Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz BPUK

Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement DTAP

Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente DCPA

Case postale 422 · CH-8034 Zurich · T: 044 342 23 00 · F: 044 342 23 01 · dtap@dr-ganz.ch

Accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC)

Message type

Aperçu et résumé

1. Situation de référence – Intervention nécessaire
   - 1.1 Une diversité fédéraliste inutile en matière de prescriptions
   - 1.2 Éviter des coûts
   - 1.3 Insécurité juridique
   - 1.4 Pression politique et publique
   - 1.5 Démarches existantes
   - 1.6 Le mandat
   - 1.7 Bases juridiques et portée juridique
2. Coordination avec les normes SIA
3. Les résultats de la procédure de consultation
4. L'AIHC, dans le prolongement d'autres concordats éprouvés
5. La structure de l'AIHC
6. Transposition dans le droit cantonal
7. Tâches, compétences, organisation : explications relatives aux différentes dispositions

ainsi que

8. Commentaires des définitions de l'annexe

Annexe du message type:

- Définitions extraites de la norme SIA 416

Aperçu et résumé

L'harmonisation formelle des notions et des méthodes de mesure répond à un besoin évident et elle est dans l'intérêt de l'économie. De plus, aucun élément objectif ne justifie des définitions différentes pour des réalités identiques.

La réglementation du droit en matière de police des constructions – soit toutes les prescriptions relatives à la protection de l'ordre public, à la sécurité et à l'hygiène dans les constructions et installations – est l'affaire des cantons. Une harmonisation des définitions au moyen d'un accord intercantonal s'impose donc. Seule cette forme d'accord respecte la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons selon les principes du fédéralisme et garantit, en cas d'adhésion de tous les cantons à l'AIHC, l'harmonisation souhaitée au plan national.

Plusieurs interventions au plan fédéral demandent une loi fédérale cadre, voire une loi fédérale sur les constructions. Si les cantons devaient se montrer capables de produire eux-mêmes l'harmonisation souhaitée, on pourra renoncer à une telle démarche législative. Or, les travaux menés au sein de la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) prouvent que les démarches intercantonales bénéficient d'un large soutien de la part des cantons.

Les réglementations d'ordre structurel contenues dans le corps du texte de l'Accord intercantonal sont complétées par des définitions de notions et de méthodes de mesure annexées. Ces définitions ont été accordées à celles des associations normatives. La législation (cantons/communes) est libres d'intégrer la totalité ou une partie des notions dans leur législation. Ils ne peuvent toutefois pas reprendre une partie seulement de ces notions et formuler des dispositions cantonales complémentaires qui seraient en contradiction avec les dispositions qui font l'objet d'une réglementation harmonisée, et par conséquent avec les objectifs (harmonisation générale) de l'accord intercantonal. Enfin, et pour autant que tous les cantons affiliés y consentent, l'accord intercantonal peut être complété de manière à harmoniser des domaines supplémentaires du domaine de la construction (p. ex. notions de planification).

Les définitions uniques des notions et des méthodes de mesure, valables dans toute la Suisse, ont été établies tout en prenant en compte les réglementations usuelles en vigueur dans les cantons. L'accent est mis sur les réglementations utilisées dans les plans d'affectation cadres (plans de zone, règlements de construction), ainsi que sur les dimensions des bâtiments (hauteurs, longueurs), les réglementations des distances et leur différenciation selon les types de bâtiments, et enfin sur le rapport entre taille du bâtiment et surface du bien-fonds (indice d'utilisation).

1. Situation de référence – Interventions requises

1.1 Une diversité fédéraliste inutile en matière de prescriptions

La réglementation en matière de police des constructions - qui comprend toutes les dispositions relatives à la protection de l'ordre public, à la sécurité et à l'hygiène dans les constructions et installations - relève de la compétence des cantons. La terminologie et les méthodes de mesure sont précisément régies par cette police des constructions.

Les cantons déterminent les distances à la limite, les distances entre bâtiments, la longueur et la largeur des constructions, les indices d'utilisation, etc. Souvent, ils définissent cette terminologie et ces méthodes de mesure dans un texte législatif cantonal et délèguent aux communes la détermination des mesures concrètement applicables. Plusieurs cantons vont même plus loin et confient aux communes le soin de définir les notions et les méthodes de mesures. Par conséquent, les notions utilisées dans le droit de la construction ne sont pas les mêmes, ou alors, les mêmes notions sont utilisées dans des sens différents. Les distances à la limite, les longueurs et les hauteurs de bâtiment, par exemple, sont définies et mesurées différemment d'une commune à l'autre ou d'un canton à l'autre. La hauteur d'une construction – pour ne prendre qu'un exemple – est mesurée de sept façons différentes en Suisse: à partir du terrain naturel, du niveau de référence, du terrain plus profond, en comptant seulement les étages, jusqu'au toit, etc.

Aucune raison objective ne justifie la diversité des notions et des méthodes de mesure utilisées dans le droit de la police des constructions, aboutissant à des réglementations différentes pour les mêmes situations de fait (notion et méthode de mesure). Au contraire: ces différences présentent des désavantages graves.

1.2 Éviter des coûts

Du point de vue économique, cette grande diversité réglementaire ne présente que des inconvénients. Elle pénalise gravement les promoteurs et peut entraîner pour la Suisse des désavantages non négligeables face à la concurrence internationale lorsqu'une entreprise cherche un site d'implantation. Une étude commandée par la Commission pour la technologie et l'innovation de la Confédération (CTI)[1] a montré qu'il ne fallait pas sous-estimer les conséquences de cette diversité réglementaire. Elle présente les conclusions suivantes:

- Les entreprises qui travaillent sur tout les territoire de la Suisse estiment que les coûts supplémentaires provoqués par les recherches nécessaires pour se familiariser avec la législation et la pratique d'un autre canton oscillent entre 5 et 10% du coût total des études;

[1] Walter Ott, Rodolfo Keller, Verena Steiner: Abaissement des coûts des procédures d'aménagement, de planification et d'autorisation de construire ; étude effectuée dans le cadre du programme d'impulsion „effi bau“, publiée par l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie, mai 1998.

- Les différentes lois sur les constructions rendent plus difficiles les travaux de standardisation et d'industrialisation des produits dans le secteur du bâtiment. Les pertes de productivité de ce seul fait représentent 10 à 15% des coûts de construction;
- Les coûts que la Suisse doit supporter en raison de cette multitude de dispositions légales se situent entre 2,4 et 6 milliards de francs par an.

Les investisseurs ne peuvent évaluer un site d'implantation qu'en engageant d'importants frais du fait que chaque commune et chaque canton calcule différemment la hauteur d'une construction ou les distances entre bâtiments, par exemple. Les frais sont plus élevés également pour les autorités. Quant aux architectes et aux entreprises, ils doivent constamment se familiariser avec les spécificités du droit cantonal ou communal de la construction. Cette situation occasionne de nombreuses approximations et erreurs au moment du dépôt et de l'analyse des projets.

1.3 Insécurité juridique

La jungle de notions du droit formel de la construction[2] rend ce dernier difficile à comprendre et donne lieu, localement, à de perpétuelles révisions des textes législatifs. S'y ajoutent les innombrables modifications des règlements communaux. La pléthore d'actes et de pratiques différentes et la multitude de révisions peut créer, chez les acteurs économiques qui sont confrontés à la situation juridique de différents cantons, un sentiment général d'insécurité juridique.

Des problèmes juridiques identiques ou analogues doivent être traités individuellement dans chaque canton, même si la notion utilisée est la même, mais qu'elle a un sens différent, et examinés par les tribunaux administratifs à titre préjudiciel. Cette situation rallonge les procédures d'autorisation de construire.

1.4 Pression politique et publique

La structure fédéraliste du droit de la construction donne matière à critique depuis un certain temps déjà. Dès 1996, des voix se sont élevées pour demander une législation fédérale sur les constructions[3]. Une étude de 2004 tempère ces critiques. 22 % des PME confirment que les différentes prescriptions ont un effet négatif. Cependant un groupe de même grandeur ne juge pas nécessaire d'harmoniser les prescriptions[4].

---

[2] Alors que dans le droit matériel des constructions, les réglementations différentes sont justifiées par la recherche d'une certaine diversité des constructions et la mise en valeur des particularités locales.

[3] Martin Lendi, Greifen wir kühn nach einem Bundesbaugesetz, SBW, 27.09.1996, p. 3.

[4] Franz Jaeger, Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Schweiz für KMU mit überdurchschnittlichem Erfolgspotenzial, dans: l'économie suisse, 3-2004, p. 49 ss.

Au plan politique, le débat au Parlement fédéral a été lancé en raison de l'initiative parlementaire du 9 octobre 1998[5] du Conseiller national Rolf Hegetschweiler. L'auteur de cette initiative demandait la création d'une loi fédérale cadre dans le but d'harmoniser les prescriptions cantonales et communales sur les constructions. Il considérait – et 41 cosignataires avec lui – que l'importance de la matière justifiait la modification constitutionnelle qui en aurait résulté. Dans le même ordre d'idées, mais avec une plus grande flexibilité quant à la forme concrète de mise en œuvre de cet objectif d'harmonisation, la CEATE a déposé au Conseil national, le 7 septembre 1999, une motion[6] chargeant le Conseil fédéral de prendre les mesures nécessaires en vue d'harmoniser les prescriptions cantonales et communales en matière de construction. Le 4 octobre 1999, le Conseil national décidait, par 69 voix contre 64, de ne pas donner suite à l'initiative parlementaire. En revanche, la motion a été transmise sans opposition, avec l'acception du Conseil fédéral. Le Conseil des États a transmis la motion sous forme de postulat le 8 mars 2000. Il a exprimé sa volonté d'harmoniser la pléthore de réglementations. Il a ajouté que les cantons devraient jouer un rôle important dans ces travaux. Dans sa question du 1er mars 2004[7], le Conseiller national Philipp Müller s'enquérait de l'état d'avancement des efforts d'harmonisation. Il précisa sa question sous la forme d'une initiative parlementaire dans laquelle il demandait que la Confédération édicte des dispositions de droit (au niveau de la législation et, si nécessaire, en adaptant la Constitution) afin d'obtenir une harmonisation formelle des notions et des définitions qui règlent les prescriptions en matière de construction et d'exploitation, sous réserve de travaux menés par les cantons en vue de réaliser un accord intercantonal sur l'harmonisation de la terminologie dans le domaine de la construction[8].

Le sujet a même fait l'objet d'articles dans la presse spécialisée et dans les médias, faisant son entrée jusque dans la presse à sensation[9].

Auparavant déjà, en 1997/98, la DTAP avait constaté, sur la base des résultats d'une enquête interne[10], que tous les cantons souhaitaient une harmonisation in-

---

[5] 98.439 – Initiative parlementaire „Harmonisation du droit de la construction", déposée par le Conseiller national Rolf Hegetschweiler le 09.10.1998.

[6] 99.3459 – Motion „Harmonisation du droit de la construction", déposée le 7.9.1999 par la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national.

[7] 04.1001 – Question « Harmonisation des normes du droit de la construction », déposée par le Conseiller national Philipp Müller le 01.03.2004.

[8] 04.456 Initiative parlementaire « Harmonisation des notions et des méthodes de mesure dans les prescriptions de constructions et d'exploitation », déposée par le Conseiller national Philipp Müller le 04.10.2004

[9] Blick, 14.01.2004, mai 2004, ainsi que : Bauwirtschaftsspiegel (mars 2004) : Zuppinger Bruno (membres du Conseil national), « Vereinfachung und Harmonisierung des Baurechts – ein Gebot der Stunde. » cf. Également la liste du rapport „Kostensenkungen bei Planungs-, Projektierungs- und Baubewilligungsverfahren, cité en note 1.

tercantonale de la terminologie et des procédures. Vingt cantons saluaient une harmonisation formelle, six souhaitaient (seulement) une collaboration (en particulier au niveau des procédures). Par contre, l'idée d'une loi fédérale sur les constructions avait été unanimement rejetée.

Il reste incontesté, rappelons-le, que l'objectif ne peut ni ne doit être d'encourager des constructions uniformes et une architecture monotone[11]. La critique porte sur la diversité des dispositions et définitions et non pas sur leur teneur ou sur la diversité architecturale. Le besoin d'harmonisation du droit formel de la construction est donc avéré. L'harmonisation des notions et des méthodes de mesure constitue un premier pas en ce sens, mais non le moindre.

1.5 Démarches existantes

Par le passé, les régions ont lancé des tentatives analogues à celle que vise l'AIHC. Le 20 mars 1998, la Conférence des directeurs des travaux publics de Suisse centrale a chargé un groupe de coordination d'uniformiser les définitions utilisées dans le droit de la construction. Ce groupe de coordination a recommandé, le 22 octobre 1998, la conclusion d'un accord gouvernemental[12]. Le même jour, les directeurs des travaux publics de Suisse centrale, réunis en séance, suggéraient de procéder à une harmonisation générale.

En avril 1997, un groupe de Conseillers d'État de l'Espace Mittelland a décidé de lancer un projet pilote visant à harmoniser le droit en matière de police des constructions. Le 11 février 1999, ce groupe a présenté un projet de „Concordat intercantonal sur l'harmonisation du droit en matière de police des constructions dans l'Espace Mittelland".

Ces deux projets ont été suspendus au profit d'une solution au plan national. Le présent Accord intercantonal reprend cette cause à son compte[13]. Ce projet bénéficie d'un large soutien de la part des cantons et des organisations spécialisées. La consultation des services cantonaux et communaux spécialisés organisée durant le premier trimestre 2003 sur les termes techniques (notions et définitions) a également rallié de nombreux suffrages. Ce soutien s'est encore manifesté lors d'une réunion organisée avec les spécialistes cantonaux des affaires administratives et législatives et avec les spécialistes correspondants des plus grandes communes, qui a eu lieu le 21 juin 2005 à Berne.

---

[10] Enquête interne de la DTAP du 18.11.1997, sur la base de la décision de l'AG du 13.11.1997 et d'un hearing de l'Office fédéral des affaires conjoncturelles du 13.11.1997.

[11] cf. à ce sujet la réponse du Conseil fédéral concernant la motion de la Conseillère nationale S. Oberholzer du 08.03.2004.

[12] Rapport du groupe de coordination pour les notions du droit de la construction du 22 octobre 1998 à l'intention de la Conférence des Directeurs des travaux publics de Suisse centrale du 30 octobre 1998.

[13] Se basant également sur les travaux préliminaires de l'Association « Normes pour l'aménagement du territoire », soutenus par la CTI.

1.6 Le mandat

Lors de la séance plénière de la DTAP du 26 juin 2003 à Berne, l'assemblée a décidé d'élaborer un texte d'Accord intercantonal. L'assemblé générale du 12 septembre 2003 à Liestal a pris connaissance du rapport intermédiaire et demandait une mise en œuvre rapide. Les assemblées plénières du 4 mars 2004 et du 21 avril 2005 ont confirmé une nouvelle fois la nécessité d'une harmonisation et relevaient avec satisfaction l'avancement des travaux dans ce domaine.

L'assemblée générale a adopté le texte de cet Accord intercantonal lors de sa réunion du 22 septembre 2005, recommandant aux cantons de le ratifier.

1.7 Bases juridiques et portée juridique

a) Le droit des constructions et le droit de la police des constructions: une compétence cantonale

Les prescriptions qui ont une incidence sur la construction en Suisse se sont le fait d'une évolution historique. Les prescriptions du droit de l'aménagement du territoire et de la construction comprennent

- les prescriptions cantonales et communales dans le domaine de la police des constructions, servant à préserver les intérêts publics et les intérêts privés dignes de protection en matière d'utilisation de la propriété foncière privée et
- le droit de l'aménagement du territoire qui, dans une législation fédérale cadre et dans les lois cantonales sur les constructions et l'aménagement du territoire, veille à assurer une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire.

Selon le droit constitutionnel en vigueur, toutes les questions de police des constructions relèvent de la compétence des cantons. Dans ce domaine, la Confédération ne peut se prévaloir d'aucune compétence législative, car la Constitution ne lui confère aucun mandat dans ce domaine. Selon les termes de la Constitution fédérale, la Confédération ne dispose pas de la compétence de créer une loi fédérale sur les constructions ou même un règlement fédéral des constructions.

b) Harmonisation par une convention intercantonale

L'article 48 CF prévoit les conditions générales qui régissent la coopération entre les cantons. Il mentionne expressément, outre la reconnaissance générale du droit des cantons de conclure des conventions entre eux et de créer des organisations et des institutions communes, la possibilité, pour les cantons, de réaliser ensemble des tâches d'intérêt régional. Néanmoins, même sans cette mention constitutionnelle expresse, les cantons auraient le droit de conclure de telles conventions, puisqu'il s'agit d'une confirmation dans le cadre des compétences cantonales.

En principe, les cantons peuvent conclure des conventions entre eux sur tous les sujets relevant de leur domaine de compétence. Les conventions intercantonales ne doivent toutefois pas enfreindre le droit fédéral. Le droit de la construction, et par conséquent la terminologie du domaine de la construction, relève de la compétence exclusive des cantons. Le présent accord entre les cantons est donc conforme aux exigences de la Constitution[14].

c) Autres approches

Dans le cadre des travaux préliminaires à l'AIHC, d'autres solutions ont également été examinées, qui se basent essentiellement sur la volonté d'une harmonisation au niveau national. Ces modèles ont été rejetés parce qu'ils manquaient d'efficacité. Les lois et ordonnances-types, les directives et les recommandations émanant de la DTAP auraient certainement été utiles, mais n'auraient pas permis d'atteindre l'objectif souhaité dans un délai raisonnable. De plus, les cantons auraient eu la possibilité de s'écarter assez largement de ces modèles. On aurait donc couru le risque que les parlements cantonaux décident de telles digressions à propos d'aspects essentiels par voie de modifications législatives. L'objectif principal, c'est-à-dire l'harmonisation au niveau national, n'aurait donc pas pu être atteint.

d) L'AIHC: la seule solution efficace

Les observations faites ci-dessus montrent qu'un concordat, que les cantons peuvent reprendre à leur compte dans leur intégralité, constitue la seule méthode pour parvenir à l'objectif visé.

2. Coordination avec les normes SIA

Parallèlement aux travaux en cours, la SIA prépare une norme sia 423 (« Dimensions des bâtiments et distances »), dont l'objectif dépasse celui du présent contexte et qui entend harmoniser des notions et des méthodes de mesure autres que celles qui ont une répercussion sur la législation. Des entretiens de coordination ont régulièrement été menés avec des représentations de la SIA, si bien que la teneur de l'Accord intercantonal et celle de la nouvelle norme sont parfaitement harmonisées. Le présent Accord intercantonal a la priorité, compte tenu de sa portée législative, mais l'harmonisation réciproque, condition essentielle, est assurée.

Dès lors, la norme SIA 423 ne doit contenir aucune définition qui soit en contradiction avec celles de l'Accord interantonal. Elle peut reprendre à son compte les définitions et les méthodes de mesure de cet Accord dans l'unique fin de conférer à cette norme un spectre d'application général.

---

[14] Cf. également: Häfelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 2001, N 1267 ss.

3. Les résultats de la consultation

Les prises de position à propos du texte de l'Accord à proprement parler (tâches, compétences, organisation) en bref :

Outre les cantons, diverses organisations spécialisées ont elles aussi exprimé leur avis. Toutes relèvent avec satisfaction l'effort d'harmonisation. Les milieux aménagistes se sont prononcés uniquement sur la teneur de l'annexe.
Les prises de position peuvent se résumer en neuf points:

- Accord fondamental quant à la présentation de la situation actuelle (analyse de situation) et, par truchement, approbation de la nécessité d'harmoniser, essentiellement de la part des milieux désireux de construire (maîtres de l'ouvrage, aménagistes, architectes, entreprises de construction actives au plan national), mais aussi de la part des cantons et des communes.
- Les objectifs, le domaine d'application et la structure du concordat ont, dans l'ensemble, été accueillis favorablement ; les procédures ont suscité peu de remarques seulement. Quelques cantons préféreraient une solution au plan national, tout en formulant certaines réserves à ce sujet. L'Autorité intercantonale ne sera pas en contact direct avec les communes ; par ailleurs, aucune compétence pour sanctionner ne lui sera accordée.
- L'objectif consiste à rallier le plus grand nombre de cantons. De nombreuses réserves ont été formulées pour le cas où l'Accord entrerait en vigueur suite à l'adhésion de trois cantons seulement (nombre d'adhésions minimal souhaité : six à vingt).
- Il apparaît très clairement qu'à quelques rares exceptions près (mais elles sont de poids), les solutions non self-executing ont eu la faveur des cantons.
- Le délai de mise en oeuvre a été considéré comme réaliste par une minorité seulement des cantons, alors que les autres milieux consultés demandent une durée plus longue, soit cinq ans à dater de l'adhésion.
- Certains milieux consultés demandent soit des élargissements, soit des restrictions.
- La (grande) majorité estime pouvoir envisager la signature de l'Accord sur la base de la version mise en consultation. À une exception près, aucun rejet systématique du principe supérieur n'a été enregistré.
- La limitation aux notions et aux méthodes de mesure a été accueillie favorablement dans l'ensemble. Si une forte minorité soutenait également une harmonisation des notions d'aménagement, il s'est trouvé des détracteurs déterminés à cette idée, alors que d'autres la considèrent comme une deuxième étape à envisager à plus long terme.

Les objections à propos de la délimitation entre droit formel et droit matériel et à propos des retombées sur la législation cantonale seront analysées en rapport avec les prises de position à propos de l'annexe. Le texte du concordat a pris en compte de nombreuses objections. Dans l'ensemble, on constate aujourd'hui que le résultat rassemble une majorité des avis.

Résumé des prises de position à propos de l'annexe (définition des notions et méthodes de mesure)

Les prises de position, dont certaines sont très détaillées et assorties de propositions concrètes, seront représentées sous forme résumée ci-dessous, sans entrer dans le détail de chacune d'entre elles. Le groupe d'experts en charge a examiné chacune d'entre elles et en a intégré la teneur lors du remaniement du texte. Voici les remarques essentielles :

- À de nombreuses reprises, on a fait remarquer que les effets sur la législation cantonale, mais aussi et surtout sur les communes, seront considérables et que la mise en œuvre dans le droit cantonal serait longue et complexe, si bien qu'on suggère d'assortir le concordat de longs délais et de restreindre le nombre des révisions.
- Le contenu matériel de l'annexe, c'est-à-dire les définitions et méthodes de mesure proposées, a été approuvé en grande majorité ; quelques cantons formulent toutefois des réserves majeures quant au fond : selon eux, dans la forme actuelle, l'Accord constitue une ingérence dans le droit de fond des cantons.
- Du point de vue législatif, certains proposent de définir des modules de planification et de construction normalisés qui peuvent être appliqués.
- Des mesures minimales et maximales devraient être formulées.
- Le texte devrait prévoir des variantes.
- Les calculs doivent nécessairement prendre en compte les exigences les plus récentes en matière d'économies d'énergie
- De nombreux cantons ne sont pas au clair quant aux modalités de mise en oeuvre, en particulier en ce qui concerne le nombre de notions et de méthodes de mesure à reprendre à leur compte (liste définitive, possibilités de compléter, mise en œuvre dans le droit cantonal)
- Les prises de position sont très nombreuses à évoquer la définition concrète de chacune des notions et des méthodes de.mesure. Enfin, si les uns mettent en doute l'utilité de telle ou telle notion, d'autres en souhaitent de nouvelles.

Ces modifications ont été largement intégrées à la version remaniée de l'annexe, sur la base de trois principes :

- Les simplifications apportées ne doivent pas compromettre l'objectif de réglementation et d'harmonisation
- La réglementation des dispositions matérielles est laissée à la libre appréciation des cantons
- Aucune variante réglementaire n'est prévue. Les cantons (et par conséquent les communes) sont libres de ne reprendre à leur compte qu'une partie des dispositions qui font l'objet de la réglementation en vue de l'harmonisation. Les réglementations non appliquées ne doivent toutefois pas être remplacées par des définitions et des méthodes de mesures individuelles (cf. art. 2, al. 2, AIHC).

4. L'AIHC, dans le prolongement d'autres concordats éprouvés

Le présent projet de concordat s'inspire des expériences positives d'harmonisation qui ont été faites dans les domaines des produits de construction (AIETC)[15] et indirectement également dans celui des marchés publics (AIMP)[16]. Ces deux concordats comportent de nombreux paradigmes économiques et sont largement influencés par ceux-ci.

Une première démarche d'harmonisation des prescriptions dans le domaine de la construction est effective depuis le 1er janvier 2001, date de l'entrée en vigueur de la loi sur les produits de construction[17], et une deuxième, essentielle, depuis l'entrée en vigueur, le 4 février 2003, de l'Accord intercantonal sur la suppression des entraves techniques au commerce (AIETC), auquel tous les cantons ont adhéré entre-temps.

Sur la base de l'AIETC, les prescriptions en matière de lutte contre les incendies[18] ont pu être uniformisées dans toute la Suisse et ont permis d'édicter des prescriptions homogènes concernant les normes de construction à ce sujet. Cet exemple le montre : une harmonisation au plan suisse d'un domaine de compétence cantonal est réalisable rapidement et avec l'appui de tous les milieux et régions concernés à l'aide d'un accord intercantonal dans ce domaine.

Le présent projet de concordat (Accord intercantonal sur l'harmonisation de la terminologie dans le domaine de la construction AIHC) s'inscrit dans la continuité de ces travaux. De même, il met en évidence la volonté commune de la Confédération et des cantons de coopérer. La responsabilité juridique des travaux demeure auprès des cantons, qui bénéficient toutefois d'un soutien de la Confédération. L'AIHC s'insère ainsi dans le processus appelé « approche nouvelle» au sens de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Il ouvre des perspectives prometteuses.

5. La structure de l'AIHC

L'AIHC comporte deux parties:

- Le texte proprement dit de l'accord se limite à définir les compétences, ainsi que les questions d'organisation et de principe concernant la réglementation de la mise en œuvre et la surveillance.

---

15 www.bpuk.ch.

16 www.bpuk.ch.

17 RS 933.0.

18 La norme de protection incendie et 18 directives de protection incendie du 26.03./08.04.2003. http://bsvonline.vkf.ch.

- Les notions et les méthodes de mesure sont décrites dans une annexe qui forme une partie intégrante de l'AIHC. Cette formule laisse la possibilité d'élargir l'AIHC à d'autres domaines du droit de la police des constructions, mais toujours sous réserve de l'acceptation politique expresse de tous les cantons parties à l'accord qui forment l'Autorité intercantonale. Selon les premiers enseignements des travaux préliminaires, il importe d'abord d'expérimenter l'harmonisation concrète de la terminologie utilisée dans le domaine de la construction. Si ces résultats devaient être accueillis positivement et rencontrer le succès escompté, un développement des travaux d'harmonisation est envisageable.

6. Transposition dans le droit cantonal

Les nouvelles notions et méthodes de mesure énumérées dans l'annexe à l'AIHC doivent être transposées dans le droit cantonal: le concordat ne peut s'appliquer automatiquement. Le délai imparti est suffisant pour que cette transposition puisse se faire dans le cadre normal du réexamen obligatoire périodique des plans prévu dans le droit fédéral sur l'aménagement du territoire.

Suivant les cantons, cette transposition des notions de construction et des méthodes de mesure dans le droit cantonal a des effets non seulement sur les lois qui concernent l'aménagement et la construction, mais sur toutes celles qui réglementent par exemple les distances et l'alignement des constructions. Concrètement, l'Accord intercantonal peut donc se répercuter sur les textes normatifs de la protection de l'environnement, de l'aménagement des cours d'eau, des forêts, ainsi que de la protection de la nature, du paysage et du patrimoine.

Toutefois, les cantons ne sont tenus de reprendre les définitions et les méthodes de mesure énumérées dans l'annexe à l'AIHC que dans la mesure où l'objet soumis à réglementation s'applique ou est appelé à s'appliquer dans le canton.

> Exemple : lorsque la hauteur nette d'une construction ne peut et ne doit en aucun cas (dans aucune commune, c'est-à-dire dans aucun règlement sur les constructions et dans aucun plan d'affectation spécial) être régie par le nombre des étages, un canton pourra renoncer à adopter la disposition qui concerne la hauteur nette d'une construction.

Chaque fois que la définition d'une notion se réfère à une mesure admissible ou déterminée, l'autonomie des cantons est préservée. Si un canton ne veut pas reprendre à son compte une imputabilité prévue dans la définition d'une notion, cet objectif peut être atteint en désignant de manière correspondante la part imputable.

> Exemple : la définition de l'indice du volume bâti mentionne que les parties de bâtiments ouvertes à raison de plus de moitié sont impu-

tables au prorata. Dans ce cas, le législateur cantonal pourrait décréter que cette part est nulle.

Parmi les définitions et les méthodes de mesure, nombreuses sont celles qui pourraient bien n'entrer en vigueur qu'au moment où les plans d'affectation auront été adaptés, tout particulièrement lorsque ces plans définissent le caractère de la zone et concernent des dispositions relatives à la zone, tels qu'indice d'utilisation, longueur d'une construction, distances et hauteurs.

Les éventuels conflits avec les problèmes résultant d'une utilisation rationnelle de l'énergie peuvent sans difficulté être résolus par l'augmentation des valeurs déterminantes. Il existe des exemples où ce dilemme est pris en considération en effectuant les calculs avec une épaisseur fictive des murs extérieurs de 25 cm même si celle-ci est effectivement supérieure. La solution peut donc être trouvée dans la détermination de la dimension. Dans le cadre des mesures pour une utilisation rationnelle de l'énergie, chaque canton peut augmenter les valeurs déterminantes de la valeur de l'épaisseur de l'isolation calorifique supplémentaire. Il peut également réduire les distances aux limites concernées. Le concordat ne doit toutefois pas se prononcer à ce sujet parce que son objet n'est pas la détermination de la dimension. Chaque canton est libre à ce sujet.

7. Tâches, compétences, organisation : explications relatives aux différentes dispositions

Le texte du concordat proprement dit (compétences, organisation) comporte huit brefs articles: ce sont les dispositions qui règlent les domaines de compétences et l'organisation. Les définitions juridiques concernant les notions et les méthodes de mesure sont présentées séparément. Par conséquent, l'accord est subdivisé en deux parties: une partie principale et une annexe qui forme une partie intégrante de l'Accord.

<u>Titre</u>

Accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC)

L'énoncé du titre est d'ordre général. L'objet principal de l'accord est la terminologie utilisée dans le domaine de la construction. Ce terme générique englobe également les notions utilisées dans le domaine de l'aménagement, mais ces dernières ne font pas partie du concordat. Les notions de construction ne peuvent finalement pas être définies sans évoquer les méthodes de mesure. Le titre décrit pour l'essentiel un objectif à atteindre dans le domaine de la construction.

Art. 1 Principe

> ***[1] Les cantons parties au présent accord harmonisent les notions et les méthodes de mesure dans leur droit de l'aménagement du territoire et de la construction.***
>
> ***[2] Les notions et les méthodes de mesure objets qui font l'objet de l'accord figurent en annexes.***

L'article relatif au but (= principe) définit l'objectif principal de l'Accord, à savoir l'harmonisation de la terminologie et des méthodes de mesure par les cantons. La formulation "droit de l'aménagement et de la construction" tient compte du fait que la plupart des cantons utilisent cette expression dans leurs lois et que la terminologie du domaine de la construction englobe souvent des opérations liées à l'aménagement. Cet article est général et doit permettre, ou du moins ne pas empêcher, un développement du concordat dans ces domaines, même si aujourd'hui, l'harmonisation ne concerne que les termes utilisés dans la construction au sens strict. Tout développement de l'AIHC, par exemple en vue de l'harmonisation de notions liées à l'aménagement du territoire, nécessite l'accord de tous les cantons parties.

La "terminologie dans le domaine de la construction" englobe également les méthodes de mesure. Cette terminologie ne peut être harmonisée que si les méthodes de mesure sont identiques. Une longueur n'est définie que si la méthode de mesure de cette longueur est clairement déclarée.

La définition de chacune de ces notions figure en annexes. Les annexes constituent une partie intégrante de l'accord y compris les esquisses.

Art. 2 Obligations des cantons

> ***[1] En adhérant à l'accord, les cantons adoptent des notions et des méthodes de mesure objets de l'accord dans le cadre de leur compétence constitutionnelle.***
>
> ***[2] La législation ne peut être complétée par des notions en matière de construction et des méthodes de mesure contraires à celles faisant l'objet de l'harmonisation.***
>
> ***[3] Les cantons adaptent leur législation d'ici fin 2012 et fixent les délais pour l'adaptation des plans d'affectation.***

Par son adhésion à l'AIHC, le canton partie à l'accord s'engage à adapter sa législation dans le domaine des notions relatives aux constructions. Cette adaptation intervient au moyen des procédures cantonales individuelles, sur lesquelles l'AIHC n'a aucune incidence.

Le texte du concordat n'entend pas intervenir dans les systèmes législatifs des cantons, mais se limite à garantir que les notions et les méthodes de mesure soient comprises de manière identique. Si l'objectif d'harmonisation peut être atteint par ce moyen, les cantons sont libres de ne reprendre à leur compte qu'une partie des notions qui figurent en annexe à l'AIHC. Toutefois, les cantons (y compris le communes) ne peuvent évidemment pas établir des définitions de notions qui seraient en contradiction avec celles qui figurent dans l'AIHC et qui, par conséquent, annuleraient les efforts d'harmonisation. Cette règle s'applique par analogie aux notions du domaine de la construction utilisées dans la planification d'affectation.

L'adhésion à l'AIHC n'entraîne pas l'intégration automatique dans le droit cantonal des notions qui figurent en annexe. La mise en vigueur n'intervient qu'au moment où le transfert a lieu au moyen de l'inscription dans la législation cantonale. Pour ce faire, les cantons disposent d'un délai qui court jusqu'à fin 2012. Cette longue période laisse aux cantons – et particulièrement à ceux qui adhéreront rapidement à l'Accord – le temps d'adapter leur législation dans le délai imparti. L'AIHC réserve à l'Autorité intercantonale la compétence de prolonger ce délai pour les cantons qui adhéreraient peu avant fin 2012 (art. 4, al. 2, ch. b, AIHC).

Les cantons doivent par ailleurs fixer une échéance durant laquelle les plans d'affectation (plans de zone et règlements de construction) doivent être contrôlés, puis adaptés le cas échéant. Ils définissent par ailleurs si des plans d'affectation sont soumis à ce devoir de contrôle et d'adaptation, et si oui, lesquels. L'adhésion à l'Accord ne déclenchera pas de vague d'adaptations parmi les plans d'affectation. Autrement dit, ce n'est qu'au moment où les plans d'affectation sont contrôlés (démarche qui intervient à un rythme de dix ans), cet examen par rapport aux dispositions de l'AIHC intervient dans la mesure où les dispositions de l'annexe sont concernées. On s'apercevra alors que les nouvelles notions et méthodes de mesure entraîneront une adaptation de certains indices d'utilisation et de dimensions minimales et maximales (longueur des constructions, hauteur nette des constructions, distances minimales).

Après adhésion et transposition dans le droit cantonal, les constructions existantes correspondent aux dispositions de l'ancien droit, alors que les notions et les méthodes de mesure telles qu'elles figurent dans l'AIHC s'appliquent aux nouvelles constructions. Cette situation ne pose pas de problème ; elle correspond à celle qui fait suite à toute révision de la législation cantonale. Par ailleurs, l'adhésion à l'AIHC, respectivement les obligations qui en découlent (art. 2 AIHC), n'entraîne pas de frais autres que ceux qui découlent de toute autre révision de loi (sauf coûts marginaux selon art. 5 AIHC).

Lors de la consultation, seuls quelques rares cantons ont évoqué des problèmes au niveau de la mise en œuvre, alors que d'autres cantons ont indiqué vouloir reprendre à leur compte les nouvelles notions et méthodes de mesure avant l'entrée en vigueur de l'AIHC (si cette dernière devait prendre du retard), dans le cadre de la révision en cours de leur législation. Ces cantons tendent donc plutôt à presser l'ouverture de la procédure d'adhésion.

Art. 3 Autorité intercantonale

[1] L'Autorité intercantonale est formée des membres de la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) qui représentent les cantons parties au présent accord.

[2] Chaque canton partie dispose d'une voix.

[3] L'Autorité intercantonale peut prendre des décisions lorsque la moitié au moins des cantons parties est représentée. Les décisions sont prises à la majorité des trois-quarts des membres présents. Les modifications de l'accord requièrent l'unanimité des cantons parties.

L'art. 3 prévoit la constitution d'une Autorité intercantonale chargée de l'exécution de l'accord intercantonal (cf. art. 4 AIHC). Cette Autorité est composée d'un représentant du gouvernement de chacun des cantons parties à l'accord. L'Autorité intercantonale s'appuie à titre correct sur la DTAP et les membres de la DTAP forment l'Autorité intercantonale (dans la mesure où leur canton a adhéré à l'AIHC). À l'heure actuelle déjà, la DTAP est, en tant que Conférence des Directeurs cantonaux, en charge de l'ensemble des questions du domaine de la construction. Ce regroupement organisationnel paraît donc logique.

En attribuant cette tâche à la DTAP, on évite la création d'un organe supplémentaire. En pratique, les tâches sont confiées à la DTAP (respectivement aux membres de la DTAP dont le canton est partie à l'accord). Ce recours à des structures existantes permet de simplifier considérablement l'organisation. Dans les faits, cette répartition des tâches a fait ses preuves dans le cadre de l'Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP)[19] et dans celui de l'Accord intercantonal sur la suppression des entraves techniques au commerce (AIETC)[20].

En cas de vote, chaque canton dispose d'une voix. Dans son Règlement d'organisation, l'Autorité intercantonale arrête si un membre de cette Autorité peut se faire représenter, ainsi que d'autres dispositions de procédure (art. 4, al. 2, let. d, AIHC).

---

[19] voir note 16.

[20] voir note 15.

Art. 4 Compétences de l'Autorité intercantonale

> ***1 L'Autorité intercantonale exécute le présent accord. À cette fin, elle***
> ***a. règle son application et contrôle son exécution par les cantons ;***
> ***b. coordonne son activité avec la Confédération, les cantons et les organisations qui édictent des normes, afin d'éviter des notions et des méthodes de mesure divergentes dans le droit de l'aménagement du territoire et des constructions fédéral, cantonal et communal;***
> ***c. constitue l'organe de contact pour la Confédération, les communes et les organisations qui édictent des normes, les associations techniques et professionnelles.***
>
> ***2 Elle est au surplus compétente pour :***
> ***a. les modifications de l'accord ;***
> ***b. la prolongation du délai pour l'adaptation de la législation ;***
> ***c. l'élaboration et la publication d'explications ;***
> ***d. l'adoption d'un règlement d'organisation.***

L'Autorité intercantonale est l'organe décisionnel et administratif du concordat. Elle est mandatée par les cantons parties à l'Accord pour exécuter l'AIHC en supervisant la mise en œuvre et l'application dans ces cantons.

L'art. 4 AIHC montre que pour être effective, l'harmonisation de la terminologie dans le domaine des constructions, nécessite une étroite coordination entre la Confédération, les cantons et – par leur intermédiaire – les communes, ainsi qu'avec les associations normatives. Au moment d'élaborer ce concordat, une telle collaboration avec la Confédération a eu lieu ; cette dernière a d'ailleurs apporté un soutien considérable à la création de l'AIHC.

On peut encore imaginer que la Confédération souhaite elle aussi définir des normes de la construction dans le contexte de sa propre législation (p.ex. protection de l'environnement, aménagement du territoire, armasuisse) ou dans le contexte de ses activités normatives. Un contact étroit entre l'Autorité intercantonale et les services de la Confédération est donc indiqué en vue d'une harmonisation. L'Autorité intercantonale joue le rôle de point de contact avec la Confédération et les organisations concernées, qui peuvent donc s'adresser à une instance unique au lieu de devoir consulter 26 cantons.

L'Autorité intercantonale est donc habilitée à développer, ou, le cas échéant, à réviser les dispositions du concordat, pour autant qu'elle dispose de l'accord unanime des cantons parties; ces derniers peuvent soit donner pouvoir à la personne qui représente leur canton dans l'Autorité intercantonale pour ce faire, soit choisir la procédure prévue dans leur canton. Le développement ou la modification des dispositions requiert une décision des cantons à l'unanimité, contrairement aux

décisions d'ordre administratif, qui sont prises à la majorité des trois quarts des cantons parties. L'Autorité intercantonale n'a donc aucun effet sur la législation formelle des cantons parties sans l'accord explicite de ces derniers.

La lettre b de l'alinéa 2 règle une disposition particulière: elle accorde à l'Autorité intercantonale la liberté de prolonger le délai de mise en œuvre du concordat dans la législation des cantons qui adhèrent au concordat. Cette disposition peut se révéler utile surtout si un canton adhère à l'AIHC peu avant l'écoulement du délai initial fixé à fin 2012 et qu'une modification de la législation cantonale n'est effectivement pas possible pendant la période qui subsiste. Il s'agira à présent de trouver une réglementation spéciale et modulable individuellement pour les cantons qui adhéreront à l'AIHC après 2012.

L'AIHC a, parmi d'autres fonctions, une fonction technique et juridique (définition de notions du domaine de la construction) ; il est donc important de laisser à l'Autorité intercantonale la possibilité de rédiger des fiches explicatives spécialisées et d'autres documents. De tels textes sont utiles aux communes et aux cantons, mais encore à l'ensemble du secteur. La fonction générale de surveillance de l'application ainsi qu'en publiant des commentaires et des prises de position concernant certaines situations, l'Autorité intercantonale peut enfin créer une référence qui se manifestera dans une jurisprudence uniforme et dans les échanges relatifs à la jurisprudence en rapport avec le contenu de l'Accord. L'article 4 confère enfin à l'Autorité intercantonale la compétence de régler elle-même ses activités et de créer les structures nécessaires à cet effet. Aucune exigence n'a délibérément été prévue en matière d'organisation, réservant ainsi la possibilité d'instituer un comité et un secrétariat si nécessaire. L'exécution du concordat peut éventuellement être déléguée au secrétariat d'une instance intercantonale existante, par exemple au secrétariat d'une Conférence des Directeurs cantonaux comme la DTAP.

Art. 5 Financement

Les cantons parties assument les coûts de l'Autorité intercantonale proportionnellement à leur nombre d'habitants.

Cette réglementation est calquée sur les dispositions correspondantes de l'AIMP, de l'Accord intercantonal sur l'élimination des entraves techniques au commerce (AIETC) du 23 octobre 1998, de l'accord sur la Conférence des gouvernements cantonaux et sur diverses conférences de directeurs cantonaux, notamment la DTAP.

En général, les frais adminstratifs liés à une Autorité intercantonale sont peu élevés. Les tâches spéciales, telles l'élaboration d'auxiliaires ou une assistance renforcée, sont soumises à l'une approbation formelle des cantons parties à l'Accord, qui, par conséquent, en assurent aussi le financement.

Art. 6 Adhésion

Les cantons adhèrent à l'accord en remettant leur déclaration d'adhésion à l'Autorité intercantonale. Avant l'entrée en vigueur de l'accord, ils remettent cette déclaration à la DTAP .

Cette règle correspond à une pratique qui a fait ses preuves. Elle permet, en attendant l'entrée en vigueur, de désigner une entité responsable et compétente pour recevoir les déclarations d'adhésion. L'Autorité intercantonale peut être constituée et devenir effective dès l'adhésion de six cantons. Elle devient ensuite l'adresse de référence pour la remise des demandes d'adhésion ultérieures.

Art. 7 Dénonciation

Les cantons peuvent dénoncer le présent accord pour la fin d'une année civile moyennant un préavis écrit de six mois adressé à l'Autorité intercantonale .

Un concordat est une convention conclue entre des cantons (art. 18 Cst.). Comme pour tout contrat, il importe de prévoir des possibilités de dénonciation. Le délai de six mois semble approprié dans le présent cas. La portée du concordat étant de longue durée, les dénonciations devraient être évitées.

Art. 8 Entrée en vigueur

Le présent accord entre en vigueur dès que six cantons y ont adhéré.

Il est judicieux que l'AIHC soit efficace le plus rapidement possible. Sa mise en vigueur est donc prévue dès l'adhésion de six cantons. Le but est de parvenir à une adhésion de tous les cantons. Ceux-ci pourront adhérer progressivement, conformément à leur procédure cantonale. Cette manière de procéder a fait ses preuves pour d'autres conventions. L'adhésion de six cantons permet à l'Accord de produire ses effets rapidement dans un nombre approprié de cantons. L'expérience montre que si un nombre encore plus important de cantons devait adhérer à l'Accord intercantonal, il n'aurait pas force de loi avant longtemps. Un plus petit nombre de cantons s'opposerait à l'objectif qui consiste à obtenir qu'un nombre adéquat de cantons suisses soutienne l'harmonisation. Par ailleurs, l'expérience montre également que certains cantons attendent que d'autres deviennent actifs avant d'agir à leur tour.

Selon la loi fédérale du 18 juin 2004 sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale (loi sur les publications officielles, LPubl)[21], les accords intercantonaux

[21] RS 170.512

ne sont publiés ni dans le recueil systématique, ni dans le recueil officiel du droit fédéral. L'entrée en vigueur du concordat est donc effective au moment où six cantons ont envoyé leur déclaration d'adhésion à la DTAP. Les adhésions ultérieures seront effectives en date de l'entrée de la déclaration d'adhésion auprès de l'Autorité intercantonale, sous réserve de l'obligation de communication prévue à l'art. 48, al. 3, Cst. Cette communication est assurée par l'Autorité intercantonale.

8. Commentaires des définitions de l'annexe

Les propositions qui impliquaient une réorientation complète de l'Accord ne pouvaient pas être prises en compte, même si elles contenaient quelques approches intéressantes, telles que la définition de modules d'aménagement et de construction normalisés. De plus, il aurait fallu procéder à une nouvelle évaluation fondamentale des retombées sur les cantons. Mais surtout, il faut se rappeler que la grande majorité des organes consultés et surtout des cantons est favorable au texte proposé et souhaite une mise en œuvre rapide. Cette règle vaut pour d'autres aspects, telle la proposition de définir des mesures minimales et maximales, ou celle qui consiste à proposer de choisir entre plusieurs définitions et variantes.

L'annexe reprend donc, dans les grandes lignes, la version mise en consultation. Elle a toutefois été amincie et de nombreuses notions ont été retravaillées selon les propositions faites à ce sujet. De nombreuses autres dispositions exigent des réglementations complémentaires quant au fond, en particulier en ce qui concerne la définition des mesures admissibles. Celle-ci doit être déterminée par chaque canton. Il peut, pour mentionner un exemple, dans le cas de mesures pour une utilisation rationnelle de l'énergie augmenter les valeurs définies de la valeur de l'épaisseur de l'isolation calorifique supplémentaire.

Dans la mesure où les définitions et les méthodes de mesure ont des répercussions lors de la définition de zones, elles ne peuvent entrer en vigueur qu'au moment d'une modification du plan d'affectation. Les cantons devront donc également définir la mise en œuvre des dispositions de l'Accord dans les plans d'affectation.