

Rapport explicatif accompagnant l'avant-projet d'adaptation de la loi sur les constructions (LC) et de son ordonnance (OC) Programme eConstruction

Le Conseil d'Etat du canton du Valais a, par décision du 24 juin 2020, décidé la mise en consultation de l'avant-projet d'adaptation de la loi sur les constructions et de son ordonnance, accompagné du présent rapport explicatif.

1. Situation initiale

En date du 13 février 2019, le Conseil d'Etat a décidé d'autoriser l'initialisation du projet métier IT eConstruction. Ce projet a comme buts :

- de s'adapter aux nouveaux flux induits par le changement de la législation sur les constructions et harmoniser les processus ;
- d'absorber l'augmentation du volume de demandes d'autorisations de construire par une amélioration de l'efficacité ;
- de fournir un canal d'interaction eGov aux clients ;
- d'adapter l'organisation interne aux nouveaux processus et outils ;
- de disposer des infrastructures techniques pour dématérialiser les dossiers de demandes d'autorisation de construire et les réponses ;
- d'intégrer les services internes et partenaires externes et
- d'automatiser la circulation des demandes.

Dans cette même décision du 13 février 2019, le Conseil d'Etat a constitué un comité de pilotage (CoPil) chargé du bon déroulement du projet, de son pilotage stratégique et du rôle de relais avec les instances dirigeantes (Conseil d'Etat et délégation permanente du Conseil d'Etat pour les questions informatiques). Le CoPil a également été chargé de proposer au Conseil d'Etat la plateforme informatique la plus adaptée aux besoins valaisans ainsi que l'adhésion à la communauté CAMAC « *Application Web Benchmark en Suisse pour la gestion des permis de construire* ».

Le CoPil est présidé par le Chef du Service administratif et juridique du Département de la mobilité, du territoire et de l'environnement (SAJMTE) et est composé du Chef du Département de la mobilité, du territoire et de l'environnement (DMTE), des Cheffes et Chefs des principaux services concernés par l'initialisation du projet eConstruction ainsi que des représentants de la Fédération des Communes valaisannes (FCV) et de l'Association valaisanne des Secrétaires Techniques (AVST).

Le CoPil est soutenu et conseillé par le comité de projet (CoPro) qui est une instance opérationnelle présidée par le Chef du Programme et du Secrétariat cantonal des constructions et police des constructions (SeCC). Le CoPro est chargé du suivi opérationnel du projet eConstruction et de la mise en œuvre des décisions du CoPil. Le CoPro regroupe les représentants des services concernés par le projet eConstruction, le coordinateur informatique du DMTE, le Groupement de la Population de Montagne du Valais romand (GPMVR), le Netzwerk der Oberwalliser Berggemeinden (NOB), la Fédération des Communes Valaisannes (FCV) et l'Association Valaisanne des Services Techniques (AVST).

Le présent projet d'adaptation de la loi sur les constructions (LC) et de l'ordonnance sur les constructions (OC) est proposé par le CoPil eConstruction.

2. Démarche

Afin de comprendre et de s'adapter au mieux aux attentes des communes et des services, des rencontres individuelles et groupées ont été organisées.

Les représentants du programme ont rencontré les représentants d'Ausserberg, Chippis, Goms, Grimisuat, Martigny, Nendaz, Riddes, Sierre, Troistorrens, Viège et Zermatt. Les différences d'organisation, de besoins et d'avancement dans le processus de digitalisation des dossiers de construction ont permis une meilleure vue d'ensemble de la situation générale des communes valaisannes. En plus de ces rencontres individuelles, les représentants du programme ont également organisé trois séances d'information, le 11 février 2020 à St-Maurice, le 12 février 2020 à Sierre et le 13 février 2020 à Brigue. Toutes les communes ont été invitées à participer à ces séances. Par la suite, les communes ont également reçu un questionnaire relatif à la mise en place du programme eConstruction. Les réponses au questionnaire ont démontré une nette préférence pour l'utilisation d'un outil cantonal pouvant intégrer certaines fonctionnalités spécifiques à chaque commune.

De la même manière, les services cantonaux fréquemment consultés dans le cadre des procédures d'autorisation de construire ont été rencontrés individuellement en automne 2019. Une séance de présentation à laquelle tous les services ont été conviés a également été organisée par les représentants du programme le 5 mars 2020 à Sion. A la suite de celle-ci, les services ont été invité à répondre à un questionnaire. Le résultat du questionnaire a permis de constater que les services sont largement favorables à l'utilisation du programme eConstruction pour le traitement des préavis et des décisions spéciales et souhaitent même pouvoir l'utiliser dans le cadre d'autres procédures.

Les rencontres avec les communes et les services et le résultat des questionnaires ont fait ressortir que ceux-ci travaillent avec un niveau de digitalisation faible et hétérogène et qu'ils sont particulièrement intéressés par l'implémentation du programme eConstruction. Les communes et les services souhaitent toutefois rester libres de régler leur fonctionnement interne. Cette volonté a été dûment prise en compte et l'utilisation du programme eConstruction sera ainsi laissée à la discrétion des communes et des services. Cependant, toutes les interactions et les échanges de documents avec le SeCC seront effectués par le biais de la plateforme. Il ne paraît en effet pas envisageable pour le fonctionnement adéquat du SeCC de maintenir un canal papier en parallèle au canal digital.

Parallèlement à ces rencontres, les représentants du programme ont évalué quelle solution était la plus adaptée aux besoins valaisans et ont proposé l'adhésion à la communauté CAMAC. Plusieurs cantons utilisateurs de CAMAC ont ainsi été approchés afin d'évaluer les différentes variantes existantes. Concernant l'application CAMAC, elle possède l'avantage de fonctionner comme une plateforme web dont toutes les opérations sont faites directement en ligne et où aucun fichier n'est téléchargé sur l'ordinateur de l'utilisateur.

3. Adaptations législatives

Les adaptations législatives proposées ont été réfléchies pour permettre l'implémentation de la variante la plus adaptée aux besoins des différents partenaires précités et éviter les problèmes auxquels se sont heurtés certains cantons. En effet, les rencontres avec les cantons utilisant le système CAMAC ont mis en évidence le décalage existant entre les révisions législatives et l'implémentation technique du programme. Dans l'attente de l'adaptation de leurs bases légales topiques, plusieurs cantons sont contraints de recourir à l'utilisation de dossiers au format papier parallèlement au système CAMAC. Les représentants du programme considèrent que cette phase transitoire doit impérativement être évitée. Pour cette raison, une analyse détaillée des différentes bases légales des cantons utilisateurs de CAMAC ainsi que des procédures de révision engagées a été entreprise. Cette analyse a permis de déterminer quelles dispositions étaient nécessaires à la mise en place du programme et a ainsi facilité l'élaboration du présent projet d'adaptation de la LC et de l'OC.

Celui-ci a en effet été rédigé afin de permettre le dépôt et la gestion entièrement numériques des dossiers de construction, tout en conservant la possibilité pour les communes de continuer à utiliser le système papier actuel. A cette fin, les règles de procédure concernant le dépôt des dossiers, la signature des documents, la transmission des dossiers entre les communes et le SeCC, le dépôt des oppositions ainsi que la notification ont été étendues de manière à permettre l'utilisation de la future plateforme informatique cantonale. Aucune disposition de droit matériel n'a été modifiée et la systématique générale de la LC et de l'OC a été respectée.

Concernant les aspects techniques lié à l'utilisation de la plateforme, il est proposé de déléguer au Conseil d'Etat la tâche d'édicter un règlement d'accès et d'utilisation de la plateforme. Il semble en effet judicieux de ne pas encombrer la LC et l'OC de dispositions de nature purement technique dont chaque adaptation nécessiterait de recourir au processus législatif ordinaire. Un règlement permettrait ainsi d'adapter rapidement les modalités d'accès et d'utilisation de la plateforme aux avancées techniques et informatiques futures.

4. Procédure de consultation et résultats de la consultation

Les services particulièrement impliqués dans les procédures de droit des constructions ont été consultés en hiver 2019 et ont été invités à faire part de leurs remarques concernant l'avant-projet d'adaptation de la LC et de l'OC. Tous les services ayant répondu ont déclaré que l'avant-projet convenait à leurs attentes. Les seules demandes de modifications de l'avant-projet concernaient des aspects purement rédactionnels et ont été dûment prises en compte. Une deuxième consultation a ainsi été jugée superflue.

5. Commentaire de l'avant-projet d'adaptation de la loi et de l'ordonnance sur les constructions

5.1 Loi sur les constructions

Article 2a Plateforme informatique

L'al. 1 prévoit que le canton met à une disposition une plateforme informatique pour le dépôt et la gestion des dossiers de construction et que la dénomination « plateforme » sera utilisée pour désigner la plateforme informatique. Il sied de préciser que les dispositions relatives à la plateforme cantonale ne sauraient s'appliquer par analogie à d'autres plateformes informatiques.

L'al. 2 précise que la Commission cantonale des constructions (CCC) et les communes utilisent la plateforme pour la gestion des dossiers de construction. Les communes restent toutefois libres de renoncer à imposer l'utilisation de la plateforme. La plateforme est ainsi utilisée pour tous les dossiers de construction dont l'autorité compétente est la CCC ou le conseil municipal d'une commune n'ayant pas renoncé expressément à imposer l'utilisation de la plateforme.

L'al. 3 définit le principe selon lequel la validation des documents déposés sur la plateforme remplace la signature individuelle. Les parties ayant été authentifiées pourront se connecter sur la plateforme et confirmer que les pièces déposées sur celle-ci peuvent être valablement utilisées dans le cadre de la procédure. Ainsi, la demande d'autorisation de construire devra être validée par le requérant, le propriétaire et l'auteur des plans. Chaque partie à une procédure de construction pourra accéder à la plateforme par le biais d'outils d'identification personnels après avoir été valablement authentifiée par l'autorité en charge de la plateforme. Les méthodes d'identification et d'authentification seront définies par le Conseil d'Etat dans le règlement d'accès et d'utilisation de la plateforme conformément à l'art. 2a al. 4 LC du projet.

Le principe de validation permet d'éviter de recourir à la signature électronique et reconnaît la force probante des documents valablement déposés et validés sur la plateforme.

L'al. 4 précise que le Conseil d'Etat édicte un règlement d'accès et d'utilisation de la plateforme. Afin de permettre une certaine flexibilité dans la mise en place de la plateforme, il est proposé de laisser à la discrétion du Conseil d'Etat l'élaboration d'un règlement d'accès et d'utilisation de la plateforme. Il est en effet primordial de permettre de rapides adaptations aux avancements de la technique, notamment concernant le format des pièces, les méthodes d'authentification des utilisateurs, les mesures de sécurité, les canaux de communication, etc. Le règlement permettra ainsi au Conseil d'Etat de s'adapter efficacement à ces évolutions, sans recourir au procédé législatif ordinaire.

Article 39 Demande

L'al. 1 prévoit que le requérant engage la procédure par le dépôt d'une demande d'autorisation de construire sur la plateforme et que les dossiers déposés sous forme papier sont digitalisés par l'autorité compétente contre le versement d'un émolument. L'émolument permettra d'éviter les éventuels abus tout en conservant à titre subsidiaire, la possibilité de dépôt sous forme papier.

Selon l'al. 1^{bis}, les demandes relevant de la compétence du Conseil municipal d'une commune ayant renoncé à l'utilisation de la plateforme sont déposées sous forme papier auprès de celle-ci. Cet alinéa correspond à l'actuel art. 24 OC.

L'al. 5 précise que la demande est également valable pour les autres autorisations que nécessite le projet. Cette disposition reprend la teneur de la deuxième phrase de l'actuel art. 39 al. 1 LC. Dans la mesure où celle-ci s'applique à la fois à la demande déposée sur la plateforme et sous forme papier, il paraît judicieux de la faire figurer dans un alinéa distinct.

Article 42 Publication

L'al. 3 prévoit que pour les projets de peu d'importance ne touchant pas aux intérêts des tiers, il peut être fait abstraction de l'enquête publique. Le requérant est informé de la renonciation à l'enquête publique. La possibilité de déroger à la mise à l'enquête publique est conservée, mais il est proposé de supprimer l'obligation faite à l'autorité de communiquer cette information au requérant par écrit. Cette adaptation offre ainsi à l'autorité le choix d'un moyen de communication adapté, notamment par le biais de la plateforme et n'exclut pas l'utilisation de la forme écrite.

Article 47 Délai et forme

L'al. 2 dispose que les oppositions doivent être formulées par écrit auprès de l'autorité compétente mentionnée dans la publication officielle. Pour les projets relevant de la compétence d'une autorité utilisant la plateforme, les oppositions peuvent être soit formulées par écrit, soit déposées sur la plateforme. L'al. 2 du projet reprend l'actuel art. 47 al. 2 LC et introduit la possibilité de déposer une opposition sur la plateforme. Le projet propose de maintenir les oppositions écrites afin de ne pas péjorer les personnes n'ayant pas accès à un ordinateur ou n'ayant pas les connaissances informatiques suffisantes pour se connecter à la plateforme.

Article T2-1 Dispositions transitoires

L'al.1 prévoit que le Conseil d'Etat définit par voie d'arrêté l'échéancier d'initialisation de la plateforme et qu'il constate pour chaque commune et pour le SeCC que la plateforme fonctionne de manière adéquate. Cet alinéa permet ainsi la mise en place par étapes de la

plateforme informatique dans les communes et au SeCC et définit également de façon clair le moment à partir duquel la plateforme peut être utilisée de manière adéquate.

L'al.2 dispose que durant les 6 mois suivant le prononcé de l'arrêté du Conseil d'Etat constatant le fonctionnement adéquat de la plateforme dans une commune ou au SeCC, les dossiers déposés sous forme papier sont digitalisés et déposés sans frais sur la plateforme par l'autorité compétente. Cette disposition transitoire permet la mise en fonction complète de la plateforme dès le moment où il est constaté qu'elle est utilisable de manière adéquate et accorde de plus aux requérants en temps d'adaptation pendant lequel la digitalisation gratuite des dossiers déposés sous forme papier incombe à l'autorité compétente.

5.2 Ordonnance sur les constructions

Article 23 Demande de renseignements et demande de décision préalable

L'al. 3 précise que les demandes de renseignements et les demandes de décision préalable sont déposées selon les mêmes modalités que la demande d'autorisation de construire.

Article 24 Demande – Forme – Plateforme

L'al. 1 correspond à l'art. 39 al. 1 du projet d'adaptation de la LC.

L'al. 2 reprend la teneur de l'art. 2a al. 3 du projet d'adaptation de la LC.

L'al. 3 précise que lors du dépôt de la demande d'autorisation de construire, le formulaire présent sur la plateforme doit être dûment rempli et validé par le requérant ou son mandataire, l'auteur des plans et le propriétaire du fonds. En présence de plusieurs propriétaires, les règles de consentement sont régies par le droit civil. Cet alinéa reprend en substance l'actuel art. 24 al. 2 OC en l'adaptant au principe de validation utilisé sur la plateforme.

L'al. 4 reprend la teneur de l'art. 24 al. 3 OC actuel concernant les documents à joindre à la demande d'autorisation de construire. Toutefois, l'obligation de déposer les dossiers en sept exemplaires et celle de produire un extrait de la carte topographique au 1 :25'000 comportant l'emplacement du projet désigné par une croix rouge ont été supprimées. La nécessité de dépôt sept exemplaires du dossier n'a pas de sens lors du dépôt du dossier sur la plateforme et l'emplacement du projet pourra être défini directement dans la plateforme.

Article 24a Demande – Forme – Papier

L'al. 1 prévoit que la demande d'autorisation de construire relevant de la compétence du conseil municipal d'une commune ayant renoncé à l'utilisation de la plateforme doit être adressée sous forme de dossier plié au format A4. Cet alinéa reprend l'actuel art. 24 OC tout en précisant qu'il ne s'applique désormais qu'aux procédures d'autorisation de construire relevant de la compétence du conseil municipal d'une commune ayant renoncé à l'utilisation de la plateforme.

L'al. 2 correspond l'actuel art. 24 al. 2.

L'al. 3 reprend l'actuel art. 24 al. 3, mais réduit à deux le nombre d'exemplaires des documents devant être joints à la demande. Il n'est en effet plus nécessaire d'imposer le dépôt de dossiers papier en sept exemplaires dans la mesure où la consultation des services cantonaux sera effectuée par le biais de la plateforme.

Article 24b Demande – Forme – Dispositions communes

L'al.1 précise que les dispositions de l'art. 24b du projet sont applicables aux demandes déposées sur la plateforme ainsi qu'aux demandes déposées sous forme papier. Cet article reprend la teneur des alinéas 4 et 5 de l'actuel article 24 OC.

L'al. 2 correspond à l'actuel art. 24 al. 4 OC.

L'al. 3 reprend la teneur de l'actuel art. 24 al. 5 OC.

Article 32 Vices matériels manifestes

L'al. 1 correspond à l'actuel art. 32 al. 1 OC, mais supprime l'obligation fait à l'autorité d'avertir le requérant par écrit. Selon le même raisonnement développé dans le cadre du projet de l'art. 42 al. 3 LC, l'exigence de la forme écrite a été abandonnée afin de permettre d'autres canaux de communication entre les requérants et l'autorité, notamment par le biais de la plateforme, sans pour autant exclure la forme écrite.

Article 33 Dossier de compétence cantonale

L'al. 1 reprend la teneur de l'actuel art. 33 al. 1 OC en précisant que la CCC transmet la demande d'autorisation de construire et les documents annexes par le biais de la plateforme.

L'al. 2 reprend la teneur de l'actuel art. 33 al. 2 OC et prévoit de plus que le conseil municipal dépose son préavis ainsi que les autres documents à remplir sur la plateforme.

Article 36 Consultation des organes cantonaux par les communes

L'al. 1 reprend la teneur de l'actuel art. 36 al. 1 OC en précisant que la transmission du dossier d'autorisation de construire de compétence communale doit être faite par le biais de la plateforme. L'exigence de transmettre cinq exemplaires du dossier n'a ainsi plus lieu d'être et a été supprimée.

L'al. 2 reprend la teneur de l'actuel art. 36 al. 2 OC et prévoit que la transmission du dossier d'autorisation de construire de compétence communale doit être effectuée par le biais de la plateforme.

L'al. 4 reprend la teneur de l'actuel art. 36 al. 4 OC en supprimant l'obligation de recourir à la forme écrite pour informer les parties de la prolongation du délai de consultation des organes cantonaux.

Article 39 Notification - Electronique

L'al. 1 prévoit que la décision de la CCC ou du conseil municipal d'une commune utilisant la plateforme est déposée sur celle-ci accompagnée du formulaire de demande d'autorisation de construire ainsi que des plans approuvés. Le requérant ou son mandataire et les opposants sont informés que la décision accompagnée des plans autorisés est disponible sur la plateforme. Pour les décisions de compétence communale, le SeCC est également informé.

L'al. 2 précise que lorsque le requérant ou son mandataire ou les opposants n'ont pas accès à la plateforme, la décision leur est notifiée par écrit accompagnée d'un exemplaire de la formule de demande d'autorisation de construire ainsi que des plans approuvés. Cette disposition reprend les principes de la notification écrite de l'actuel art. 39 OC et l'applique à toutes les décisions devant être notifiées à une ou plusieurs parties n'ayant pas accès à la

plateforme. Cette disposition est également applicable aux parties ayant refusé la notification par voie électronique.

L'al. 3 pose le principe selon lequel le moment de la consultation de la plateforme après la communication de l'autorité détermine le moment de la notification.

L'al. 4 précise qu'une disposition n'ayant pas été consultée sur la plateforme est réputée notifiée au plus tard sept jours après la communication de l'autorité.

Les alinéas 3 et 4 reprennent les principes généraux du droit concernant la notification par pli postal recommandé. En effet, la notification peut avoir lieu au moment où le destinataire retire le pli, en l'occurrence au moment où le destinataire consulte la plateforme (al. 3) ou à l'échéance du délai de retrait de sept jours, qu'il ait ou non consulté la plateforme (al. 4).

L'al. 5 dispose que le Conseil d'Etat fixe les modalités de communication dans le règlement d'accès et d'utilisation de la plateforme informatique. Cette disposition a pour but de permettre d'adapter les modes de notification sécurisée aux nouveaux moyens techniques sans passer par une révision partielle de l'OC. Le Conseil d'Etat règle aussi les modalités d'acceptation et de refus de la communication par voie électronique.

Article 39a Notification - Ecrite

L'al. 1 correspond à l'actuel art. 39 al. 1 OC.

L'al. 2 prévoit que la décision accompagnée du formulaire de demande d'autorisation de construire ainsi que des plans approuvés est transmis au SeCC par le biais de la plateforme. Cette disposition rappelle le principe selon lequel toutes les communications avec le SeCC doivent être réalisées par le biais de la plateforme.

Article T2-1 Dispositions transitoires

L'al.1 précise que les dispositions de l'art. 33 aOC sont applicables jusqu'au prononcé de l'arrêté du Conseil d'Etat constatant le fonctionnement adéquat de la plateforme au SeCC. Cette disposition implique qu'après la constatation par le Conseil d'Etat que la plateforme fonctionne de manière adéquate au SeCC, tous les documents relatifs aux dossiers de compétence cantonale doivent être déposés sur la plateforme, et ce, quand bien même une commune n'utilisait pas encore ou ne désirait pas utiliser la plateforme pour gérer les dossiers de sa compétence.

L'al.2 dispose que les dispositions de l'art. 36 aOC sont applicables jusqu'au prononcé de l'arrêté du Conseil d'Etat constatant le fonctionnement adéquat de la plateforme dans une commune. L'al.2 prévoit également que cette période transitoire ne peut, dans tous les cas, excéder une durée de trois ans dès l'entrée en vigueur des présentes modifications. Cette disposition permet aux communes de continuer à échanger avec le SeCC sous forme papier dans le cadre de la consultation des organes cantonaux tant que la plateforme n'est pas fonctionnelle et est ainsi cohérente avec la mise en fonction par étapes de la plateforme dans les communes. Dans la mesure où il n'est pas envisageable, à moyen terme, que la consultation des organes cantonaux soit effectuée parallèlement sur la plateforme et sous forme papier ou que le SeCC doivent digitaliser les dossiers envoyés par les communes, il est proposé que les échanges papier soient, dans tous les cas, limités à une période de trois ans après l'entrée en vigueur des présentes modifications.

Sion, le 22 juin 2020

Annexes : Avant-projet d'adaptation de la loi sur les constructions (LC) et de son ordonnance (OC)
Tableau synoptique des adaptations