « tirer à l'aveugle au fusil de chasse » dans l'espoir que tel ou tel argument atteigne sa cible est très souvent utilisée pour retarder ou empêcher la réalisation de projets⁷⁰. Cette imprécision existe bel et bien quand un moyen de droit doit être utilisé avant que la décision d'autorisation ne soit rendue, et uniquement sur la base du dossier de demande de permis – c'est-à-dire dans le cas de l'objection. Dans ce cas, le manque de précision est imputable au système.

Dans l'opposition formelle, et aussi dans la demande de notification de la décision, cette stratégie est hors de propos, car à ce stade, les faits déterminants et l'appréciation juridique figurent dans la décision rendue.

⁶⁸ Brütsch & Zimmerli. 2025. Rapport de base AP2, recommandation 3, p. 22.

⁶⁹ Brütsch & Zimmerli. 2025. Rapport de base AP2, recommandation 3, p. 22.

⁷⁰ Brütsch & Zimmerli. 2025. Rapport de base AP2, ch. 4.1, p. 12.

b. Recommandations

Il est possible de remédier au défaut du système en supprimant la procédure qui se déroule avant la décision et en limitant exclusivement la procédure de première instance à l'opposition formelle ou à la demande de notification⁷¹. Cependant, la suppression de la procédure d'objection (avant la décision de construction), qui aurait pour conséquence que seuls les recours postérieurs à la décision de construction sont possibles, est considérée comme peu efficace par les personnes interrogées, notamment les juristes.

Les principes de cette procédure pourraient être conçus de manière à intégrer d'autres demandes des participants à l'enquête :

- La procédure d'opposition serait adressée à une autorité spécialisée qui examinerait l'ensemble de la décision attaquée et en redéfinirait le contenu.
- Cette autorité spécialisée pourrait être celle qui a établi la décision. Il serait aussi envisageable de mettre en place une autorité spécialisée supérieure de l'administration (p. ex. un service cantonal contre les décisions communales), voire, dans l'idéal, une instance indépendante de l'administration qui serait disposerait de connaissances techniques en droit de la construction (p. ex. une commission ou un tribunal des recours en matière de construction).
- La procédure d'opposition serait la procédure de première instance, et son résultat pourrait ensuite être attaqué au tribunal administratif (seconde instance).
- Les avantages de la procédure d'objection, comme la possibilité informelle de négocier et de conclure des compromis, devraient être intégrés dans la nouvelle procédure. Une tentative de conciliation serait obligatoire.
- La procédure devrait impérativement rechercher une solution de conciliation sous la houlette de l'autorité de recours. Il appartiendrait au canton de décider qui doit diriger cette médiation.

2.8 Organisation des autorités

La planification de l'utilisation du territoire et l'octroi d'autorisations pour des projets relèvent des obligations des autorités⁷². De même, l'examen des règlements d'affectation ou des autorisations de construire accordées est une prérogative de l'administration de l'État ; la procédure de construction ne prévoit pas de tribunaux d'arbitrage.

Deux aspects de l'organisation des autorités ont des effets sur la procédure d'autorisation : l'organisation du conseil technique et celle des instances d'autorisation.

⁷¹ Étude juridique, partie IV, ch. 2.6.

⁷² Voir plus haut ch. 3.2

2.8.1 Organisation du conseil technique

L'aménagement et la construction sont des tâches effectuées essentiellement par le secteur privé. Elles requièrent l'accord des autorités. La collaboration entre le privé et le public est indispensable. Pour des raisons de partialité, ce qui le cas échéant rallonge la procédure, il convient d'organiser séparément le conseil d'une part et l'octroi de l'autorisation ou le contrôle par les autorités d'autre part⁷³.

Les conseils sont à prodiguer essentiellement avant le dépôt de la demande de permis de construire.

2.8.2 Planification et autorisation : des obligations des autorités

Le problème de la procédure d'autorisation vient aussi des instances de recours, qui comptent plusieurs niveaux. En général, une décision donne lieu à une opposition ou à une objection. Par la suite, cette décision peut être attaquée par un recours devant une autorité administrative, parfois devant le Conseil d'État, et pour finir, il est possible de déposer un recours au tribunal administratif.

Ces multiples démarches ne favorisent pas la sécurité juridique lorsque toutes les autorités évaluent les mêmes aspects, ou quand elles s'abstiennent de donner leur avis au nom de l'autonomie des communes⁷⁴. Il est donc judicieux de canaliser la diversité des autorités.

Il a été proposé qu'une décision puisse être attaquée directement auprès du tribunal administratif, ce qui permettrait d'éviter une à deux instances, mais cette proposition n'a pas trouvé d'écho auprès des experts, ni lors de l'enquête. On a surtout rappelé la charge supplémentaire que cela représenterait pour les tribunaux administratifs, qui devraient alors se pencher sur des problèmes mineurs et des « broutilles ». Cette critique n'est pas tout à fait justifiée, car le tribunal administratif lui-même peut s'organiser de manière à ce que tous les dossiers ne suivent pas forcément la même voie, les affaires les plus « simples » pouvant bénéficier d'une procédure accélérée. Les participants à l'enquête ont eux aussi reconnu l'intérêt potentiel d'un « triage » au niveau de la procédure⁷⁵.

La proposition renonce donc à son intention originelle, mais maintient sa volonté de régler plus strictement la procédure en deux temps : au minimum, le droit fédéral devrait donc imposer qu'une décision soit tout d'abord examinée dans le cadre de la procédure d'opposition, avec valeur de première instance ayant plein pouvoir d'examen, avec possibilité, ensuite, de porter le litige devant le tribunal administratif. Ce dernier examinerait les décisions et les prononcés en toute connaissance de cause, selon les prescriptions du droit fédéral et cantonal, ce qui assurerait le respect du droit fédéral. Une restriction du pouvoir d'examen du tribunal administratif n'est admissible que si des intérêts concrets des pouvoirs publics imposent de procéder avec retenue.

La première instance pourrait être l'unité administrative de décision ; cela pourrait être aussi une instance supérieure, ou, mieux encore, une unité indépendante de l'administration. Le litige ne

⁷³ Étude juridique, partie V, ch. 4.1.2.

⁷⁴ Voir à ce sujet l'étude juridique, partie III, ch. 3.2 et 3.4.

⁷⁵ Brüttsch & Zimmerli. 2025. Rapport de base AP2, ch. 4.1, p. 15.

doit pas occuper une deuxième instance administrative, et surtout pas le Conseil d'État. L'expérience montre que cela pourrait faire gagner six mois à plus d'un an de procédure.

Les modifications proposées ne doivent pas restreindre la qualité pour recourir ni les droits des parties.

2.9 Moyens de lutter contre les abus de droit

Il est interdit de faire un usage abusif des voies de droit. Toutes les personnes intéressées par la procédure d'autorisation sont d'accord sur ce point. Comme on peut le voir dans l'étude juridique⁷⁶, former un recours est en principe autorisé, sans tenir compte d'un quelconque préjudice.

Il est difficile de délimiter précisément un abus de droit. Il est par conséquent nécessaire de définir de la manière la plus extensive possible les limites à l'intérieur desquelles il y a abus de droit de par la loi et les parties ne peuvent pas se dérober à l'abus défini. Par ailleurs, il convient de définir des situations de faits générales pour lesquelles il faudra examiner dans chaque cas s'il y a abus de droit. Il peut s'agir par exemple d'une opposition formée par une personne n'ayant pas qualité pour recourir. Enfin, il faut aussi clarifier la situation contractuelle dans le contexte d'un projet et limiter la liberté contractuelle quand on est amené à supposer que certaines actions pourraient être abusives.

Il n'est pas simple de déterminer des abus spécifiques à la phase de l'autorisation de construire. Ils ne se distinguent pas fondamentalement d'autres actions de toute évidence contraires au principe de la bonne foi, ou dont le poids est tel qu'elles peuvent être qualifiées de contrainte ou d'extorsion, et relèvent à ce titre du droit pénal. Il serait toutefois envisageable de redéfinir les deux dispositions pénales mentionnées de manière à ce qu'elles produisent des effets dans la procédure de construction (ce qui n'est guère le cas aujourd'hui).

On ne peut déduire de l'étude juridique comme de l'enquête que peu de propositions visant à empêcher ou à poursuivre ultérieurement des abus et n'étant pas déjà disponibles à titre général. On pourrait cependant désigner comme tels les cas les plus clairs d'abus, par exemple en cas d'absence de qualité pour recourir, les ententes concernant des paiements allant au-delà des dépenses du recourant pour l'instruction et la rédaction. De plus, l'obligation de réparer le dommage⁷⁷ pourrait expressément découler de l'abus.

Le plan d'action sur la pénurie de logements a identifié les difficultés évoquées plus haut. La mesure B2.2 charge ainsi l'ARE et la DTAP de mandater à moyen terme un avis de droit quant à la possibilité de réduire les oppositions manifestement abusives sans remettre en question les voies de droit existantes.

⁷⁶ Étude juridique Huser, partie VI, ch. 2.

⁷⁷ Des pistes concrètes figurent dans l'étude juridique Huser, partie VI, ch. 4.2.

2.10 Recommandations du point de vue juridique

Les étapes de la procédure analysées plus haut peuvent être rendues plus efficaces par des dispositions légales, ce qui favoriserait leur accélération. Les recommandations formulées sont des pistes qui restent à discuter.

A. Répartition des compétences entre la Confédération et les cantons

Selon l'art. 75 Cst., la Confédération fixe les principes applicables à l'aménagement du territoire, les cantons étant responsables de leur mise en œuvre. Les dispositions constitutionnelles ayant une incidence sur le territoire (voies ferrées, routes, lignes à haute tension, bâtiments militaires, agriculture, etc.) élargissent les compétences de la Confédération.

L'octroi d'autorisations de construire et la vérification de ces décisions relèvent de la compétence des cantons, qui sont chargés de la mise en œuvre de ces dispositions. Mais il est établi que les principes se rapportent non seulement aux prescriptions de contenus, mais aussi à l'organisation et aux procédures au niveau cantonal. Les réglementations de principe et les recommandations sont admissibles à condition de ne pas modifier radicalement le droit procédural cantonal⁷⁸.

La loi sur l'aménagement du territoire contient déjà plusieurs dispositions qui ont un effet sur le déroulement des procédures cantonales (procédure de planification, coordination, délais, etc.) ou sur l'organisation (possibilités minimales de recours, approbations, autorités compétentes). Au vu d'une évaluation sommaire des compétences, les recommandations qui suivent semblent respecter le cadre des compétences constitutionnelles.

B. Propositions concernant l'acquisition de ressources

- (1) La procédure d'autorisation de construire numérique est obligatoire (principe procédural).
- (2) Art. 14, al. 1^{bis}, LGéo (nouveau) : Les cantons organisent l'obtention des données au sein de leur administration et mettent les informations existantes (géodonnées de base) à la disposition des services d'octroi des autorisations de construire et des autres services de l'État.

Conseil aux cantons : Les cantons soutiennent les autorités délivrant des autorisations et les autorités de recours en leur fournissant les moyens techniques nécessaires à l'exécution de leurs tâches et en les informant des dernières évolutions en matière d'intelligence numérique et artificielle.

C. Propositions visant à accélérer la procédure de planification

- (3) Droits démocratiques dans la planification (nouvel art. 2, al. 4, LAT) :
 - première phrase : Les initiatives de planification visant à modifier ou préserver le territoire qui ne permettent pas une pesée des intérêts complète ne sont pas admissibles.

⁷⁸ Waldmann/Hänni, art. 33 N 1.

- deuxième phrase : Les initiatives comportant des suggestions d'ordre général sont admissibles si elles soumettent à la discussion un intérêt public général.

(4) Plans d'affectation spéciaux et densification (trois modifications de la LAT et une proposition d'examen aux cantons) :

- Art. 14, al. 3, LAT (nouveau) : Les zones d'affectation de base selon l'art. 15 LAT doivent être complétées par des plans d'affectation spéciaux. Ces plans peuvent s'écarter de l'affectation de base si cela favorise la densification.
- Art. 33, al. 2, LAT (complété) : Le droit cantonal prévoit au moins une voie de recours contre les décisions et les plans d'affectation fondés sur la présente loi et sur les dispositions cantonales et fédérales d'exécution ; les plans d'affectation spéciaux ne sont pas concernés.
- Art. 33, al. 3 (nouveau) : Les oppositions et recours formés contre les plans d'affectation spéciaux sont exclus si l'étendue de la planification spéciale était déjà annoncée lors de l'affectation de base (variante : lorsque les voies de droit ont déjà été utilisées pour l'affectation de base).
- *Examen* de la question par les cantons : « Les plans d'affectation spéciaux dans la zone à bâtir doivent-ils être possibles aussi sans avantages spécifiques, et comment pourraient-ils être utilisés pour favoriser la densification ? »

(5) Délais de recours (art. 33, al. 2^{bis}, LAT-nouveau) : Les délais de recours sont généralement de 30 jours ; des dérogations sont possibles dans certains cas si des raisons valables le justifient.

(6) Voies de recours, art. 33, al. 5, LAT (nouveau) : Les recours contre les décisions relatives aux plans d'affectation et contre leur approbation doivent être joints dans une procédure coordonnée et faire l'objet d'une unique décision sur recours.

Proposition d'examen : il convient d'examiner dans quelle mesure les oppositions et les recours contre des plans d'affectation spéciaux sont nécessaires et plus particulièrement si les griefs ne peuvent être invoqués dès le plan d'affectation de base.

D. Propositions visant à accélérer la procédure d'autorisation de construire

(7) Délais de traitement : La Confédération oblige les cantons à prendre des mesures lorsque les délais de traitement prescrits par le droit fédéral (art. 25, al. 1^{bis}, LAT) ne sont pas respectés. Elle ordonne des solutions de substitution transitoires.

(8) Priorité à la densification (nouvelle disposition dans la LAT) : Si la procédure d'autorisation de construire offre une marge pour une pesée des intérêts, alors la densification doit être l'intérêt prioritaire.

(9) Suppression des feries judiciaires pour les procédures relatives aux constructions : Les autorités administratives ou judiciaires sont organisées selon les règles de l'administration et fonctionnent pendant toute l'année. Leur activité n'est pas affectée par les conditions climatiques. Les feries judiciaires représentent pour elles, mais aussi pour les représentants professionnels, des délais de traitement plus longs. Elles vont à l'encontre de l'impératif d'accélération ; aucune raison objective ne les justifie.

E. Accélération de la procédure de recours (propositions de modification du droit fédéral)

(10) Nouvelle procédure d'opposition (exclusive)

- La procédure d'objection antérieure à la décision d'autorisation doit être remplacée par une procédure d'opposition contre l'autorisation accordée.
- La nouvelle procédure d'opposition comporte obligatoirement une procédure de conciliation.
- Après la conciliation, la procédure probatoire doit être officiellement clôturée, et de nouvelles pièces ne peuvent être versées que selon les règles applicables aux nova.
- *Concernant les coûts* : Tant que la procédure d'objection n'est pas remplacée par une procédure engagée en connaissance de l'autorisation de construire, la jurisprudence du Tribunal fédéral doit être précisée. Pendant cette phase, une disposition transitoire doit être intégrée à la LAT.

(11) Les oppositions et les recours contre des décisions de planification et des autorisations de construire n'ont pas d'effet suspensif. Afin de favoriser un accord amiable, il est possible, au cas par cas et avec l'approbation des parties, de réinstaurer l'effet suspensif.

(12) Épuration des restrictions de la propriété (nouvelle disposition dans la LAT) : Les cantons règlent l'exécution de l'art. 976c CC. Tant qu'ils n'ont pas édicté de règles, une réglementation de substitution du Conseil fédéral s'applique.

F. Propositions concernant l'organisation des autorités

(13) Double instance (réglementation en trois alinéas dans la LAT) :

- 1) Au niveau cantonal, les décisions en matière d'aménagement et de construction sont examinées par deux instances.
- 2) La première instance examine les oppositions à la décision et les prononcés avec plein pouvoir d'examen, et rend une nouvelle décision. Il peut s'agir de l'autorité qui a évalué l'autorisation et établi la décision, d'un autre service administratif cantonal ou communal, ou d'une commission des recours en matière de construction indépendante de l'administration.
- 3) La seconde instance, la dernière à l'échelon cantonal, examine la décision sur opposition sous l'angle de la légalité, et dans le respect de l'autonomie communale. Cette seconde instance peut être une autorité de recours en matière de construction indépendante de l'administration, ou le tribunal administratif.

G. Moyens de lutter contre les abus de droit

(14) Nouvelle disposition dans la LAT : art. 33^{bis} LAT (nouveau) : opposition abusive

- 1) Une opposition, ou l'utilisation d'un autre moyen de droit, est abusive lorsque la qualité pour recourir n'est pas établie.
- 2) Une opposition est abusive lorsque des versements d'argent supérieurs aux coûts occasionnés par l'opposition sont convenus.
- 3) Un comportement abusif entraîne l'obligation de verser des dommages-intérêts conformément aux dispositions (modifiées) de la loi fédérale sur la responsabilité.
- 4) Les accords entre les maîtres d'ouvrage et les opposants potentiels doivent être signalés à l'autorité compétente en matière d'octroi d'autorisations de construire ou à l'autorité de recours ; ils peuvent être déclarés nuls.

(15) Nouvelle disposition dans le code pénal suisse

- L'abus de droit au moyen d'oppositions dans les procédures relatives aux constructions doit être réglé dans le code pénal de manière uniforme pour tout le territoire national.
- La menace d'intenter un recours ou le dépôt d'un recours manifestement voué à l'échec dans une procédure de planification et de construction doit être qualifié d'extorsion dans le code pénal suisse.

3. Constats et recommandations à la suite de l'enquête menée auprès de maîtres d'ouvrage, de juristes et de planificateurs

Auteurs : Christian Brüttsch et Joëlle Zimmerli

3.1 Problématique, méthodologie et retours

Afin d'« améliorer les bases et augmenter les informations disponibles concernant l'ampleur, le type et la nature des oppositions ainsi que leur impact sur la procédure d'autorisation de projets de construction »⁷⁹, une enquête a été menée dans le cadre du deuxième paquet de travail (2^e PT) auprès de constructeurs de logements (maîtres d'ouvrage, promoteurs et architectes), de juristes du domaine de la construction et d'experts issus des pouvoirs publics ou actifs dans le domaine de l'aménagement du territoire et de la planification sur les thèmes suivants :

- Thèmes de litige et requêtes pouvant être jugées « abusives », dont le but premier est de retarder ou d'empêcher les projets de construction de logements.
- Conséquences des exigences informelles, des oppositions et des recours sur les procédures d'autorisation et les projets de construction.
- Approches visant à identifier précocement les obstacles et à empêcher les oppositions « abusives » et opportunistes.
- Approches visant à accélérer les procédures de planification et d'autorisation ; identification des obstacles qui se présentent.

L'étude empirique du 2^e PT complète l'avis de droit du 1^{er} PT sur le plan du contenu et de la méthodologie. Les thèses de l'atelier d'experts du 1^{er} PT du 16 janvier 2025 ont été développées et intégrées à un questionnaire adressé à des constructeurs de logements (promoteurs et concepteurs de logements), des juristes (du droit de la construction) et à des experts. Les participants à cette enquête étaient invités à s'exprimer sur les défis qui se présentent et les solutions envisageables, et à faire part de leurs expériences quant à la manière dont les opposants à des projets de densification ou des riverains qui s'opposent à tout projet de construction à proximité de chez eux (ci-après NIMBY, acronyme de « not in my backyard », « pas dans mon jardin ») mettent à profit les possibilités d'oppositions et de recours opportunistes pour empêcher ou retarder des projets de construction de logements⁸⁰.

Les participants à l'enquête en ligne ont été ciblés au moyen d'un échantillonnage en boule de neige réalisé entre autres par le biais de plusieurs associations. Si les constats livrés par le dépouillement de 440 questionnaires dûment remplis ne sont de ce fait pas représentatifs, ils n'en sont pas moins significatifs : les 230 constructeurs de logements ont été impliqués personnellement à la planification d'en moyenne 600 logements au cours des 10 dernières années ; les 103 juristes ont été impliqués dans 50 procédures d'opposition et 33 recours en moyenne ; et, parmi les 93 experts, 69 % assument des responsabilités de direction ou sont responsables de projet, et 41 d'entre eux travaillent dans les administrations cantonales ou communales⁸¹.

⁷⁹ Plan d'action sur la pénurie de logements, table ronde du 13 février 2024, mesure B2.1.

⁸⁰ Pour une description complète : Brüttsch, C., Zimmerli, J. (2025). Rechtsmittelsysteme im öffentlichen Baurecht: Erkenntnisse aus der Befragung von Wohnungsproduzenten, Juristen, Planern und Fachexperten, Berne.

⁸¹ dito.

3.2 Résultats et constats

L'enquête montre que les oppositions et les recours sont les obstacles les plus importants à la construction de logements, mais pas les seuls. Le développement de l'offre de logements souffre également de la lourdeur des procédures de clarification préalables au dépôt de la demande de permis de construire, des exigences élevées à respecter en matière de planification et du facteur humain dans les procédures.

Les constructeurs de logements, les juristes et les experts s'accordent sur le fait que les processus de planification déjà complexes en soi pourraient être moins exposés aux oppositions et aux recours abusifs et opportunistes et qu'il y aurait plusieurs possibilités d'accélérer les procédures de planification et d'autorisation.

Les principaux enseignements tirés de l'enquête sont présentés ci-après sous forme résumée.

3.2.1 Il existe un répertoire éprouvé de thèmes de litige

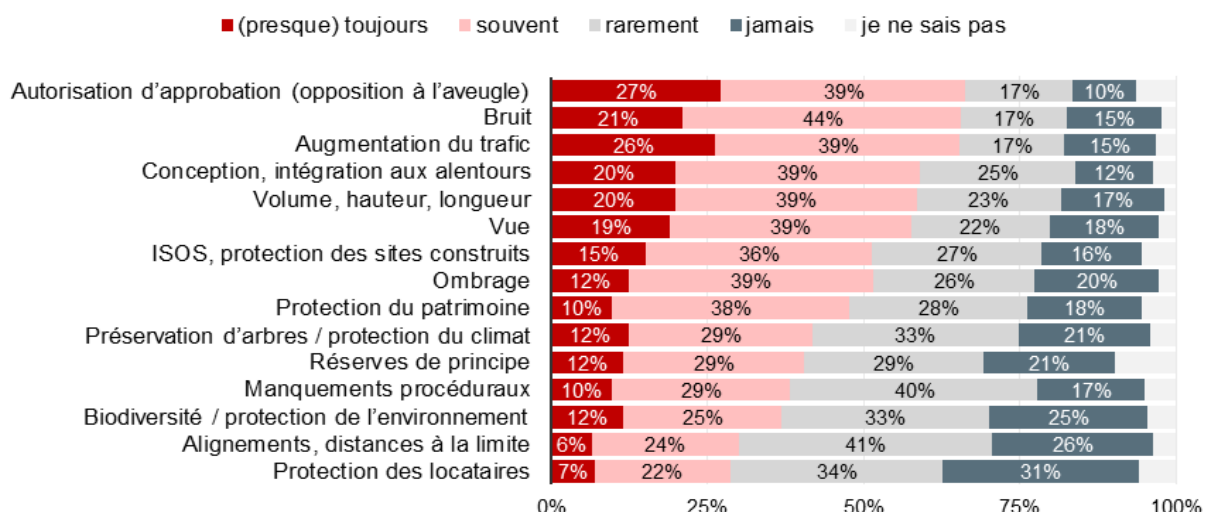
Les opposants aux projets de densification et les NIMBY ont la tâche facile en Suisse : il existe un répertoire éprouvé de thèmes prétextes à litige qui permettent de légitimer des oppositions et des recours opportunistes. Les motifs, qui, selon les constructeurs de logements, sont « fréquemment » ou « (presque) toujours » avancés pour retarder ou empêcher un projet de construction de logements peuvent être rangés dans une des catégories suivantes (Figure 1⁸²) :

- Motifs opportunistes de remise en cause de la qualité pour déposer une demande de permis, qui donne l'occasion aux opposants et à leurs avocats de faire feu de tout bois.
- Arguments « passe-partout », qui fonctionnent dans presque tous les cas, comme la protection contre le bruit (qui a été entre-temps assouplie avec la révision de la LPE), ISOS ou l'augmentation du trafic.
- Considérations qui remettent en question des solutions élaborées et validées dans le cadre de procédures d'assurance qualité, comme la conception, l'intégration urbanistique, le volume, la hauteur et/ou la longueur du bâtiment.

Figure 1 : Motifs avancés pour retarder ou empêcher un projet de construction de logements

N=218. La question : « À quelle fréquence les motifs d'opposition suivants sont-ils invoqués pour retarder ou empêcher la réalisation d'un projet de construction de logements ? » n'a été posée qu'aux propriétaires, aux promoteurs, aux entreprises de construction et aux architectes.

⁸² Pour des questions de présentation, certaines options de réponses ont été raccourcies dans les graphiques. Pour le texte complet on se référera à : Brütsch, C., Zimmerli, J. (2025). Rechtsmittelsysteme im öffentlichen Baurecht: Erkenntnisse aus der Befragung von Wohnungsproduzenten, Juristen, Planern und Fachexperten, Annexe A, Berne.



Ces thèmes de litige n'ont pas été abordés explicitement dans le 1^{er} PT. L'avis de droit souligne toutefois qu'il « n'appartient pas aux particuliers de défendre des intérêts publics » et que la réintroduction de la qualité spécifique pour recourir empêcherait que des particuliers ne motivent une opposition par la défense d'intérêts publics⁸³. Une grande partie de ces motifs « passe-partout » qui fonctionnent presque toujours pourraient ainsi ne plus être avancés que par les associations ou les autorités.

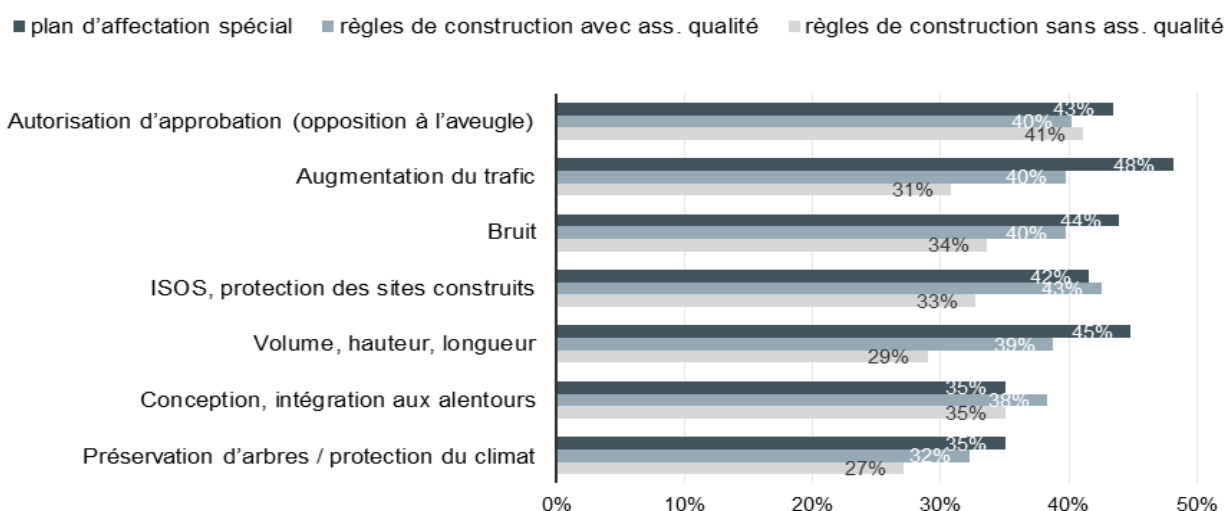
3.2.2 Les procédures d'assurance qualité en matière de planification n'ont pas assez de poids

La densification du bâti est une tâche exigeante et nécessite une pesée d'intérêts soignée lors de la phase de planification. Les procédures visant à assurer la qualité tels que les mandats d'études ou les concours d'architecture prévus dans le cadre de plans d'affectations spéciaux ou par des règles de construction de projets de construction de logements importants permettent aux spécialistes d'évaluer et de négocier des approches et des solutions spécifiques. Cependant, ces procédures d'assurance qualité n'offrent pas de garantie contre les oppositions ni les recours. Les opposants à la densification peuvent après coup remettre en question les compromis que les experts ont élaborés après étude de différentes variantes et examinés en tenant compte des diverses exigences formulées.

Figure 2 : Motifs d'opposition selon le contexte de planification

N = 214. La question « À quelle fréquence fait-on valoir les motifs d'opposition suivants pour retarder ou empêcher la réalisation d'un projet de construction de logements ? » n'a été posée qu'aux propriétaires, aux promoteurs, aux entreprises de construction et aux architectes.

⁸³ Voir ci-dessus ch. 28.5.2, let. b.



Selon l'avis de droit, l'évaluation de la qualité architecturale est un exercice très exigeant, qui nécessite beaucoup de soin et d'attention de la part des autorités d'approbation et de délivrance des permis de construire. Il souligne que cette évaluation doit être réalisée au cas par cas et argumentée de manière solide et convaincante⁸⁴. On pourrait dès lors tout à fait envisager de durcir les conditions de dépôt d'oppositions, en veillant toutefois à ce que la procédure d'autorisation ne soit pas confiée à des particuliers⁸⁵.

3.2.3 Les oppositions ont surtout des répercussions négatives sur les projets de construction

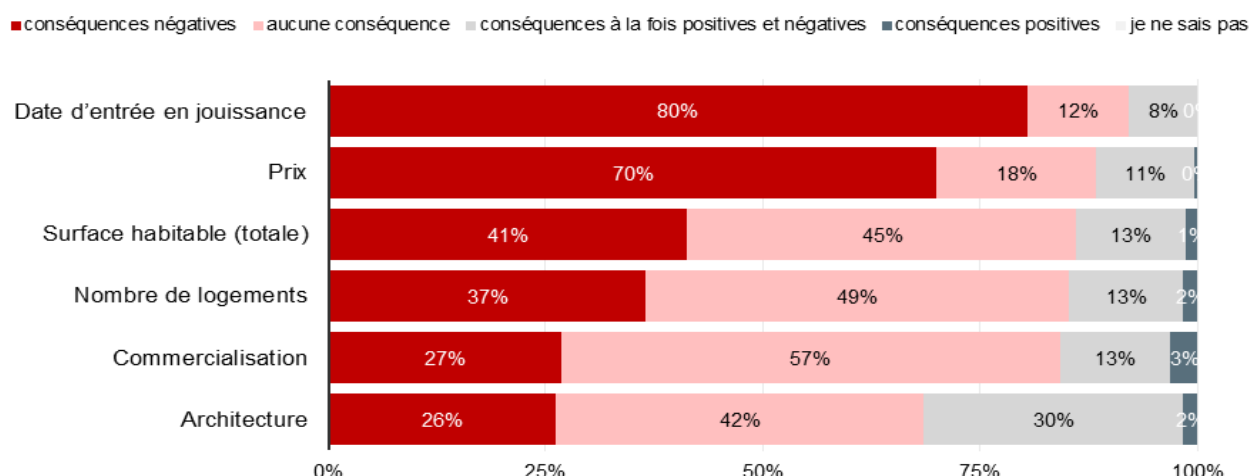
Les oppositions et les recours compliquent la réalisation de projets de construction de logements et il est très rare qu'ils contribuent à améliorer clairement ces derniers. La grande majorité des constructeurs de logements confirment que les oppositions et les recours retardent la construction de logements et renchérissent les projets. Ils sont souvent contraints de revoir la surface habitable à la baisse ou de diminuer le nombre de logements prévus. Même les oppositions qui portent sur la qualité architecturale et urbanistique ont avant tout des conséquences négatives du point de vue des parties concernées (Fig. 3).

Figure 3 : Conséquences des oppositions et des recours sur les projets de construction de logements

N=230. La question « Quelles ont été les conséquences des exigences, des oppositions ou des recours portant sur vos projets ? » n'a été posée qu'aux participants qui ont dû faire face à des résistances de ce genre.

⁸⁴ Avis de droit Huser AP I. ch. 2.3.3 let. b.bb.

⁸⁵ Voir ci-dessus ch. 2.4.2, let. d.



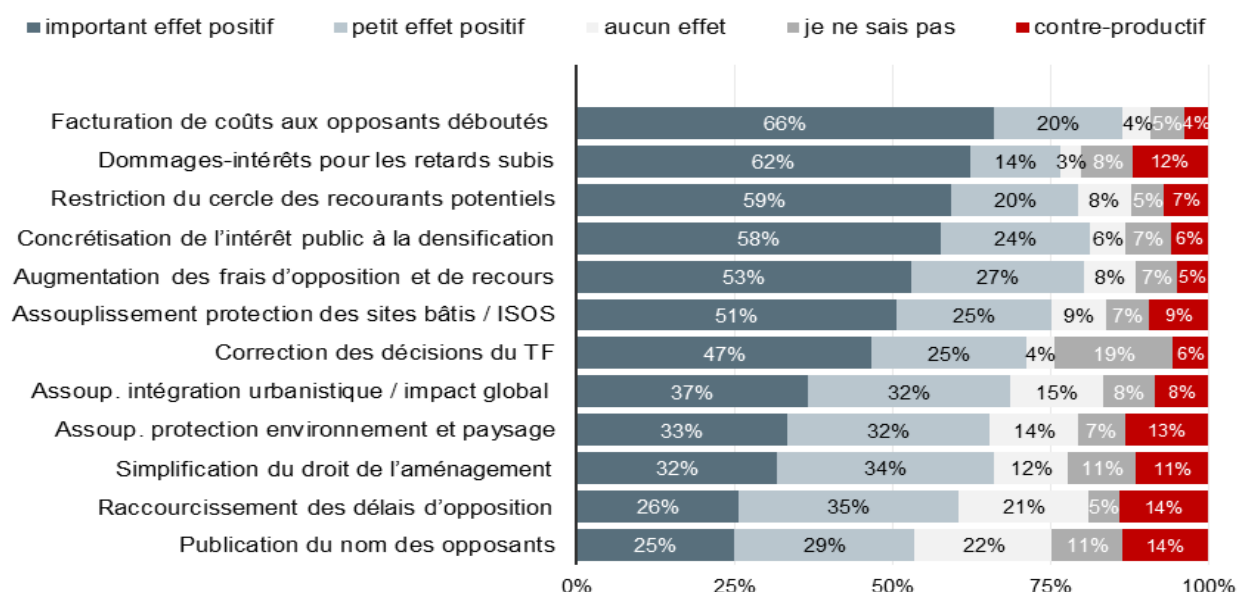
La question de l'impact des oppositions et des recours sur les projets de construction n'a pas été étudiée dans l'avis de droit.

3.2.4 Des réformes ambitieuses sont nécessaires pour diminuer le risque d'oppositions

La plupart des constructeurs de logements comptent avec des oppositions ou des recours. Selon les participants à l'enquête, il existe une large palette de mesures qui permettraient au législateur de diminuer le risque d'oppositions et de recours « abusifs ». Il faudrait augmenter les coûts et les risques financiers assumés par les opposants et les recourants et restreindre le cercle des parties ayant qualité pour faire opposition ou recourir. Il incombe en particulier de changer la pratique du Tribunal fédéral qui encouragent les opposants à lancer des procédures (p. ex. réinterprétation de la qualité pour recourir ou de l'intérêt digne de protection). Fondamentalement, l'intérêt public lié à l'urbanisation vers l'intérieur devrait être concrétisé (Fig. 4).

Figure 4 : Solutions pour diminuer le nombre d'oppositions « abusives » selon les maîtres d'ouvrage et les promoteurs

N=433. La question « Quels seraient l'effet de la diminution du nombre d'oppositions « abusives » sur la réalisation de projets de construction de logements relativement importants » ? a été posée à tous les participants.



Bien que les constructeurs de logements et les juristes s'accordent sur le fait que les oppositions et les recours devraient coûter plus cher, il y a de grandes différences quant à l'évaluation du seuil à partir duquel le coût d'une opposition abusive ou opportuniste deviendrait dissuasif : les constructeurs de logements le placent en moyenne à environ 20 000 francs, tandis que les juristes pensent qu'un coût de 5000 francs suffirait déjà.

L'avis de droit souligne la difficulté qu'il y aurait à augmenter le prix des oppositions et des recours. Il est douteux que l'on puisse utiliser des émoluments à titre dissuasif et se fonder sur le code de procédure civile pour revoir la répartition des risques liés à une action en justice. L'avis de droit souligne en outre que les législations cantonales en matière de construction et d'aménagement du territoire devraient définir de manière claire et contraignante les abus de droit afin de faciliter les actions en dommages-intérêts⁸⁶.

3.2.5 Des réformes ambitieuses sont nécessaires pour accélérer le traitement des oppositions

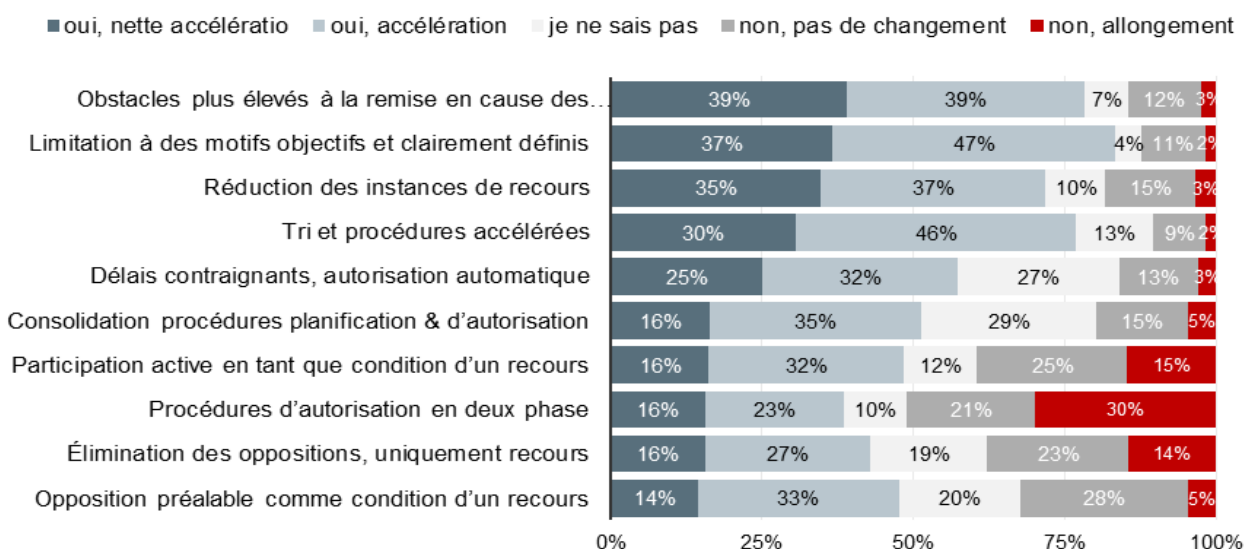
La construction de logements n'est pas ralentie uniquement par des oppositions abusives et opportunistes, mais aussi par des exigences légitimes. Il faudra adopter des réformes favorables à la densification du bâti et au développement de projets pour accélérer les procédures d'opposition et de recours. Pour la grande majorité des constructeurs de logements, des juristes et des experts, il conviendrait premièrement de durcir les conditions pour les oppositions et les recours ayant trait à des sujets déjà examinés lors de procédures d'assurance qualité ; deuxièmement, il faudrait rendre recevables les oppositions et les recours que s'il existe des motifs matériels pertinents ; troisièmement, réduire le nombre d'instances de recours ; et, quatrièmement, créer des possibilités de tri et de procédures accélérées pour des oppositions et des recours qui n'exigent pas de clarifications approfondies (Fig. 5).

⁸⁶ Avis de droit Huser, partie IV. 5.1 – 5.3 la partie VI. ch. 3.3 – 4.1.

Les participants à l'enquête s'accordent également à penser que l'élimination de certaines étapes procédurales ou de subordonner les oppositions ou les recours à certaines conditions précises telles que la participation à des procédures participatives ne changeraient pas grand-chose.

Figure 5 : Solutions pour accélérer le traitement des oppositions et des recours

N = 434. La question « Est-ce que les mesures suivantes pourraient permettre de traiter de manière plus efficace les oppositions et les recours et contribuer à l'accélération des procédures d'autorisation ? » a été posée à tous les participants.



Les résultats de l'enquête confirment pour l'essentiel les constats de l'avis de droit : il existe un potentiel d'accélération des procédures et des possibilités de les organiser de manière plus efficiente, p. ex. en diminuant le nombre d'instances, en introduisant des mesures de tri ou encore en prévoyant un octroi automatique de l'autorisation une fois écoulé le délai prévu pour la procédure⁸⁷. Cependant, les avis divergent concernant la pondération applicable aux solutions possibles.

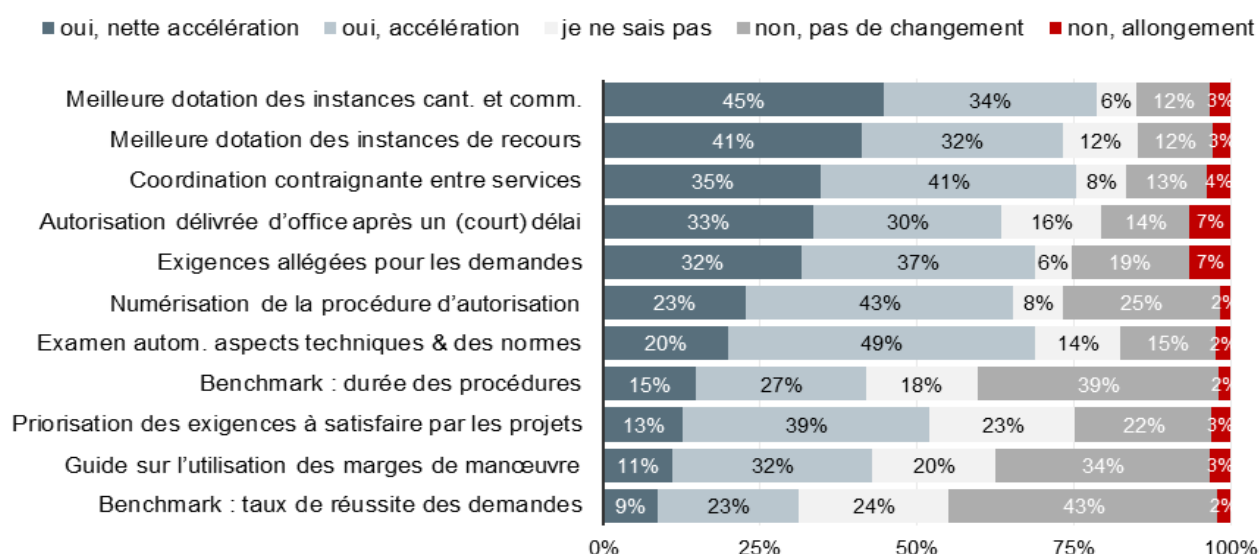
3.2.6 Il faut un changement de paradigme pour accélérer les procédures de planification et d'autorisation

La grande majorité des constructeurs de logements, des juristes et des experts estiment que les autorités habilitées à délivrer les permis et les instances de recours sont surchargées. L'accélération des procédures de planification et d'autorisation ne requiert pas seulement des ressources supplémentaires, mais aussi un changement de paradigme. Il faut des incitations efficaces pour mieux coordonner entre eux les services compétents. Les exigences en matière de planification devraient être simplifiées afin de diminuer le volume de la documentation à présenter. Les projets pourraient être autorisés automatiquement si les autorités ne respectent pas les délais (courts) de traitement du dossier fixés. Les procédures pourraient être allégées et numérisées. Des guides et des benchmarks sont jugés moins utiles (Fig. 6).

⁸⁷ Voir ci-dessus ch. 2.5.3, let. b.

Figure 6 : Solutions permettant d'accélérer les procédures d'autorisation selon les maîtres d'ouvrage et les promoteurs

N = 433. La question « Quelles seraient les mesures qui permettraient d'accélérer les procédures d'autorisation ? » a été posée à tous les participants.



Les résultats de l'enquête confirment les constats de l'avis de droit : les autorités habilitées à délivrer les autorisations et les instances de recours devraient être mieux dotées, mieux organisées et les procédures numérisées⁸⁸. Toutefois, l'avis de droit se réfère en premier lieu à l'accélération des procédures de recours et thématise le lien entre procédures de planification et d'autorisation avant tout dans le contexte des plans d'affectation.

3.3 Recommandations

Les réponses données par les constructeurs de logements, les juristes, les autorités compétentes en matière de planification et d'autorisation et les experts confirment qu'il est bien trop facile de freiner un projet de construction de logements au moyen d'oppositions et de recours. Une des raisons principales est que l'intérêt public à la densification du bâti et aux projets concrets d'urbanisation vers l'intérieur n'est pas suffisamment protégé au niveau des procédures de planification et d'autorisation. Il est bien trop facile de motiver de manière opportuniste des oppositions ou des recours contre des projets de construction de logements. Celui qui veut retarder ou empêcher un projet ne doit assumer aucun risque financier. Les opposants à la densification et les NIMBY peuvent remettre en question des solutions élaborées et validées dans des procédures d'assurance qualité, et ce indépendamment de la complexité du projet de planification.

L'enquête présente aux responsables politiques des pistes concrètes pour assurer la sécurité de la planification et mieux protéger les projets de construction de logements contre des oppositions ou des recours « abusifs » et opportunistes.

⁸⁸ Avis de droit Huser Partie III. ch. 4.cccff

Au niveau fédéral, des bases légales pourraient être créées pour :

1. Ancrer de manière efficace l'intérêt public à l'urbanisation vers l'intérieur et créer une pesée des intérêts qui donne plus de poids aux aspects d'utilisation et de croissance et facilite les compromis avec les intérêts de protection de la nature et du paysage.
2. Limiter le cercle des parties ayant qualité pour recourir et corriger les arrêts du Tribunal fédéral qui encouragent particulièrement les oppositions, p. ex. en réintroduisant la qualité spécifique pour recourir et en adoptant une définition restrictive de l'intérêt digne de protection.

La Confédération, les cantons et les communes pourraient :

3. Créer des bases légales en vue de revoir la répartition unilatérale des coûts et des risques en ce qui concerne les oppositions et les recours, p. ex. en définissant de manière claire ce qu'est un abus de droit et en facilitant les actions en dommages-intérêts contre les démarches visant à retarder la réalisation de projets de construction.
4. Créer des bases légales donnant plus de poids aux constats et aux compromis issus de procédures d'assurance qualité, p. ex. en rendant plus difficiles les oppositions et les recours sur des points traités par un jury.
5. Mieux coordonner sur le plan du contenu les procédures de planification et d'autorisation et réduire les risques de planification, p. ex. au moyen d'instruments qui priorisent et fixent de manière précoce et contraignante les exigences à respecter par des projets de construction de logements d'une certaine importance.
6. Donner davantage de ressources aux autorités compétentes en matière de planification et d'autorisation et optimiser les procédures, p. ex. en réduisant le nombre d'instances ou en introduisant un octroi automatique d'autorisation passé un (court) délai légal de traitement.