



Berne, 18.03.2022

Mettre un terme à la prolifération incontrôlée de la réglementation dans le domaine de la construction

Rapport du Conseil fédéral

en réponse au postulat 19.3894 Flach
du 21 juin 2019

Table des matières

1	Résumé.....	3
2	Situation initiale	4
2.1	Préoccupations du postulat	4
2.2	Classification juridique.....	4
2.3	Contexte économique du postulat.....	4
2.4	Structure du rapport du Conseil fédéral.....	6
3	Vue d'ensemble et effets des aides à l'exécution dans le secteur de la construction.....	7
3.1	Introduction	7
3.1.1	Contexte général.....	7
3.1.2	Réglementations légales et aides à l'exécution	7
3.1.3	Définition des aides à l'exécution	8
3.1.4	Quatre catégories d'aides à l'exécution	8
3.2	Vue d'ensemble des aides à l'exécution.....	10
3.2.1	Aides à l'exécution provenant de sources publiques	10
3.2.2	Aides à l'exécution provenant de sources publiques ou privées chargées d'un mandat étatique	14
3.2.3	Normes techniques	15
3.2.4	Aides à l'exécution provenant de sources privées	16
3.3	Effets des aides à l'exécution.....	19
3.3.1	Classification générale	19
3.3.2	Problèmes concrets	20
3.4	Conclusions	22
4	Solutions pour améliorer la coordination.....	23
4.1	Considérations générales	23
4.1.1	Base légale	25
4.1.2	Base constitutionnelle	25
4.2	Critères d'évaluation pour les diverses solutions	26
4.3	Solution	27
4.3.1	Maintien du statu quo (« option zéro »)	27
4.3.2	Mesures minimales	28
4.3.3	Enregistrement avec contrôle des faits et classification ainsi que rejet des aides à l'exécution	29
4.3.4	Réglementation complète par un organisme étatique.....	30
4.3.5	Définition de conditions-cadres pour la coordination des aides à l'exécution dans le secteur de la construction	31
5	Solution préférée	34
6	Perspective	34
7	Conclusions / recommandation	34

1 Résumé

Le Conseil fédéral présente le rapport suivant en réponse au postulat 19.3894 Flach du 21 juin 2019, libellé comme suit:

« Le Conseil fédéral est chargé d'élaborer un rapport présentant une vue d'ensemble des aides à l'exécution proposées par les acteurs publics et privés dans le domaine de la planification et de la construction et analysant leurs effets. Le rapport devra également proposer des mesures permettant d'assurer une meilleure coordination des diverses réglementations techniques et des activités des acteurs concernés. »

Dans son développement, le conseiller national Flach invoque les coûts toujours croissants causés par la multitude de règles techniques.

Actuellement, les acteurs du secteur de la construction élaborent continuellement des règles techniques et des aides à l'exécution à différents niveaux. Les acteurs sont issus des secteurs public et privé. Les acteurs du secteur privé élaborent des aides à l'exécution avec et sans mandat. Ces règles techniques ont différents buts et fonctions. Pour l'heure, ce marché des informations techniques n'est pas piloté par l'État.

Les divers acteurs publics et privés sont libres de créer et de publier toutes sortes de règles techniques et d'aides à l'exécution. Pour les utilisateurs, la difficulté tient au fait que les aides à l'exécution « bonnes », « pertinentes » et « non contradictoires » ne peuvent être distinguées, du point de vue de la pratique, qu'au prix d'un effort considérable, de celles qui sont « moins bonnes », « moins pertinentes » et « contradictoires ». Il en résulte une impression d'« enchevêtrement » et de « prolifération ». Ce ne sont pas tant les aides à l'exécution des acteurs étatiques que celles des acteurs privés qui posent des problèmes aux utilisateurs. L'application des aides à l'exécution, superflues pour certaines, entraîne également une hausse des coûts pour les maîtres d'ouvrage de même que pour le secteur de la construction. La multitude, la juxtaposition et les chevauchements des aides à l'exécution ne permettent pas de déterminer clairement quel est l'état actuel de la technique ou quelles sont les règles reconnues de l'art de la construction.

Aujourd'hui, un grand nombre d'aides à l'exécution et de normes techniques est élaboré à titre d'activité accessoire par des experts, certains prenant sur leur temps libre. Ce système de milice sur lequel repose l'élaboration des normes est toutefois soumis à une pression croissante, les experts étant de moins en moins nombreux à vouloir ou à pouvoir assurer à long terme cette activité importante qu'est l'élaboration de normes techniques.

Pour ces raisons, différentes solutions ont été examinées pour remédier à la situation de moins en moins claire et de plus en plus complexe en matière d'aides à l'exécution. Il s'est avéré que le meilleur effet de pilotage serait obtenu en améliorant les conditions-cadres. Pour ce faire, il faudrait fixer des exigences légales, notamment en ce qui concerne l'élaboration d'aides à l'exécution, afin que celles-ci puissent être désignées comme reflétant l'état actuel de la technique ou aux règles reconnues de l'art de la construction. L'élaboration d'aides à l'exécution resterait ainsi ouverte à tous les acteurs publics et privés. Simultanément, il serait possible d'améliorer la qualité des aides à l'exécution et de simplifier la situation globale en matière d'aides à l'exécution.

Les autres solutions examinées se sont révélées moins appropriées. Le maintien du statu quo ne ferait qu'augmenter de manière incontrôlée le nombre d'aides à l'exécution¹. L'introduction d'un registre des aides à l'exécution confié à un organisme centralisée n'aurait également pas l'effet de pilotage escompté, puisque la coordination souhaitée ne pourrait pas être assurée durablement². Il en irait de même pour un enregistrement assorti d'une vérification des faits et d'une classification des règles techniques et des aides à l'exécution comportant la possibilité de les rejeter. La difficulté supplémentaire résiderait dans le fait que l'État devrait contrôler a posteriori le contenu de toutes les aides à l'exécution,

¹ Cf. ch. 4.3.1 Maintien du statu quo (« option zéro »).

² Cf. ch. 4.3.2 Mesures minimales.

nécessitant un investissement important de ses ressources³. Enfin, une régulation complète par un organisme étatique n'aurait pas seulement pour conséquence l'abandon total du système actuel, mais limiterait aussi de manière disproportionnée la liberté économique des acteurs. Par ailleurs, l'État ne dispose pas des connaissances spécialisées nécessaires pour élaborer toutes les aides à l'exécution requises dans le domaine de la construction⁴.

Afin de parvenir à un effet de pilotage des différents objectifs du postulat, tout en laissant au marché des informations techniques la liberté et les possibilités d'innovation nécessaires, le Conseil fédéral propose de créer une base légale fédérale à cet effet, soit à un endroit approprié dans une loi fédérale existante, soit dans une nouvelle loi fédérale à créer (par exemple dans une « loi de standardisation dans le secteur de la construction »).

2 Situation initiale

2.1 Préoccupations du postulat

Selon les motifs de l'intervention, les règles techniques comme les aides à l'exécution entraînent des coûts considérables. En particulier, la somme de toutes les aides à l'exécution est un facteur de coûts. A cet égard, les lois en tant que telles et les normes techniques ne constituent pas le principal problème. Souvent concises et compactes, elles reposent sur la responsabilité individuelle des acteurs, comme les planificateurs, pour l'interprétation ou le « comblement des lacunes » lors de l'exécution. En pratique, par crainte d'éventuelles conséquences financières ou impliquant la responsabilité civile, de nouvelles aides à l'exécution, directives, check-lists et dispositions d'exécution sont élaborées en sus pour combler les (présümées) lacunes. De ce fait, il y a une prolifération croissante de règles techniques dans le domaine de la construction, qui va au-delà du dispositif normatif reconnu.

Selon les feedbacks des différents experts actifs dans le secteur de la construction, les aides à l'exécution ne sont pas considérées comme ayant un mauvais effet *per se*. Certaines d'entre elles sont très utiles lorsqu'elles servent à définir des standards universels et à garantir ainsi la sécurité des ouvrages et la sécurité juridique. Les aides à l'exécution confèrent donc à l'utilisateur une certaine sécurité lors de la mise en œuvre des règles dans le domaine de la construction. Concrètement, il existe aujourd'hui un problème de manque de clarté dans les aides à l'exécution et de manque de coordination.

En outre, les aides à l'exécution émanant d'acteurs étatiques peuvent aussi s'avérer utiles pour l'interprétation de la législation et, dans certains cas, servir de base à une révision ultérieure de la loi.

2.2 Classification juridique

La préoccupation du postulat concerne les compétences aux divers niveaux fédéraux. Selon le Conseil fédéral, l'ordre fédéral et les compétences attribuées par la Constitution dans le domaine de la construction ne doivent pas être modifiés. Par ailleurs, la compétence de la Confédération doit être exercée pour répondre aux préoccupations du postulat en améliorant la situation globale des aides à l'exécution. Alors que la compétence législative pour la construction d'ouvrages et l'installation de produits de construction incombe aux cantons et aux communes (lois cantonales ou règlements communaux sur la construction), la Confédération est responsable des aspects macroéconomiques de la construction, par exemple des réglementations visant la mise en circulation de produits de construction sur le marché suisse⁵. Le postulat a pour objet l'ensemble des réglementations techniques du domaine de la construction.

2.3 Contexte économique du postulat

Les préoccupations du postulat s'inscrivent dans un contexte économique. Le postulat suppose que

³ Cf. ch. 4.3.3 Enregistrement avec contrôle des faits et classification ainsi que rejet des aides à l'exécution.

⁴ Cf. ch. 4.3.4 Réglementation complète par un organisme étatique.

⁵ Loi fédérale du 21 mars 2014 sur les produits de construction (LPCo; RS 933.0).

l'offre de règles techniques et juridiques pour le secteur de la construction, dans la pratique, pour les utilisateurs de règles devrait se composer en aides à l'exécution « pertinentes », « utilisables », « claires » et « non contradictoires ». En raison d'une surabondance de règles, les personnes chargées de les appliquer dans la pratique ont de plus en plus de mal à faire la différence entre les règles techniques et les aides à l'exécution « bonnes », c'est-à-dire celles qui sont « pertinentes », « claires » et « non contradictoires », de celles qui ne le sont pas.

C'est ce que confirme d'une part un rapport de Basler & Hofmann SA qui, en tant qu'étude de base, donne une vue d'ensemble des aides à l'exécution fournies par des acteurs publics et privés et analyse leurs effets. Il y est constaté que le nombre d'aides à l'exécution ne cesse d'augmenter et que, par la même occasion, les contradictions sont de plus en plus nombreuses⁶. Cette tendance est confirmée par les feedbacks de différentes parties prenantes du secteur de la construction. Ceux-ci déplorent notamment que les personnes qui élaborent les règles techniques et les aides à l'exécution ne s'accordent pas sur la question de savoir qui est compétent pour les édicter et que l'édiction de telles aides à l'exécution soit parfois détournée de son but pour garantir ou faire valoir les intérêts des acteurs chargés d'élaborer ces règles⁷. Cette situation entraîne un manque de clarté et des contradictions, entraînant une perte de la vue d'ensemble de la situation de ce qui prévaut ou non⁸.

Simultanément, les utilisateurs des règles attendent pourtant que les acteurs chargés de les édicter - notamment les organismes de normalisation - continuent de veiller à l'élaboration de « bonnes règles » sous forme de règles techniques « adaptées à la pratique », « pertinentes », « claires » et « non contradictoires ». Selon le rapport de Basler & Hofmann SA, l'économie de marché dispose déjà, avec un processus de normalisation internationalement reconnu, d'un processus de standardisation généralement reconnu, qui fonctionne très bien et qui produit des règles techniques innovantes.⁹

À cette réalité s'ajoute une évolution : les organismes de normalisation veillent aujourd'hui à l'édition de « bonnes règles » en recourant au système de milice, qui a connu un grand succès par le passé; des experts techniques élaborent des normes techniques au sein d'organismes européens et nationaux et ne reçoivent en principe qu'une indemnisation pour leur travail. Comme il est de plus en plus difficile de trouver des experts désireux d'élaborer des normes dans le cadre du système de milice, le financement des organismes de normalisation est mis sous pression. Cette évolution a été confirmée dans le cadre de la consultation des parties prenantes.¹⁰

Simultanément, de plus en plus de voix s'élèvent en faveur du libre accès aux normes techniques, plus particulièrement aux « bonnes règles » pour tous les utilisateurs ou, du moins, pour des groupes intéressés choisis (planificateurs, artisans, PME, autorités, etc.). Cette discussion est d'ores et déjà pleinement lancée au niveau européen: dans son arrêt « James Elliott », la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a constaté que les normes techniques doivent être considérées comme faisant partie intégrante du droit de l'Union européenne¹¹. Selon un arrêt interprétatif du tribunal européen de première instance concernant l'affaire James Elliott, cela ne signifie pas que l'accès aux normes techniques devrait être libre et gratuit¹². Comme la vente de normes est une composante essentielle du modèle économique adopté par tous les organismes de normalisation, un accès libre et gratuit du public à ces normes remettrait en cause ce modèle, ce qui pourrait compromettre l'élaboration de nouvelles

⁶ Wegmann Matthias et al., Gesetzesvollzug im Bauwesen, Übersicht zu Regulierungen und Wirkungsanalyse, Zurich, 2021, ch. 8.3, p. 47; ch. 10, p. 52 (pas encore publié; traduction libre).

⁷ Consultation informelle du 04.05.2021 du secteur de la construction, consultation informelle du 22.03.2021 des membres de la Conférence de coordination des services de la construction et des immeubles des maîtres d'ouvrage publics (KBOB).

⁸ Consultation informelle du 22.03.2021 des membres de la Conférence de coordination des services de la construction et des immeubles des maîtres d'ouvrage publics (KBOB).

⁹ Wegmann et al., *ibid.*, ch. 9, p. 50 (pas encore publié).

¹⁰ Consultation informelle du 04.05.2021 du secteur de la construction, consultations informelles des 23.11.2020, 25.11.2020 et 26.01.2021 auprès des organismes de normalisation VSS, SIA et SNV.

¹¹ Arrêt de la CJUE du 27 octobre 2016, C-613/14, James Elliott Construction Limited contre Irish Asphalt Limited, ch. marg. 40.

¹² Arrêt du 14 juillet 2021 rendu par le tribunal européen de première instance, T-185/19, Public.Resource.Org, Inc. et Right to Know CLG contre Commission européenne, ch. marg. 54.

normes¹³. Même si cette discussion n'a pas encore lieu en Suisse, certains groupes intéressés revendiquent déjà l'accès libre et gratuit aux normes techniques (par exemple pour les PME).

En tant que membre fondateur du Comité européen de normalisation (CEN), la Suisse a reconnu très tôt l'utilité de la coopération internationale en matière de normalisation. Le système des normes européennes fournit un cadre clair pour l'état de la technique, par exemple en ce qui concerne l'harmonisation des règles régissant la mise sur le marché de produits. Les entreprises productrices bénéficient de méthodes techniques permettant de prouver la conformité des produits avec les exigences des législations de l'Union européenne (UE)¹⁴.

En raison de ces évolutions à moyen terme, les organismes de normalisation ne pourront plus satisfaire, dans quelques années, aux exigences de leur mandat. Par conséquent, à moyen terme, il ne sera plus possible de répondre aux attentes des utilisateurs de ces règles. C'est pourquoi les réponses aux questions soulevées dans le postulat devraient aussi apporter des solutions à long terme à ces « problèmes de l'environnement du postulat ». Cela inclut notamment la question des possibilités de financement des « bonnes règles » lors de l'élaboration des normes.

Enfin, à long terme, la coordination et la réduction du nombre d'aides à l'exécution offrent également un potentiel d'économie en ce qui concerne des ressources engagées pour leur élaboration. Outre les acteurs privés, les acteurs publics, et donc indirectement les contribuables, en profiteraient également. La surréglementation, qui entraîne des surcoûts injustifiés dans la construction, est critiquée par diverses parties prenantes¹⁵.

2.4 Structure du rapport du Conseil fédéral

Le postulat charge le Conseil fédéral d'élaborer une vue d'ensemble des aides à l'exécution dans le secteur de la construction et d'en analyser les effets. En accord avec l'auteur du postulat, il ne s'agit pas de présenter une vue d'ensemble quantitative des aides à l'exécution. Il s'agit plutôt d'une enquête qualitative pour l'établissement de la vue d'ensemble. Les aides à l'exécution doivent être classées en catégories adéquates et assorties d'exemples typiques et répandus. L'objectif de l'établissement d'une vue d'ensemble est de donner une image globale de la diversité et des différents niveaux d'efficacité auxquels les acteurs du secteur de la construction sont confrontés. Une liste quantitative n'est pas établie, car elle ne pourrait être qu'incomplète et ne représenter qu'une image figée de la situation.

Au ch. 4 *Solutions pour améliorer la coordination*, le rapport montre comment une meilleure coordination peut être atteinte en ce qui concerne les aides à l'exécution. Les résultats de la vue d'ensemble et de l'impact figurant au ch. 3 *Vue d'ensemble et effets des aides à l'exécution dans le secteur de la construction* sont pris en compte. Cela permet de montrer par la suite les voies d'une meilleure coordination des aides à l'exécution. Diverses possibilités sont mises en lumière sur la manière dont la Confédération pourrait mieux coordonner l'élaboration des règles et le travail de standardisation des différents acteurs de la planification et du secteur de la construction.

¹³ Arrêt du 14 juillet 2021 rendu par le tribunal européen de première instance, T-185/19, Public.Resource.Org, Inc. et Right to Know CLG contre Commission européenne, ch. marg. 65.

¹⁴ Arrêt du 14 juillet 2021 rendu par le tribunal européen de première instance, T-185/19, Public.Resource.Org, Inc. et Right to Know CLG contre Commission européenne, ch. marg. 65.

¹⁵ Consultation informelle du 04.05.2021 du secteur de la construction.

3 Vue d'ensemble et effets des aides à l'exécution dans le secteur de la construction

3.1 Introduction

3.1.1 Contexte général

En Suisse, le secteur de la construction est réglementé aux différents niveaux fédéraux. La réglementation commence dans la Constitution fédérale, où, en ce qui concerne la construction, l'art. 108 prévoit par exemple des compétences pour l'encouragement de la construction de logements et l'accession à la propriété. D'autres thématiques fondamentales et transversales, comme l'aménagement du territoire¹⁶ et les questions environnementales¹⁷, qui concernent aussi le secteur de la construction, sont réglementés au niveau constitutionnel.

Au niveau cantonal, les lois cantonales sur la construction, les ordonnances et les décrets fixent les règles concrètes en matière de planification, de procédures d'autorisation et la construction d'ouvrages¹⁸.

Sur cette base, les règlements communaux règlent d'autres aspects, en particulier les zones d'affectation, les principes d'aménagement des bâtiments et des espaces extérieurs ainsi que les intérêts spécifiques aux lieux, les cantons mettant généralement des modèles de règlement de construction à la disposition des communes¹⁹.

Outre ces dispositions de base, la législation renonce souvent à des explications plus détaillées. Souvent, les exigences concrètes ne sont pas formulées sous forme de descriptions ou de valeurs, mais des clauses générales sont utilisées. Les références à l'« état de la technique » ou aux « règles de l'art de la construction » constituent notamment un type de clause générale très répandu. Il s'agit de notions juridiques indéterminées qui permettent au législateur de ne pas avoir à réglementer lui-même chaque situation en détail²⁰. Le législateur utilise différentes notions juridiques indéterminées. La norme associée à ces différentes notions juridiques est néanmoins la même pour tous²¹.

3.1.2 Réglementations légales et aides à l'exécution

Les dispositions légales comprennent, au niveau fédéral, la Constitution fédérale, les lois et les ordonnances de la Confédération. Au niveau cantonal, il s'agit des constitutions cantonales, des lois, des ordonnances, des décrets et des résolutions. Au niveau communal, qui comprend également les villes, les dispositions légales comprennent notamment les ordonnances et les règlements.

Contrairement à toutes des bases légales de tous les niveaux fédéraux, les règles techniques telles que les aides à l'exécution ne sont pas soumises à une procédure législative. Elles ne sont *per se* pas juridiquement contraignantes.

Toutefois, les règles techniques facilitant ou concrétisant la mise en œuvre, élaborées par les offices fédéraux, les organismes cantonaux et communaux et les autres autorités tombent également sous la notion d'aides à l'exécution. Les autres émetteurs, comme les organismes de normalisation et les organismes privés chargés d'un mandat étatique, produisent également des aides à l'exécution tout comme d'autres acteurs et institutions privés.

¹⁶ Art. 75 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 de la Confédération suisse (Cst.; RS 101).

¹⁷ Art. 74 Cst.

¹⁸ Cf. le canton de Berne à titre d'exemple, notamment: loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC; RSB 721.0), ordonnance du 6 mars 1985 sur les constructions (OC; RSB 721.1), décret du 22 mars 1994 concernant la procédure d'octroi du permis de construire (DPC; RSB 725.1).

¹⁹ Cf. à titre d'exemple le règlement type de construction (RTC) du canton de Berne <<https://www.jgk.be.ch/jgk/fr/index/raumplanung/raumplanung/arbeitshilfen/musterbaureglement.html>> (consulté le 02.11.2021).

²⁰ Stöckli Hubert, Vom Recht der technischen Normen, dans: BRT 2019, p. 2.

²¹ Stöckli Hubert, *ibid.*, p. 13, 20.

Quatre catégories d'aides à l'exécution sont introduites pour une meilleure vue d'ensemble des règles appliquées dans le secteur de la construction.

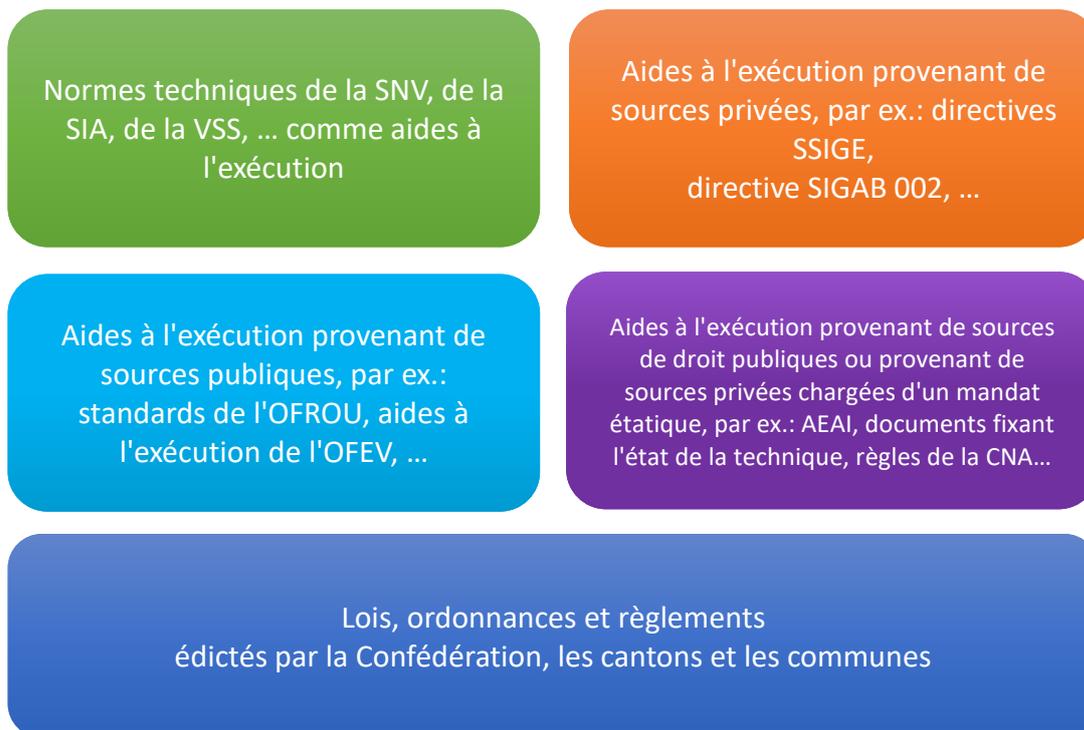


Figure 1: Vue d'ensemble des règles et aides à l'exécution utilisées dans le secteur de la construction. Les réglementations légales constituent le fondement. Les différents types d'aides à l'exécution s'appuient sur cette base, comme des pierres angulaires²².

3.1.3 Définition des aides à l'exécution

Une aide à l'exécution est une règle technique qui doit permettre en particulier une mise en œuvre plus facile et plus ciblée des prescriptions légales. Dans le secteur de la construction, ces prescriptions légales peuvent se rapporter à des ouvrages ou à des produits de construction. Une aide à l'exécution correspondante pour des produits de construction peut être, par exemple, une norme technique indiquant comment et où un produit de construction doit être intégré dans un ouvrage. Les aides à l'exécution dont il est question ici sont consignées dans un document, par exemple une norme technique, une directive ou un guide.

Comme exposé ci-dessous, les aides à l'exécution ont des auteurs et des destinataires divers. Une recherche sur Google concernant les « aides à l'exécution dans le secteur de la construction en Suisse » donne plus de 5000 résultats²³.

3.1.4 Quatre catégories d'aides à l'exécution

Dans le présent rapport, les aides à l'exécution sont subdivisées en quatre catégories, selon les

²² Abréviations dans la figure: OFROU = Office fédéral des routes, OFEV = Office fédéral de l'environnement, SIA = Société suisse des ingénieurs et des architectes, SIGAB = Institut suisse du verre dans le bâtiment, SNV = Association suisse de normalisation, SSIGE = Société Suisse de l'Industrie du Gaz et des Eaux, AEAI = Association des établissements cantonaux d'assurance incendie, VSS = Association suisse des professionnels de la route et des transports

²³ Google, recherche de «aides à l'exécution, construction, Suisse», < [aides à l'exécution, construction, Suisse - Recherche Google](#) > (consulté le 15.11.2021).

organisations qui les publient. Le critère objectif de l'organisation qui publie permet une classification facilement appréhendable.

3.1.4.1 Aides à l'exécution provenant de sources publiques

Les pouvoirs publics élaborent des aides à l'exécution pour expliquer, concrétiser et, le cas échéant, enrichir d'exemples les réglementations légales. Les éditeurs de ces aides sont les autorités fédérales ainsi que les organismes cantonaux et communaux. Les aides à l'exécution publiées par les pouvoirs publics sont utilisées pour la planification, pour les procédures d'autorisation (notamment les procédures de permis de construire), pour la réalisation d'ouvrages et pour l'exécution de tâches administratives telles que la réception de l'ouvrage. Les désignations de ces aides à l'exécution sont multiples. Elles sont souvent désignées comme des directives, des guides, des instructions, des standards, des documentations ou des manuels techniques.

3.1.4.2 Aides à l'exécution provenant de sources publiques ou privées chargées d'un mandat étatique

Des organismes étatiques comme la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA), en tant qu'établissement de droit public, et les organismes mandatés par l'État, comme l'Association des établissements cantonaux d'assurance incendie (AEAI) ou divers établissements cantonaux d'assurance, publient des aides à l'exécution visant la mise en œuvre des législations dans les différents domaines. Par exemple, les aides à l'exécution de la CNA concourent à la mise en œuvre de la loi fédérale sur l'assurance-accidents²⁴. Elles sont souvent appelées « documentation » ou « notice ». Le Bureau de prévention des accidents (BPA) est un exemple de source privée chargée d'un mandat public²⁵. Il s'agit d'une fondation de droit privé qui travaille sur mandat étatique.

3.1.4.3 Normes techniques

En Suisse, l'Association suisse de normalisation (SNV) est l'organisation faîtière du domaine de la normalisation²⁶. Dans le secteur de la construction, la Société suisse des ingénieurs et des architectes (SIA) est l'organisme responsable de la normalisation. L'Association suisse des professionnels de la route et des transports (VSS) et Electrosuisse, dans le domaine de l'électrotechnique, sont aussi des organismes responsables directement liés au secteur de la construction.

Selon la norme suisse SN EN 45020:2007, ch. 3.2, une norme est un « *document, établi par consensus et approuvé par un organisme reconnu, qui fournit, pour des usages communs et répétés, des règles, des lignes directrices ou des caractéristiques, pour des activités ou leurs résultats, garantissant un niveau d'ordre optimal dans un contexte donné* ». La loi fédérale sur les entraves techniques au commerce contient une définition des normes techniques en lien avec des règles techniques liées aux produits²⁷. À son art. 3, let. c, elle définit les normes techniques comme « les règles, les lignes directrices ou les caractéristiques sans force obligatoire établies par des organismes de normalisation et qui se rapportent notamment à la production, à la composition, aux caractéristiques, à l'emballage ou à l'étiquetage d'un produit, aux essais ou à l'évaluation de la conformité ». S'agissant des produits de construction, l'art. 2, ch. 12, LPCo définit une norme technique comme « toute spécification technique adoptée par un organisme de normalisation national ou international en vue de son application répétée ou permanente ».

Les normes techniques sont donc, dans le secteur de la construction, des aides à l'exécution qui doivent permettre une mise en œuvre facilitée, ciblée et harmonisée des prescriptions légales dans différents domaines du secteur.

²⁴ Loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (LAA; RS **832.20**).

²⁵ Art. 88 UVG.

²⁶ Association suisse de normalisation (SNV), rapport annuel 2020, <https://www.snv.ch/files/content/documents/jahresbericht/SNV_Jahresbericht_2020_WEB_DS.pdf> (consulté le 03.11.2021).

²⁷ Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce (LETC; RS **946.51**).

3.1.4.4 Aides à l'exécution provenant de sources privées

Les autres aides à l'exécution provenant de sources privées sont regroupées sous un quatrième type. Elles se distinguent fortement par leur but, leur champ d'application, leur degré de détails, leur étendue, etc. Leurs auteurs sont également différents. Les associations professionnelles et les associations sectorielles sont notamment à l'origine de ces aides à l'exécution, qui représentent alors un consensus au sein de l'organisation qui les émet. L'objectif de ces aides à l'exécution est souvent d'assurer la qualité des prestations ou des ouvrages proposés et de renforcer le modèle économique de l'organisation.

3.2 Vue d'ensemble des aides à l'exécution

La vue d'ensemble des aides à l'exécution dans le secteur de la construction est présentée de manière non quantitative, selon les types d'aides à l'exécution définis au ch. 3.1.4 *Quatre catégories d'aides à l'exécution* avec une série d'exemples typiques. Les exemples pris en compte sont en particulier ceux qui sont très répandus dans la pratique.

3.2.1 Aides à l'exécution provenant de sources publiques

3.2.1.1 Au niveau fédéral

Les offices et autres organismes fédéraux publient différentes aides à l'exécution pour améliorer et simplifier la mise en œuvre des législations. Ci-après, une sélection d'offices et d'organismes avec leurs aides à l'exécution, qui concernent en particulier la construction dans le domaine du bâtiment et le génie civil. Les aides à l'exécution produites par les autorités fédérales sont disponibles gratuitement.

Office fédéral des routes (OFROU)

L'OFROU met en particulier à disposition des aides à l'exécution pour les routes nationales et les projets d'agglomération. Il structure les aides à l'exécution comme suit:

- standards pour les routes nationales;
- documents spécialisés pour les routes nationales et
- modèles pour les projets d'infrastructure.

Les standards pour les routes nationales contiennent une centaine d'instructions, de directives directrices, de documentations et de manuels techniques. Ces documents pour les routes nationales comprennent avant tout des manuels techniques et des aides à l'étude de projet visant l'exécution pour la réalisation de projets routiers, en particulier la réalisation de tracés, d'ouvrages d'art, de tunnels ainsi que d'équipements d'exploitation et de sécurité. Certaines aides spéciales à l'étude de projet sont consacrées aux thèmes de la protection contre le bruit, de l'archéologie et de la paléontologie dans les projets de construction des routes nationales. Les modèles destinés aux projets d'infrastructure sont des documents supplémentaires aux aides à l'exécution proprement dites. Ils se rapportent à des projets d'état des lieux, de construction, d'aménagement, d'entretien et d'exploitation des routes nationales. Les normes et les directives permettent à l'OFROU de travailler efficacement et sur une base sûre. La «Liste de contrôle environnement pour les projets des routes nationales non soumis à l'EIE»²⁸ en est un exemple. Sur la base de cette directive commune avec l'OFEV, les mandataires de l'OFROU reçoivent des indications sur les aspects environnementaux à examiner lors de la communication des impacts sur les répercussions d'un projet et les mesures standards à appliquer. Cela permet un meilleur contrôle des dossiers pour le support technique chargé de l'approbation des projets et simplifie la procédure d'approbation des plans.

²⁸ Office fédéral des routes (OFROU), Standards pour les routes nationales, < https://www.astra.admin.ch/dam/astra/fr/dokumente/standards_fuer_nationalstrassen/astra_18002_checklisteu_mweltfuernichtuvp-pflichtigenationalstras.pdf.download.pdf/astra%2018002%20liste%20de%20controle%20environnement%20pour%20les%20projets%20des%20routes%20nationales%20non%20soumis%20a%20leie%202017v203.pdf > (consulté le 08.11.2021).

Office fédéral de l'environnement (OFEV)

Dans le domaine de l'environnement, l'OFEV produit de nombreuses aides à l'exécution.²⁹ Celles-ci se distinguent selon les communications aux requérants et les *aides à l'exécution* (au sens strict).

Quelque 40 aides à l'exécution de l'OFEV concernent en particulier le secteur de la construction dans les domaines thématiques suivants: déchets, sites contaminés, sol, produits chimiques, électrosmog et lumière, paysage, bruit, air, dangers naturels, accidents majeurs, études d'impact sur l'environnement et eaux.

Office fédéral du sport (OFSP)

La série de publications sur les installations sportives du service des installations sportives offre plus de 25 documents³⁰. Cette série de documents va des principes et de la planification des installations sportives aux documents sur les aspects économiques, en passant par les principes de planification des salles de sport et les documents relatifs aux installations spéciales comme les piscines. Les documents peuvent être téléchargés gratuitement en format PDF ou être obtenus sous forme imprimée contre rémunération.

Ci-dessous, une brève description de deux exemples:

- Des salles de sport et des salles polyvalentes ont été et sont construites dans une grande partie des communes de Suisse. Les principes de planification des salles de sport, également désignée norme 201, traitent des analyses préliminaires ainsi que du programme des locaux de salles de sport et de salles polyvalentes³¹. Elle contient par exemple les prescriptions relatives aux dimensions intérieures des salles de sport simples, doubles et triples ainsi que celles relatives à la taille des terrains de jeu pour plus d'une vingtaine de disciplines sportives. La norme 201 comprend aussi des prescriptions concernant la taille et le nombre de vestiaires et de douches, les toilettes et les autres locaux.
- La norme 301 « Piscines – Principes de planification » fournit des prescriptions concernant la dimension des bassins et des couloirs de natation, en plus des aspects sociaux et techniques de planification³². Elle contient aussi des directives sur les bordures de bassin (rigoles), le nombre des échelles d'accès aux bassins et de nombreuses indications relatives à la sécurité autour des piscines.

Secrétariat d'État à l'économie (SECO)

La loi sur le travail et les ordonnances y afférentes règlent les aspects fondamentaux de la sécurité au travail³³. Les aides à l'exécution servent ici à mettre en œuvre ces dispositions légales.

Le SECO met par exemple à disposition une série de commentaires sur le thème de la protection de la santé. Ces commentaires contiennent des explications visant à faciliter la mise en œuvre des ordonnances correspondantes, en particulier les ordonnances relatives à la loi sur le travail. Ils émettent par exemple des prescriptions sur la construction des lieux de travail quant au choix des matériaux³⁴,

²⁹ Office fédéral de l'environnement (OFEV), Aides à l'exécution et communications destinées aux requérants, <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/droit/aides-a-l_execution-de-lofev.html> (consulté le 03.11.2021).

³⁰ Office fédéral du sport (OFSP), Installations sportives, <<https://www.basposhop.ch/installations-sportives/?lang=fr>> (consulté le 05.11.2021).

³¹ OFSP, 201 – Salles de sport. Principes de planification, <<https://www.basposhop.ch/produkt/201f-salles-de-sport-principes-de-planification/?lang=fr>> (consulté le 05.11.2021).

³² OFSP, 301 – Piscines. Principes de planification, <<https://www.basposhop.ch/produkt/301f-piscines-principes-de-planification/?lang=fr>> (consulté le 05.11.2021).

³³ Loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (LT; RS **822.11**).

³⁴ Secrétariat d'État à l'économie (SECO), Commentaire de l'ordonnance 3 relative à la loi sur le travail, art. 11, 2011, <https://www.seco.admin.ch/dam/seco/fr/dokumente/Arbeit/Arbeitsbedingungen/Arbeitsgesetz%20und%20Verordnungen/Wegleitungen/Wegleitungen%203/ArGV3_art11.pdf.download.pdf/ArGV3_art11_fr.pdf> (consulté le 03.11.2021).

l'aménagement des surfaces³⁵, l'éclairage³⁶ ainsi que l'aménagement des locaux sociaux tels que les vestiaires, les toilettes et les locaux de séjour³⁷.

Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail (CFST)

Dans le message relatif à la loi sur l'assurance-accidents, la CFST est définie comme un organe d'information et de coordination essentiel pour la sécurité et la protection de la santé au travail.

La CFST émet de nombreuses directives qui concernent également les planificateurs, les maîtres d'ouvrage et les exécutants sur les lieux de travail. Ces directives ont pour vocation de garantir une application uniforme et adéquate des dispositions relatives à la sécurité au travail³⁸. Le guide de la CFST pour la sécurité au travail couvre aussi des thèmes liés à la construction³⁹. Dans la section concernant les bâtiments et les autres constructions, il y a par exemple des indications sur les sols, les escaliers et les issues de secours. La directive sur les laboratoires chimiques contient par exemple des prescriptions concernant leur construction et leurs équipements⁴⁰. Elle énonce en outre des exigences quant aux issues de secours ou aux sols, qui doivent être étanches aux liquides, faciles à nettoyer et suffisamment résistants aux produits chimiques employés.

Office fédéral des transports (OFT)

L'OFT élabore, surtout dans le domaine des infrastructures de transport, quelques directives concernant le secteur de la construction. Ces directives sont très spécifiques à des aspects se rapportant notamment aux infrastructures ferroviaires et à celles des remontées mécaniques⁴¹.

Office fédéral de l'énergie (OFEN)

L'OFEN met à disposition des aides à l'exécution relatives à divers thèmes concernant la construction. Il s'agit en particulier de recommandations visant la protection thermique en été, d'une notice sur l'énergie grise dans les nouveaux bâtiments, d'aides au dimensionnement pour les installations de chauffage et d'un ouvrage technique sur la ventilation des logements⁴².

Conférence de coordination des services de la construction et des immeubles des maîtres d'ouvrage publics (KBOB)

La KBOB a été créée en 1968 comme organisme de coordination des services de la construction de la Confédération. Aujourd'hui, elle défend les intérêts de ses membres aux trois niveaux fédéraux en tant que maître d'ouvrage et propriétaire et détenteur d'immeubles. À ce titre, elle représente leurs intérêts vis-à-vis du secteur de la construction, dont elle est l'interlocutrice en matière de construction.

En vertu de l'art. 27 de l'ordonnance du 5 décembre 2008 concernant la gestion de l'immobilier et la

³⁵ SECO, Commentaire de l'ordonnance 3 relative à la loi sur le travail, art. 13, 2006, < https://www.seco.admin.ch/dam/seco/fr/dokumente/Arbeit/Arbeitsbedingungen/Arbeitsgesetz%20und%20Verordnungen/Wegleitungen/Wegleitungen%203/ArGV3_art13.pdf.download.pdf/ArGV3_art13_fr.pdf > (consulté le 03.11.2021).

³⁶ SECO, Commentaire de l'ordonnance 3 relative à la loi sur le travail, art. 15, 2018, < https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Arbeit/Arbeitsbedingungen/Arbeitsgesetz%20und%20Verordnungen/Wegleitungen/Wegleitungen%203/ArGV3_art15.pdf.download.pdf/ArGV3_art15_de.pdf > (consulté le 03.11.2021).

³⁷ SECO, Commentaire de l'ordonnance 3 relative à la loi sur le travail, art. 29, 2015, < https://www.seco.admin.ch/dam/seco/fr/dokumente/Arbeit/Arbeitsbedingungen/Arbeitsgesetz%20und%20Verordnungen/Wegleitungen/Wegleitungen%203/ArGV3_art29.pdf.download.pdf/ArGV3_art29_fr.pdf > (consulté le 03.11.2021).

³⁸ Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail (CFST), Bases légales des directives CFST, < <https://www.ekas.ch/index-fr.php?frameset=209> > (consulté le 03.11.2021).

³⁹ CFST, Aperçu du guide, < <https://guide.cfst.ch/survol-des-directives> > (consulté le 03.11.2021).

⁴⁰ CFST, Directive CFST 1871 «Laboratoires chimiques», 2013, < <https://www.ekas.admin.ch/download.php?id=2781> > (consulté le 03.11.2021).

⁴¹ Office fédéral des transports (OFT), Directives, < <https://www.bav.admin.ch/bav/fr/home/droit/bases-legales-prescriptions/directives.html> > (consulté le 05.11.2021).

⁴² Office fédéral de l'énergie (OFEN), Publications, < <https://www.bfe.admin.ch/bfe/fr/home/actualites-et-medias/publications.html> > (consulté le 05.11.2021).

logistique de la Confédération (OILC)⁴³, le Département fédéral des finances (DFF) édicte, dans le domaine de la gestion de l'immobilier, sur proposition de la KBOB, des instructions pour les membres de la KBOB rattachés à l'administration fédérale⁴⁴. Sur la base de l'art. 26, al. 1, OILC, la KBOB publie des recommandations pour ses membres. Elle fournit des recommandations pour la planification et l'exécution d'ouvrages, en particulier dans les domaines des marchés publics et des contrats, de la construction durable, de la numérisation (modélisation des données du bâtiment, BIM), de la technique du bâtiment, de la gestion des ouvrages et des variations de prix⁴⁵.

3.2.1.2 Au niveau cantonal et communal

Les cantons, les villes et les communes élaborent des aides à l'exécution dans de nombreux domaines de la construction. La présente vue d'ensemble contient des exemples cités par les acteurs du secteur de la construction⁴⁶.

Directives concernant les bâtiments scolaires

Le canton de Lucerne, par son Département de la formation et de la culture, service de la scolarité obligatoire (Bildungs- und Kulturdepartement, Dienststelle Volksschulbildung), publie les recommandations relatives à la conception des locaux scolaires⁴⁷. Ce document, qui compte 40 pages, contient des indications générales sur la réalisation des bâtiments scolaires. Il traite aussi les divers locaux spécialisés et spécifiques.

Par exemple, la surface recommandée d'une salle de classe est comprise entre 120 m² et 200 m². Les autres catégories de locaux, comme les salles de thérapie, les salles de musique, les locaux collectifs, etc. doivent avoir une surface comprise entre 40 m² et 80 m².

Les recommandations comprennent des directives quant au nombre de toilettes: pour deux classes, il faut un WC réservé aux filles et un WC réservé aux garçons; pour une salle de sport, ce sont un WC pour les filles et un WC pour les garçons.

Directives concernant les toitures végétalisées

Dans sa liste de contrôle pour les toitures végétalisées et les installations solaires, la ville de Zurich fixe des points concernant la planification, en particulier des indications sur les épaisseurs de substrats des toitures végétalisées⁴⁸.

Directives pour la construction de maisons de retraite

La directive de la ville de Zurich relative à la construction des homes pour personnes âgées compte 288 pages⁴⁹. Elle fournit des indications détaillées concernant les différentes zones d'un home: les espaces individuels pour les résidents, l'espace des services avec offres de fitness et de bien-être, l'hôtellerie et l'exploitation (administration, personnel, équipements techniques).

⁴³ Ordonnance du 5 décembre 2008 concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération (OILC; RS 172.010.21).

⁴⁴ Des instructions de la KBOB destinées à ses membres existent dans les domaines thématiques suivants: gestion immobilière durable, protection contre les séismes, délais de paiement et procédures de concours ou de mandats d'étude parallèles.

⁴⁵ Conférence de coordination des services de la construction et des immeubles des maîtres d'ouvrage publics (KBOB), Thèmes et prestations, < <https://www.kbob.admin.ch/kbob/fr/home/themen-leistungen.html> > (consulté le 04.11.2021).

⁴⁶ Consultation informelle du 04.05.2021 du secteur de la construction.

⁴⁷ Canton de Lucerne, Schulbauten Volksschule – Empfehlungen, 2020, <https://volksschulbildung.lu.ch/-/media/Volksschulbildung/Dokumente/unterricht_organisation/planen_organisieren/schulbauten/empfehlungen_schulbauten.pdf?la=de-CH> (consulté le 03.11.2021).

⁴⁸ Ville de Zurich, Checkliste Dachbegrünungen und Solaranlagen, 2020, <https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/zed/Deutsch/gsz_2/publikationen/beratung-und-wissen/wohn-und-arbeitsumfeld/dach-vertikalgruen/Checkliste%20Dachbegr%c3%bcnungen%20und%20Solaranlagen.pdf> (consulté le 04.11.2021).

⁴⁹ Ville de Zurich, Altersheime – Richtlinien für den Bau von Altersheimen der Stadt Zürich, 2008, <https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/hbd/Deutsch/Immobilienbewirtschaftung/Publikationen%20und%20Broschueren/richtlinien_altersheime.pdf> (consulté le 02.11.2021).

Directives relatives aux crèches

Dans ses directives relatives à l'autorisation des crèches privées, le canton de Berne subordonne l'octroi du permis d'exploitation à des exigences concernant les infrastructures, en particulier les surfaces requises⁵⁰. Quant aux aspects de prévention des accidents, il renvoie aux recommandations correspondantes du BPA.

3.2.2 Aides à l'exécution provenant de sources publiques ou privées chargées d'un mandat étatique

En ce qui concerne les sources de droit public ou les sources privées chargées d'un mandat étatique, les exemples d'aides à l'exécution cités proviennent surtout de l'Association des établissements cantonaux d'assurance incendie (AEAI), de la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA) et du Bureau de prévention des accidents (BPA)⁵¹.

Association des établissements cantonaux d'assurance incendie (AEAI)

Les prescriptions suisses relatives à la protection contre les incendies se composent de la norme de protection incendie et des directives de protection incendie⁵². Elles sont élaborées par l'AEAI sur mandat de l'Autorité intercantonale des entraves techniques au commerce (AIET), pour ensuite être déclarées applicables, par celle-ci, dans tous les cantons⁵³.

Outre la norme de protection incendie et les 19 directives, il existe plus de 30 autres aides à l'exécution sous forme de notes explicatives, d'aides de travail, de notices, d'instructions types et de publications complémentaires. De plus, une foire aux questions (FAQ) traite plus de 50 questions supplémentaires sur la mise en œuvre des prescriptions en matière de protection contre les incendies et apporte souvent une interprétation applicable.

Ainsi, la note explicative 103-15 « Cheminées de salon »⁵⁴ spécifie, par exemple, les dispositions correspondantes des directives de protection incendie, en particulier la directive 24-15 relative aux installations thermiques⁵⁵. La spécification concerne en particulier les détails d'exécution, pour l'installation de cheminées individuelles, dans le choix des matériaux, leur réaction au feu, l'épaisseur des matériaux, les distances à respecter et d'autres spécifications concernant les matériaux utilisés en lien avec l'installation.

Les documents fixant l'état de la technique (DET) de l'AEAI représentent un type spécial d'aides à l'exécution. Ce sont des publications d'associations professionnelles sur des thèmes liés à la protection contre les incendies, notamment sur la mise en œuvre des prescriptions en la matière. La commission technique de protection incendie de l'AEAI (CTPI-AEAI) vérifie que les DET concordent avec les prescriptions de protection incendie. La CTPI désigne dans une liste les DET qu'elle estime aptes à concrétiser les prescriptions de protection incendie. Les DET énumérés remplissent les exigences minimales des prescriptions de protection incendie, mais ils peuvent aussi contenir des exigences allant au-delà des exigences minimales des prescriptions. À la première moitié de 2021, 21 DET étaient listés sur le site internet de l'AEAI⁵⁶.

⁵⁰ Canton de Berne, *Directives relatives à l'octroi d'une autorisation pour les structures d'accueil collectif de jour privées*, 2017, < <https://www.fks-be.ch/files/Inhalte/Dokumente/KJA-ASB-Richtlinien-Bewilligung-privater-Kindertagesstaetten-de-2017.pdf> > (consulté le 04.11.2021).

⁵¹ Wegmann Matthias et al., *ibid.*, ch. 4.2, p. 16 s (pas encore publié).

⁵² AEA, Prescriptions de protection incendie AEA 2015, < <https://www.bsvonline.ch/fr/prescriptions/> <https://www.bsvonline.ch/de/vorschriften/> > (consulté le 04.11.2021).

⁵³ Accord intercantonal du 23 octobre 1998 sur l'élimination des entraves techniques au commerce (AIETC), en particulier art. 6, < https://www.bpuk.ch/fileadmin/Dokumente/bpuk/public/de/konkordate/ivth/IVTH-text_f.pdf > (consulté le 10.11.2021).

⁵⁴ AEA, Note explicative Cheminées de salon (103-15), 2017, < <https://services.vkg.ch/rest/public/georg/bs/publikation/documents/BSPUB-1394520214-151.pdf/content> > (consulté le 04.11.2021).

⁵⁵ AEA, Directive de protection incendie Installations thermiques (24-15), 2017, < <https://services.vkg.ch/rest/public/georg/bs/publikation/documents/BSPUB-1394520214-115.pdf/content> > (consulté le 04.11.2021).

⁵⁶ AEA, Documents fixant l'état de la technique (DET) examinés par la commission technique de protection

Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA)

Conformément à l'art. 61 LAA, la CNA est l'exploitante de l'assurance-accidents. Ses programmes de prévention se concentrent, dans le domaine de la sécurité au travail et dans les loisirs, sur la prévention des accidents et des maladies professionnelles⁵⁷.

Les informations et le matériel proposés par la CNA dans le domaine de la prévention sont structurés en thèmes spécialisés. Ils concernent notamment la protection contre les chutes lors de travaux sur les toits ou les assainissements et l'amiante ainsi que d'autres thématiques et aspects liés à la place de travail⁵⁸.

Bureau de prévention des accidents (BPA)

Le BPA est l'institution qui, en vertu de l'art. 88 LAA, contribue, par l'information et par des mesures générales de sécurité, à la prévention des accidents non professionnels et qui coordonne les efforts de même nature. Dans le domaine Bâtiments et installations, le BPA fournit de nombreuses documentations spécialisées. Cette documentation concerne par exemple les thématiques suivantes: « Équipement dans l'école », « Garde-corps », « Le verre dans l'architecture », « Escaliers », « Revêtement de sol ».

Les aides à l'exécution produites par le BPA dans le domaine Bâtiments et installations se concentrent en particulier sur la prévention des accidents dus à des défauts de construction, c'est-à-dire sur les risques que des mesures de construction permettent de réduire⁵⁹.

La documentation spécialisée sur les garde-corps, par exemple, compte 24 pages qui traitent des bases normatives, des hauteurs de chute, des exigences, de la formation en géométrie, du dimensionnement et des détails de la réalisation des éléments de protection⁶⁰.

3.2.3 Normes techniques

Les normes techniques représentent normalement l'état reconnu de la technique. Leur établissement suit un processus défini et transparent. Élaborées par des experts du domaine visé, les normes techniques font l'objet d'une vaste consultation au sein de la branche concernée avant d'être mises en vigueur par une procédure de vote définie. Grâce à une élaboration par des experts, à un large soutien et à des processus transparents, les normes techniques acquièrent un haut degré de crédibilité et de fiabilité.

La SIA est en Suisse l'organisme de normalisation leader dans le domaine du bâtiment. Elle met à disposition une collection complète de normes concernant le secteur de la construction. Quelques 200 commissions élaborent et développent des normes, des règlements, des directives, des recommandations et des documentations⁶¹. La collection des normes de la SIA contient, outre des normes techniques, des normes contractuelles et des normes servant à la compréhension, telle la norme SIA 118, « Conditions générales pour l'exécution des travaux de construction ». Plusieurs centaines de normes fixent des règles pour les diverses disciplines intervenant dans l'ouvrage. La collection des normes, les cahiers techniques et les autres documents figurent dans la liste des publications⁶².

incendie (CTPI), 2021, < <https://services.vkg.ch/rest/public/georg/bs/publikation/documents/BSPUB-1394520214-2548.pdf/content> > (consulté le 04.11.2021).

⁵⁷ Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA), La Suva, <<https://www.suva.ch/fr-ch/la-suva/autoprotrait/la-suva?lang=fr-CH>> (consulté le 04.11.2021).

⁵⁸ CNA, Thèmes spécialisés, < <https://www.suva.ch/fr-ch/prevention/themes-specialises?lang=fr-CH> > (consulté le 04.11.2021).

⁵⁹ Bureau de prévention des accidents (BPA), Des constructions plus sûres, < <https://www.bfu.ch/fr/dossiers/constructions-sures> > (consulté le 04.11.2021).

⁶⁰ BPA, Garde-corps, 2020, < https://www.bfu.ch/api/publications/bfu_2.003.02_garde-corps.pdf > (consulté le 04.11.2021).

⁶¹ Société suisse des ingénieurs et des architectes (SIA), Activités de normalisation, < <https://www.sia.ch/fr/services/sia-norm/activites-de-normalisation/> > (consulté le 01.11.2021).

⁶² SIA, Publications, 2021, < https://www.sia.ch/fileadmin/content/download/sia-norm/download/publiverzeichnis_f.pdf > (consulté le 03.11.2021).

L'Association suisse des professionnels de la route et des transports (VSS) élabore et gère le recueil suisse des normes relatives aux routes et aux transports. L'intégralité du recueil des normes VSS peut être consultée dans le répertoire numérique des normes national et international⁶³.

D'autres organismes de normalisation produisent des normes techniques pour le secteur de la construction⁶⁴. Outre les acteurs cités ci-dessus, des normes appliquées dans le secteur de la construction sont élaborées par *electrosuisse* pour tous les aspects concernant les installations électriques ainsi que par le domaine interdisciplinaire de la SNV.

3.2.4 Aides à l'exécution provenant de sources privées

De nombreuses associations professionnelles, institutions privées et autres organisations fournissent des aides à l'exécution sur des thématiques spécifiques. C'est tout particulièrement le cas lorsque les dispositions légales renvoient à l'« état de la technique », qu'une prétendue « lacune réglementaire » est identifiée ou que des acteurs érigent leurs « recettes de succès » en règle de bonne pratique, espérant ainsi obtenir un avantage sur le marché⁶⁵.

Une série d'organisations qui élaborent des aides à l'exécution dans des domaines thématiques spécifiques sont mentionnées ci-après. La sélection s'oriente vers les mentions obtenues de l'économie de la construction⁶⁶.

Société Suisse de l'Industrie du Gaz et des Eaux (SSIGE)

La SSIGE est une organisation professionnelle à but non lucratif qui dispose d'un ensemble complet de règles dans son domaine spécialisé. En tant qu'organisation de savoir, d'expertise et de réseau des distributeurs suisses de gaz, de chauffage à distance et d'eau, la SSIGE élabore de nombreuses directives et certifie des produits destinés à être utilisés dans les installations de gaz et d'eau.

Le domaine Eau de la SSIGE dispose d'un ensemble complet de règles comportant plus de 200 directives, recommandations, règlements, règlements de certification et d'autres documents, qu'il est possible d'acheter à la boutique en ligne de la Société⁶⁷.

Les documents les plus connus sont, dans la série W3 pour les installations domestiques, la directive W3 pour installations d'eau potable⁶⁸, la directive W3/C2 Exploitation et maintenance des installations sanitaires⁶⁹ et la directive W3/C3 Hygiène dans les installations d'eau potable⁷⁰.

Les directives de la SSIGE sont connues et répandues à l'échelle suisse. Plusieurs d'entre elles sont référencées dans les règlements des cantons et des communes. Toutefois, il est souvent fait référence aux règles de la SSIGE de manière globale. Leur application est régulièrement qualifiée d'obligatoire dans les dispositions de droit cantonal et communal.

La ville de Liestal, par exemple, arrête dans son règlement sur les eaux (Wasserreglement 455.1, art. 4, al. 1) que les directives et principes directeurs de la SSIGE sont en règle générale contraignants⁷¹. Les

⁶³ Association suisse des professionnels de la route et des transports (VSS), Recueil des normes VSS, 2021, <https://www.mobilityplatform.ch/fileadmin/mobilityplatform/normenpool/1184640_VSS-41001_Gesamt-Normenverzeichnis_nach_Nummern_2021-11.pdf> (consulté le 01.11.2021).

⁶⁴ SNV, Rapport annuel 2020, p. 26, <https://www.snv.ch/files/content/documents/jahresbericht/SNV_Jahresbericht_2020_WEB_DS.pdf> (consulté le 03.11.2021).

⁶⁵ Wegmann et al., *ibid.*, ch. 3.2, p. 9.

⁶⁶ Consultation informelle du 04.05.2021 du secteur de la construction.

⁶⁷ Société Suisse de l'Industrie du Gaz et des Eaux (SSIGE), boutique en ligne, <<https://www.svgw.ch/fr/boutiquer%C3%A9glementation/>> (consulté le 04.11.2021).

⁶⁸ SSIGE, boutique en ligne, <<https://www.svgw.ch/fr/boutiquer%C3%A9glementation/produits/w3-f-directive-pour-installations-deau-potable-incl-compl%C3%A9ments-1plus2plus3-1/>> (consulté le 04.11.2021).

⁶⁹ SSIGE, boutique en ligne, <<https://www.svgw.ch/fr/boutiquer%C3%A9glementation/produits/w3c2-f-directive-exploitation-et-maintenance-des-installations-sanitaires/>> (consulté le 04.11.2021).

⁷⁰ SSIGE, boutique en ligne, <<https://www.svgw.ch/fr/boutiquer%C3%A9glementation/produits/w3c3-f-directive-pour-lhygi%C3%A8ne-dans-les-installations-deau-potable/>> (consulté le 04.11.2021).

⁷¹ Wasserreglement der Stadt Liestal du 31 octobre 2018 (455.1).

dérogations doivent être justifiées.

À l'art. 2 de son règlement du 21 février 1984 sur l'octroi de permis d'installation d'équipements pour le gaz et l'eau, la ville de Schaffhouse arrête que l'installation des équipements doit répondre à une planification adéquate et professionnelle, que le choix des matériaux et l'exécution doivent être assurés par des spécialistes qualifiés selon les connaissances et règles techniques les plus récentes, conformément aux prescriptions, règlements, normes, directives ou principes directeurs en vigueur, notamment selon les directives de la SSIGE relatives à l'octroi de permis d'installation dans les domaines du gaz, de l'eau et des eaux usées⁷².

Energie Wasser Luzern arrête aussi dans ses règles concernant le raccordement au réseau d'eau⁷³ que les normes et les règles techniques, notamment le dispositif de la SSIGE, s'appliquent aux installations chez les clients (point 3.3 « Technische Regeln »).

En vertu de l'art. 5 du règlement sur l'approvisionnement en eau édicté par le Conseil municipal, le service d'approvisionnement en eau de Rapperswil-Jona arrête à l'art. 8 de son règlement sur les eaux qu'un permis est accordé si: a) « le réseau d'approvisionnement en eau permet la fourniture du volume prévu; b) les principes directeurs relatifs à la mise en place d'installations d'eau émis par la Société suisse de l'industrie du gaz et des eaux (SSIGE) sont respectés; c) les prescriptions techniques générales édictées par le service d'approvisionnement en eau sont respectées; d) la police des constructions de la commune a octroyé le permis de la commune »⁷⁴.

Association suisse des professionnels de la protection des eaux (VSA)

La VSA, l'association professionnelle de la branche, s'organise en centres de compétence: Cours d'eau, Épuration des eaux, Industrie et artisanat, Canalisation et Assainissement urbain. Elle élabore des directives concernant la protection des eaux.

Dans de nombreux cas, les directives du VSA sont également mentionnées dans les normes juridiques des communes.

À l'art. 6 de son règlement sur l'évacuation des eaux de l'agglomération, la ville de Schaffhouse arrête que la classification en eaux usées polluées et non polluées est régie par la norme SN 592000 relative aux installations pour l'évacuation des biens-fonds, la directive de la VSA sur l'infiltration, la rétention et l'évacuation des eaux pluviales dans les agglomérations ainsi que par d'autres normes et directives conformes à l'état de la technique⁷⁵.

L'al. 6 de l'art. 18 du règlement sur les eaux usées de la commune d'Arth, qui concerne les prescriptions de construction et d'exploitation des raccordements domestiques, confère un caractère contraignant aux normes et directives de la VSA⁷⁶.

Les commentaires au règlement type sur les eaux usées du canton de Saint-Gall⁷⁷ notent que la construction et l'exploitation d'installations d'eaux usées doivent répondre à l'état de la technique (commentaires de l'art. 12 « Erstellung und Betrieb »⁷⁸), lequel correspond aux directives et aux

⁷² Reglement der Stadt Schaffhausen vom 21. Februar 1984 über die Erteilung von Installationsbewilligungen für Gas- und Wassereinrichtungen (7100.0).

⁷³ ewl energie wasser luzern, Netzanschluss Wasser, <https://www.ewl-luzern.ch/files/ewl/Dokumente/Netzanschluss_Regeln/Wasser-Netzanschluss-Regeln-20100101-ewl.pdf> (consulté le 04.11.2021).

⁷⁴ Wasserreglement der Wasserversorgung Rapperswil-Jona vom 5. Mai 2006 (traduction libre).

⁷⁵ Verordnung der Stadt Schaffhausen vom 15. September 2009 über die Siedlungsentwässerung (710.1).

⁷⁶ Abwasserreglement der Gemeinde Arth vom 7. Dezember 2016.

⁷⁷ Canton de Saint-Gall, Muster-Abwasserreglement, 2019, <https://www.sg.ch/umwelt-natur/umwelt/Vollzugshilfsmittel/gemeindeaufgaben-beim-gewaesserschutz/abwasserreglement/_jcr_content/Par/sgch_accordion_list_1402870140/AccordionListPar/sgch_accordion/AccordionPar/sgch_downloadlist_co/DownloadListPar/sgch_download_1696699661.ocFile/muster_abwasserreglement.doc> (consulté le 01.11.2021).

⁷⁸ Kanton St. Gallen, Bemerkungen zum Muster-Abwasserreglement, 2019, <https://www.sg.ch/umwelt-natur/umwelt/Vollzugshilfsmittel/gemeindeaufgaben-beim-gewaesserschutz/abwasserreglement/_jcr_content/Par/sgch_accordion_list_1402870140/AccordionListPar/sgch_accordion/AccordionPar/sgch_downloadlist_co/DownloadListPar/sgch_download.ocFile/bem_muster_abwass

recommandations des autorités et des organisations professionnelles. Les directives de la VSA sont en particulier mentionnées. Les commentaires de l'art. 13 (« Unterhalt ») arrêtent que l'état de la technique découle pour l'essentiel de la directive VSA. Toutefois, l'art. 14 (« Stand der Technik ») précise que les directives et les recommandations des autorités et des organisations professionnelles ne sont délibérément pas déclarées contraignantes parce qu'elles ne représentent que l'état de la technique.

Société suisse des ingénieurs en chauffage et climatisation (SICC)

En sa qualité d'association professionnelle dans la technique du bâtiment, la SICC élabore des directives dans ce domaine. Elle est active au sein du groupe professionnel Technique de la SIA. Pour élaborer ses directives, elle applique un processus établi comprenant une consultation publique. L'élaboration est assurée par des groupes de travail spécialisés correspondants.

International Facility Management Association (IFMA)

L'IFMA fournit certaines directives relatives à la gestion des infrastructures (« facility management »). Elle a notamment publié un guide sur le thème de la gestion des infrastructures en cours de planification et de travaux de construction⁷⁹. Ce guide reprend les directives de la recommandation SIA 113 (« FM adapté à la planification et à la réalisation de constructions ») et les transpose en instructions concrètes. Selon ses propres dires, l'IFMA encourage l'application et la diffusion de la recommandation SIA 113.

Procap

Procap est une association suisse d'entraide destinée aux personnes en situation de handicap⁸⁰. L'association s'engage pour des constructions exemptes d'obstacles, dont les bases légales sont définies dans la loi sur l'égalité pour les handicapés⁸¹. Elle fournit des conseils en matière de construction et de logement sans obstacles. Procap met à disposition plus de 20 fiches techniques et de travail sur les bâtiments ouverts au public, les bâtiments comprenant des logements, les bâtiments abritant des places de travail et les bâtiments spéciaux. Ces fiches de travail et d'information constituent souvent des aides à la mise en œuvre de la norme SIA 500 (« Construction sans obstacles ») avec des illustrations pour la mise en œuvre de la construction sans obstacles.

Instruments de planification MINERGIE®

Minergie® est un label de construction suisse pour les bâtiments modernes dotés d'une enveloppe de haute qualité, d'un renouvellement systématique de l'air, d'une protection contre la chaleur et d'une assurance correspondante de la qualité.⁸² Minergie® est une marque protégée détenue par la société Minergie, dont le siège est à Berne. La marque est soutenue par les milieux économiques, les cantons et la Confédération⁸³. En plus de 20 ans, quelque 48 000 bâtiments ont été certifiés en Suisse selon un des standards Minergie®⁸⁴.

Pour les nouvelles constructions, Minergie® met à disposition les standards Minergie, Minergie-P et Minergie-A. Ces standards peuvent se combiner au supplément ECO pour l'écologie du bâtiment et la santé.

Institut suisse du verre dans le bâtiment (SIGAB)

Le SIGAB est un bureau spécialisé indépendant destiné aux planificateurs, aux exécutants, aux maîtres d'ouvrage et aux assureurs. Il représente la branche du verre plat envers les autres acteurs et a pour

[erreglement.pdf](#)> (consulté le 01.11.2021).

⁷⁹ International Facility Management Association, Guide Facility Management Anticipatif FM-A, <<https://www.ifma.ch/fr/directives/facility-management-anticipatif>> (consulté le 02.11.2021).

⁸⁰ Procap, Fiches techniques et contrôle, <<https://www.procap.ch/fr/prestations/conseil-et-information/construction-sans-obstacles/fiches-techniques-et-controle/>> (consulté le 05.11.2021).

⁸¹ Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (LHand; RS 151.3).

⁸² Minergie®, Qu'est-ce que Minergie?, <<https://www.minergie.ch/fr/a-propos-de-minergie/en-bref/>> (consulté le 04.11.2021).

⁸³ OFEN, Minergie, 2018, <<https://www.bfe.admin.ch/bfe/fr/home/approvisionnement/statistiques-et-geodonnees/geoinformation/geodonnees/batiments/minergie.html>> (consulté le 04.11.2021).

⁸⁴ Minergie, Bâtiments, Liste des bâtiments, <<https://www.minergie.ch/fr/batiments/liste-des-batiments/>> (consulté le 04.11.2021).

but de transmettre des connaissances techniques.

L'institut publie diverses directives sur le verre dans le bâtiment. Le SIGAB qualifie lui-même les directives d'état de la technique.

La directive SIGAB 002, « Le verre et la sécurité – Exigences relatives aux éléments de construction en verre », définit l'utilisation du verre, en particulier du verre de sécurité, dans la construction. Cette directive a été publiée en 2007⁸⁵.

3.3 Effets des aides à l'exécution

3.3.1 Classification générale

Les aides à l'exécution constituent une partie importante du secteur de la construction. Comme le souligne le postulat, leur effet se manifeste souvent par une situation globale peu claire. Les différents facteurs à l'origine de cette situation sont les suivants. Pour l'analyse des effets, il apparaît important d'adopter avant tout la perspective de la pratique : Ceux qui construisent ou fabriquent un produit selon les règles techniques et les aides à l'exécution sont confrontés à un nombre croissant de règles juridiques et techniques, qui sont par ailleurs en constante évolution⁸⁶.

D'autre part, en raison de la diversité des exigences, les lois et les ordonnances ne peuvent pas régler de manière exhaustive chaque situation concrète de la vie. En outre, le secteur de la construction est en constante évolution. Comme l'état de la technique et les règles reconnues de l'art de la construction se transforment sans cesse, les bases légales ne peuvent pas régulièrement être adaptées dans un délai raisonnable.

En conséquence, les aides à l'exécution constituent un moyen approprié de répondre aux continues innovations et, notamment, de clarifier les points de détail qui ne devraient pas être réglés au niveau de la loi ou de l'ordonnance. Dans le cadre d'un projet de construction, les aides à l'exécution complètent les dispositions légales et servent de base à l'ensemble du projet. En principe, elles ont donc aussi une fonction de soutien à tous les stades du processus d'un projet de construction. De ce fait, leurs effets ne se limitent pas à certaines étapes de la procédure, mais s'étendent sur toute la durée du projet de construction (de l'étude de projet à sa réception en passant par l'exécution). L'utilisation répandue des différentes aides à l'exécution permet d'observer une harmonisation supplémentaire dans le domaine de la construction. Les exigences posées aux projets de construction sont souvent très différentes puisque les projets sont variés. Les aides à l'exécution n'ont généralement pas de caractère obligatoire, mais les maîtres d'ouvrage et les autres acteurs peuvent les déclarer applicables par contrat en fonction des projets.

D'autre part, les aides à l'exécution sont régulièrement intégrées dans les règlements des communes⁸⁷. Grâce à un renvoi légal, les aides à l'exécution acquièrent alors indirectement un caractère contraignant. Il convient de distinguer entre un renvoi daté (rigide), non daté (glissant) ou général (par clause générale) et, en même temps, soit exclusif, soit indicatif⁸⁸.

Le renvoi est dit daté ou rigide lorsqu'il est fait référence à la version déterminée d'une aide à l'exécution donnée. Le remplacement de l'aide à l'exécution à laquelle il est fait référence n'a alors pas d'effet sur le renvoi. C'est donc toujours la version initiale qui doit être appliquée. Ainsi, il n'est possible de procéder à des adaptations aux nouveaux développements techniques qu'avec un certain retard, puisqu'il faut

⁸⁵ Institut suisse du verre dans le bâtiment (SIGAB), Boutique, Directives, < <https://www.sigab.ch/fr/shop?category=7> > (consulté le 02.11.2021).

⁸⁶ Zufferey Jean-Baptiste, Construire, oui, mais où et quoi?, dans: Journées suisses du droit de la construction 2019 (2019), p. 25.

⁸⁷ Cf. par exemple: commune de Hilterfingen, Wasserversorgungsreglement mit Gebührenreglement, 2003, <https://www.hilterfingen.ch/Wasserversorgungsreglement_mit_Gebuehrenreglement_2003_2.pdf> (consulté le 04.11.2021); Verband Basellandschaftlicher Gemeinden, Muster-Wasserreglement der Basellandschaftlichen Gemeinden, 2008, <<https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/direktionen/bau-und-umweltschutzdirektion/umweltschutz-energie/wasser/wasserversorgung/wasserreglemente/downloads/muster-wasserreglement.pdf/@download/file/muster-wasserreglement.pdf>> (consulté le 04.11.2021).

⁸⁸ SNV, SN EN 45020:2007, ch. 11.1, note 1.

d'abord modifier la base légale.

Inversement, lorsque le renvoi porte sur la version de l'aide à l'exécution qui fait foi au moment de l'exécution le renvoi est dit glissant, non daté ou dynamique. De tels renvois comportent le risque que le législateur ou l'autorité réglementaire se rende dépendant des décisions de tiers sans avoir d'influence matérielle sur leurs règles techniques. Il en va de même en cas de renvoi par une clause générale, par exemple lorsqu'il est fait référence à l'« état de la technique » ou aux « règles reconnues de l'art de la construction »⁸⁹.

Ces renvois confèrent aux aides à l'exécution d'organismes privés le statut de droit public. L'admissibilité des références dynamiques dépend entre autres de la question de savoir s'il s'agit de réglementations de moindre importance, ce qui, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, inclut les normes techniques⁹⁰.

En ce qui concerne les renvois dynamiques, il importe que les aides à l'exécution visées restent stables, qu'elles soient régulièrement vérifiées, adaptées au besoin et qu'elles bénéficient d'une légitimité suffisante grâce à une procédure standardisée au sein des milieux professionnels⁹¹. Le renvoi à l'« état de la technique », justement, favorise involontairement la profusion réglementaire. De plus, il est souvent négligé que chaque ouvrage ne doit pas être construit selon l'état de la technique le plus récent, mais qu'une technique un peu plus ancienne et ayant fait ses preuves, ainsi qu'une variante éventuellement moins coûteuse, pourrait suffire. Il en va de même des ouvrages spéciaux qui nécessiteraient des solutions individuelles, mais qui doivent être construits selon une règle prédéfinie en raison d'aides à l'exécution déclarées de force obligatoire.

À ceci s'ajoute que certaines aides à l'exécution règlent le même état de fait et qu'elles se contredisent à certains égards, ce qui bloque et complique les projets de construction. L'exigence toujours croissante de conformité favorise aussi la densité réglementaire, de sorte que des aides à l'exécution supplémentaires ne cessent d'apparaître sur le marché⁹².

En règle générale, dans la pratique, les aides à l'exécution élaborées par des acteurs publics sont estimées moins problématiques que celles des acteurs privés⁹³.

Avec un processus de normalisation reconnu au niveau international, en particulier au niveau européen, le secteur de la construction dispose d'un processus de standardisation qui fonctionne bien et qui est généralement reconnu. Grâce à l'application de ce processus de standardisation et à l'implication des parties prenantes concernées, la diversité des aides à l'exécution provenant de sources privées donne finalement lieu à des normes techniques consolidées. Le dispositif normatif du secteur de la construction constitué à partir des normes techniques, en particulier la collection des normes SIA et le recueil des normes VSS, est un bon exemple des règles actuelles reconnues dans l'art de la construction dans un segment du marché des règles techniques. En comparaison internationale, ce dispositif normatif s'avère compact, pratique et propice à l'innovation⁹⁴.

3.3.2 Problèmes concrets

Pour illustrer le problème soulevé par le postulat, trois exemples typiques sont présentés ci-dessous.

Directive SIGAB 002, « Le verre et la sécurité – Exigences relatives aux éléments de construction en verre » (SR 002)

La SR 002 a été largement diffusée et mise en œuvre dans la pratique grâce à une communication adéquate. Dans la FAQ de la SR SIGAB 002, il est indiqué qu'il s'agit d'une directive à caractère de recommandation, mais que les autorités cantonales ou communales instituent parfois en obligation par

⁸⁹ Stöckli Hubert, *ibid.*, p. 14.

⁹⁰ ATF 136 I 316, consid. 2.4.

⁹¹ Stöckli Hubert, *ibid.*, p. 12.

⁹² Wegmann et al., *ibid.*, ch. 5.1, p. 18 (pas encore publié).

⁹³ Consultation informelle du 04.05.2021 du secteur de la construction.

⁹⁴ Wegmann et al., *ibid.*, ch. 9, p. 50 (pas encore publié).

des renvois à la loi⁹⁵.

À la suite de la publication de cette directive en 2017, les fabricants de fenêtres, les constructeurs de façades et les entreprises de fabrication de verre ont commencé à la mettre en œuvre dans leurs productions.

La communication du SIGAB a conduit les fabricants à affirmer que la directive SR 002 complétait les dispositions de la LPCo et de la loi sur la responsabilité du fait des produits⁹⁶ et que tous les maîtres d'ouvrage et architectes étaient en principe tenus de demander que la nouvelle directive soit respectée⁹⁷. En outre, des déclarations circulent selon lesquelles les tribunaux tendraient, en cas d'accident, à s'orienter selon les normes professionnelles et que la directive SR 002 réglerait l'utilisation des modules de verre influençant la sécurité dans le cadre de la protection globale des personnes⁹⁸. Généralement, on dit que la directive SR 002 règle de manière exhaustive les exigences en matière de protection ou l'utilisation de verre de sécurité.

Des maîtres d'ouvrage rapportent par exemple qu'un fabricant de fenêtres n'aurait proposé que des fenêtres en verre de sécurité⁹⁹, qui sont sensiblement plus onéreuses que les fenêtres normales. Ce fabricant invoquait le caractère obligatoire de la directive SR 002 en guise de justification.

Le respect de la directive SIGAB 002 a été demandé dans diverses décisions des autorités responsables d'octroyer le permis de construire, par exemple en Suisse orientale¹⁰⁰. Mais comme cette exigence était dénuée de base légale, les oppositions formées à son encontre ont abouti.

Les questions suivantes concernant la directive SR 002 ont été soulevées plusieurs fois dans le cadre de divers feedbacks critiques émanant des entreprises¹⁰¹:

- Qui définit ce qu'est l'état de la technique?
- Toute organisation est-elle habilitée à définir ce qu'est l'état de la technique? Qui a cette compétence?

Directives relatives aux conduites d'eau potable¹⁰²

L'augmentation des cas de légionellose en Suisse a incité la Confédération, les cantons et les communes à édicter des réglementations dans ce domaine. Des organisations privées publient en outre leurs propres aides à l'exécution.

L'examen des réglementations existantes soulève d'une part les questions de savoir quelles sont les compétences des cantons et des communes et dans quel domaine la Confédération est compétente pour édicter des réglementations, et d'autre part, quel est le caractère obligatoire des règles des acteurs privés.

Sur le plan législatif, certaines normes juridiques s'appliquent à ce domaine: en l'occurrence, les législations de la Confédération, des cantons et des communes réglementent divers aspects, notamment dans le domaine des denrées alimentaires, de la gestion des eaux et de l'énergie.

Les deux acteurs privés que sont la SSIGE et la SIA ont publié leurs propres règles sur cette thématique. Pour la SSIGE, il s'agit de la directive W3/C3 « Hygiène dans les installations d'eau potable » et, pour la SIA, de la norme 385/1 « Installations d'eau chaude sanitaire dans les bâtiments – Bases générales

⁹⁵ SIGAB, FAQ concernant SR 002, 2018, < https://www.sigab.ch/fileadmin/dam/upload/sigab/news/FAQ-zu-Richtlinien_FR/Questions_Reponses_sur_DS_002.pdf > (consulté le 02.11.2021).

⁹⁶ Loi fédérale du 18 juin 1993 sur la responsabilité du fait des produits (LRFP; RS 221.112.944).

⁹⁷ Exemple: Alpsteg Fenster AG, SIGAB-Richtlinie 002, 2017, < <https://www.alpsteg.ch/sigab-richtlinie-002/> > (consulté le 02.11.2021).

⁹⁸ Von Euw Fenster AG, Richtlinien SIGAB 002 ab 01.01.2018 Personenschutz, < <https://voneuw.ch/wp-content/uploads/Richtlinien-Personenschutz-ab-Januar-2018.pdf> > (consulté le 02.11.2021).

⁹⁹ Consultation informelle du 04.05.2021 du secteur de la construction.

¹⁰⁰ Consultation informelle du 04.05.2021 du secteur de la construction.

¹⁰¹ Consultation informelle du 04.05.2021 du secteur de la construction.

¹⁰² Abegg Andreas, Musliu Nagihan, Seferovic Goran, Gutachten Anforderungen an Trinkwasserinstallationen im Gebäude, 2021.

et exigences ». Les deux documents ont le même champ d'application ou du moins des domaines d'application qui se recoupent, mais ils les règlent différemment. En outre, il existe parfois des contradictions avec les règles légales.

Pour les planificateurs, les maîtres d'ouvrage, les installateurs, les propriétaires fonciers et les autorités, la situation actuelle est opaque et insatisfaisante. Les acteurs de l'économie font état d'une prolifération et de confusion¹⁰³.

Garde-corps / prévention des chutes dans le bâtiment

Des recherches menées par des associations de l'économie ont montré qu'il existe une trentaine d'aides à l'exécution différentes en lien avec les garde-corps et la prévention des chutes¹⁰⁴. L'accent est mis sur les garde-corps visent à prévenir une chute des utilisateurs dans et autour des bâtiments.

La norme SIA 358 « Garde-corps » définit en moins de 10 pages, à partir d'un objectif de protection déterminé, les principes supplémentaires, la disposition des éléments de protection et les exigences qui leur sont posées¹⁰⁵. S'agissant des charges statiques, la norme SIA 261 définit les exigences minimales pour les barrières.

Dans ce contexte, la brochure technique 2.003 « Garde-corps » du BPA, d'une vingtaine de pages, traite de plus près les situations de danger et les détails d'exécution.

Les villes et les communes publient leurs propres directives et notices concernant les garde-corps et la prévention des chutes, les contenus de ces directives étant fondamentalement le même¹⁰⁶.

3.4 Conclusions

En résumé, force est de constater que les aides à l'exécution apportent en principe une contribution importante au secteur de la construction. Il existe de nombreuses aides à l'exécution qui sont « pertinentes », qui facilitent la planification et l'exécution, qui concourent à la sécurité juridique et qui contribuent à réduire les coûts de développement des solutions de construction.

Cependant, comme l'élaboration d'aides à l'exécution ne nécessite pas le respect de standards minimaux contraignants et que tous les acteurs sont libres de définir leurs propres aides à l'exécution comme l'état de la technique (selon les cas, elles deviennent des documents quasi-obligatoires avec un bon marketing) il en résulte une situation globale de plus en plus confuse et complexe.

Au final, il est souvent peu clair de savoir quelles aides à l'exécution doivent être appliquées dans un projet de construction concret. Dans un souci de conformité, il est souvent courant que toutes les aides à l'exécution envisageables soient appliquées parallèlement, ce qui a non seulement une influence sur les coûts, mais est parfois tout simplement inutile.

¹⁰³ Consultation informelle du 04.05.2021 du secteur de la construction.

¹⁰⁴ Consultation informelle du 04.05.2021 du secteur de la construction.

¹⁰⁵ SIA, Boutique en ligne, Garde-corps, < <http://www.webnorm.ch/normenwerk/architekt/sia%20358/dfi/D/Product> > (consulté le 05.11.2021).

¹⁰⁶ Commune d'Altendorf, Richtlinie Absturzicherungen, <https://www.altendorf.ch/public/upload/assets/862/gelaender_bruestungen.pdf> (consulté le 05.11.2021); commune de Wangen-Brüttisellen, Richtlinie Absturzicherungen im Hochbau (Geländer, Brüstungen und Handläufe), 01.07.2013, <http://www.wangen-bruettsellen.ch/dl.php/de/5adde5230badc/Absturzicherungen_im_Hochbau_Gelnder_Bruestungen_und_Handlufe.pdf> (consulté le 05.11.2021); ville de Zurich, Richtlinie Absturzicherungen im Hochbau (Geländer, Brüstungen und Handläufe), 01.06.2019, <https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/hbd/Deutsch/Bewilligen_und_Beratung/AfB-Bauausfuehrung/Absturzicherungen%20Richtlinie%201.6.19.pdf> (consulté le 05.11.2021); commune de Rümlang, Richtlinie Absturzicherungen im Hochbau (Geländer, Brüstungen und Handläufe), 29.06.2019, <http://www.ruemlang.ch/dl.php/de/5d2d9c278267d/Richtlinie_Absturzicherungen_im_Hochbau.pdf> (consulté le 05.11.2021).

4 Solutions pour améliorer la coordination

4.1 Considérations générales

Dans le développement de son postulat, le conseiller national Flach se réfère à un article du SECO de 2014¹⁰⁷. Cet article repose sur une étude publiée en 2013 par l'Office fédéral du développement territorial (ARE)¹⁰⁸. En 2011, les réglementations dans les procédures de permis de construire ont engendré des coûts pour 600 millions de francs dans le secteur du bâtiment. Ces coûts sont pour la plupart supportés par les maîtres d'ouvrage ou les acheteurs des biens immobiliers. En revanche, le secteur de la construction en profite financièrement, tandis que d'autres secteurs de l'économie subissent des coûts supplémentaires élevés¹⁰⁹.

Il est possible de supposer que les coûts de la réglementation dans le secteur de la construction ont encore augmenté au cours de ces dix dernières années. Il n'existe pas de chiffres actualisés concernant l'étude de l'ARE. En se fondant sur le rapport de Basler & Hofmann SA, il est possible de supposer que les coûts continueront d'augmenter à l'avenir en raison de l'introduction continue de nouvelles réglementations qui exigent des solutions plus coûteuses dans la construction¹¹⁰. Un bénéfice effectif, par exemple sous la forme d'une plus grande sécurité pour les utilisateurs, en particulier lorsque les exigences essentielles posées à un ouvrage peuvent être satisfaites sans l'ajout de « règles techniques de comblement des lacunes ».

La densité réglementaire toujours plus forte entraîne non seulement une hausse des coûts, mais aussi des exigences techniques plus élevées quant aux matériaux utilisés et aux ouvrages à construire. Cette évolution est régulièrement justifiée par des exigences de sécurité plus élevées. C'est ainsi que les aides à l'exécution recommandent souvent des produits répondant à des standards de sécurité plus élevés, bien que ceux-ci ne soient pas nécessaires pour l'utilisation prévue. Il en résulte non seulement des coûts plus élevés pour les utilisateurs (ces produits étant généralement plus chers à fabriquer) mais aussi une consommation accrue de matières premières pour leur fabrication. Par exemple, la fabrication du verre de sécurité (surtout le verre de sécurité feuilleté) nécessite plus de ressources que le verre de fenêtre normal (verre flotté). Si, suivant la recommandation d'une aide à l'exécution, un tel verre de sécurité est installé là où un verre de fenêtre normal suffirait, il en résulte une utilisation non durable des ressources. Souvent, de telles aides à l'exécution ne visent pas nécessairement à accroître le chiffre d'affaires, mais plutôt à répondre à des exigences de conformité. Cette pratique est discutable, notamment en ce qui concerne l'utilisation économique des ressources.

L'élaboration des normes au sein des organismes de normalisation repose actuellement sur un système de milice largement développé et étendu. Ce système est soumis à une pression accrue, car les experts en normalisation, issus de l'économie, sont de moins en moins en mesure d'investir du temps dans le travail de normalisation. Cela concerne surtout les entreprises et les associations du secteur des PME, car celles-ci ont aujourd'hui déjà du mal à faire valoir leurs préoccupations dans le processus de normalisation sans le soutien de l'État. Les PME sont donc particulièrement concernées, car elles disposent de ressources humaines et financières moindres et ont donc peu de possibilités de dispenser des experts pour le travail de normalisation. Dans l'ensemble, il est probable qu'à l'avenir, cette situation conduira des experts en normalisation reconnus, issus de l'économie, à se retirer du travail de normalisation ou à ne pas s'y engager. A moyen terme, le système de milice pour l'élaboration des normes manquera de ressources. Il en résulte que le modèle économique des organismes de normalisation doit être repensé et éventuellement adapté, du moins à moyen terme.

Comme démontré au *ch. 3.3 Effets des aides à l'exécution*, la situation globale en matière d'aides à l'exécution est complexe et peu claire. La situation actuelle correspond donc à la thèse de base du

¹⁰⁷ Kuster Jürg, Plaz Pader, Curschellas Paul, Les coûts de la réglementation dans le droit de la construction sont supportés par les maîtres d'œuvre et les consommateurs, dans: La Vie économique 1/2 2014, p. 19-22.

¹⁰⁸ Office fédéral du développement territorial (ARE), Regulierungskosten Baurecht, 2013, <[Regulierungskosten Baurecht \(admin.ch\)](#)> (consulté le 12.10.2021).

¹⁰⁹ Kuster Jürg, Plaz Pader, Curschellas Paul, *ibid.*, p. 19-22.

¹¹⁰ Wegmann et al., *ibid.*, ch. 4.2, p. 14 ss (pas encore publié).

postulat¹¹¹.

Une coordination des acteurs, comme le demande le postulat, atteindra ses limites lorsque les auteurs, en tant qu'auteurs des aides à l'exécution, se verront imposer des prescriptions quant aux aides à l'exécution qui doivent être élaborées ou aux règles techniques à mettre sur le « marché des informations techniques ». Une coordination devrait donc plutôt s'appliquer aux aides à l'exécution elles-mêmes. Il s'agit de se poser la question de savoir comment la demande de coordination du postulat doit être mise en œuvre pour obtenir l'effet de pilotage requis.

Les aides à l'exécution sont des éléments importants du secteur de la construction, mais leurs processus de création sont aujourd'hui très différents. Cette divergence influence directement la qualité et la quantité de ces aides à l'exécution. Leur élaboration devrait donc suivre un processus uniforme. L'uniformisation du processus d'élaboration des aides à l'exécution permettrait améliorer à moyen terme la situation globale. Dans ce cadre, eu égard au grand savoir technique des experts, l'élaboration des aides à l'exécution devrait rester en majeure partie une activité économique lucrative privée. En particulier, le travail fourni doit pouvoir être indemnisé de manière appropriée à l'avenir, notamment grâce à un financement assuré. A l'avenir, il est également probable que la question du libre accès aux aides à l'exécution sera discutée plus largement.

En l'absence d'une réglementation uniforme, il y a lieu de penser que la complexité et la manque de clarté dans le domaine des aides à l'exécution augmenteront encore dans le futur. Dans ce contexte, la complexité croissante du secteur de la construction, le progrès continu de la technologie et les exigences toujours plus élevées posées en matière de compétence spécialisées des planificateurs et des exécutants jouent un rôle central.

Aujourd'hui, les aides à l'exécution couvrent souvent le même état de fait, mais pourtant se contredisent. Il en résulte un manque de clarté pour les utilisateurs quant aux règles techniques réellement pertinentes et applicables en tant que règles reconnues de l'art de la construction. Afin de garantir la sécurité juridique à l'avenir et d'éviter que la situation globale ne se dégrade d'avantage, diverses solutions sont envisagées ci-après, avec des degrés d'intervention différents. Ces solutions se composent de différents éléments susceptibles de déployer des effets de pilotage dans le sens d'une coordination par la Confédération telle que le postulat le demande. Pour ce faire, les différents éléments suivants ont notamment été examinés:

- enregistrement des aides à l'exécution,
- désignation des aides à l'exécution,
- échelle pour une désignation des aides à l'exécution,
- désignation des acteurs qui élaborent et publient des aides à l'exécution,
- critère du processus d'élaboration pour la désignation des acteurs,
- modèle économique des acteurs qui élaborent les aides à l'exécution,
- examen matériel des aides à l'exécution par un organisme fédéral,
- possibilités de refus pour la Confédération,
- élaboration d'aides à l'exécution par la Confédération elle-même.

Ces éléments, sous leurs différentes formes, donnent lieu à différents clusters d'options de coordination qui sont évalués ci-après au ch. 4.3 à la lumière des critères d'évaluation fixés au ch. 4.2.

Il n'existe aujourd'hui aucune restriction juridique à la publication et à la déclaration d'applicabilité d'aides à l'exécution et d'autres règles techniques ou en les désignant comme état de la technique. Par manque d'options de pilotage, une coordination effective fait toutefois défaut entre les acteurs responsables de l'élaboration des aides à l'exécution et autres règles techniques. Les solutions proposées ci-après font la distinction entre les options de coordination qui reposent sur une base volontaire et celles qui reposent sur une nouvelle base légale à créer.

Il convient tout d'abord de noter ce qui suit: l'avantage des solutions qui se reposent sur une base volontaire est qu'elles peuvent être mise en œuvre sans grand efforts techniques, personnes et financiers. Leur inconvénient est que l'effet de pilotage de l'État est limité et que le caractère volontaire ne permet pas de garantir la participation active des acteurs.

¹¹¹ Cf. ch. 3.4 Conclusions.

Qu'il s'agisse de solutions reposant sur une base légale ou sur une démarche volontaire, il convient d'examiner le rapport entre l'investissement technique, personnel et financier et les chances attendues d'une coordination efficace et efficiente. Toutefois, les solutions qui reposent sur une base légale donnent à la Confédération, selon toute vraisemblance, des possibilités de pilotage plus efficaces et plus efficientes. En même temps, des règles pourraient être établies pour une participation ordonnée des acteurs.

L'objectif d'une meilleure coordination doit être de piloter l'offre des aides à l'exécution et de règles techniques de manière à ce que les utilisateurs de ces aides dans le secteur de la construction et au sein des autorités de la construction disposent de moyens et d'outils leur permettant de faire la distinction entre les aides à l'exécution « pertinentes », « utilisables », « claires » et « non contradictoires » et celles qui ne le sont pas. L'élément central de cette évaluation serait de vérifier si ces aides à l'exécution et autres règles techniques ont suivi un processus d'élaboration généralement valable.

Quiconque construit doit se référer aux aides à l'exécution, afin de garantir l'état de la technique, d'appliquer les règles reconnues de l'art de la construction et de se prémunir contre d'éventuelles actions en responsabilité civile. Cette obligation est prévue par la loi: l'art. 364, al. 1 du code des obligations¹¹² stipule que la responsabilité de l'entrepreneur est soumise, d'une manière générale, aux mêmes règles que celle du travailleur dans les rapports de travail. Le devoir de diligence contractuel de l'entrepreneur, dans le cadre du contrat d'entreprise, est déterminé par les « règles reconnues de la technique » ou par les « règles reconnues de l'art de la construction »¹¹³. L'art. 229, al. 1, du code pénal suisse¹¹⁴ prévoit que celui qui, intentionnellement, aura enfreint les règles de l'art en dirigeant ou en exécutant une construction ou une démolition et aura par-là sciemment mis en danger la vie ou l'intégrité corporelle des personnes sera puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire. En cas de peine privative de liberté, une peine pécuniaire est également prononcée.

Bien que de nombreuses aides à l'exécution soient considérées comme des règles reconnues de l'art de la construction ou état de la technique et bien qu'il y soit fait référence dans les bases légales, elles ne sont aujourd'hui pas accessibles gratuitement de manière générale, comme c'est le cas pour les réglementations légales¹¹⁵, mais doivent en règle générale être achetées.

4.1.1 Base légale

L'action de l'État suppose une base légale suffisante. Si une solution devait être retenue, qui ne repose pas sur la démarche volontaire des acteurs, il faudrait d'abord créer une base juridique correspondante. Sans une telle base juridique encore à créer, il est fort probable que la Confédération ne pourra pas réaliser la coordination demandée par le postulat. Diverses options ont été étudiées, également des options basées sur des mesures volontaires.

4.1.2 Base constitutionnelle

Dès lors que l'on envisage une solution qui ne repose pas sur la démarche volontaire des acteurs, la Confédération a besoin d'une base légale adéquate et donc d'une habilitation correspondante dans la Constitution fédérale¹¹⁶.

Conformément à la règle de répartition des compétences de l'art. 3 Cst., les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération. Cette disposition est clarifiée à l'art. 42, al. 1, Cst.: la Confédération accomplit les tâches que lui attribue la Constitution. Ainsi, la Confédération a besoin

¹¹² Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse (Livre cinquième: Droit des obligations) (CO; RS 220).

¹¹³ Gauch Peter, Der Werkvertrag, 6^e édition remaniée et élargie, 2019, ch. marg. 842.

¹¹⁴ Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP; RS 311.0).

¹¹⁵ Art. 19 de la loi fédérale du 18 juin 2004 sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale (loi sur les publications officielles, LPubl; RS 170.512).

¹¹⁶ Art. 5, al. 1 Cst.

d'une base constitutionnelle pour pouvoir légiférer. Les tâches attribuées par la Constitution doivent être accomplies en conséquence¹¹⁷. Cependant, la Confédération n'assume que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme par la Confédération¹¹⁸. Dans ce contexte, il faut noter le principe de subsidiarité visé à l'art. 5a Cst., selon lequel la Confédération ne doit s'attribuer aucune compétence ni tâche que les cantons pourraient accomplir aussi bien voire mieux qu'elle¹¹⁹. Pour déterminer si la Constitution fédérale a attribué une tâche à la Confédération, il faut l'interpréter¹²⁰.

Selon l'art. 95, al. 1, Cst., la Confédération peut légiférer sur l'exercice des activités économiques lucratives privées. De nombreuses lois fédérales se fondent d'ores et déjà sur cet article¹²¹. L'art. 95, al. 1, Cst. confère une compétence globale¹²². S'agissant de l'exercice d'une activité économique lucrative privée, la Confédération est libre de soumettre tous les aspects, intérêts et niveaux de cette activité à une réglementation. Par exemple, outre l'exercice d'une activité économique lucrative, la Confédération peut aussi réglementer l'accès à l'exercice d'une telle activité par le biais d'une autorisation obligatoire¹²³. Par activité économique lucrative privée, il faut entendre toute activité servant à obtenir un bénéfice ou un revenu¹²⁴. La notion d'activité économique lucrative privée est la même à l'art. 95, al. 1, Cst. que celle de l'art. 27, al. 2, Cst¹²⁵. Pour qu'une coordination soit effective, il faudra donc définir les conditions-cadres correspondantes pour l'élaboration d'aides à l'exécution par des acteurs privés. L'élaboration d'aides à l'exécution par des acteurs privés sert déjà aujourd'hui, du moins en partie, un modèle économique au sens d'une activité économique lucrative privée.

Comme indiqué au [ch. 4.1 Considérations générales](#), l'élaboration d'aides à l'exécution ne doit en principe pas devenir à l'avenir une tâche étatique, mais elle doit rester fondamentalement une activité économique lucrative privée, l'élaboration d'aides à l'exécution devant aussi rester ouverte aux acteurs étatiques. Il convient de distinguer la compétence des cantons en droit de la construction et de l'aménagement du territoire. Cette compétence ne doit pas être affectée par les solutions proposées le rapport, car le postulat demande une coordination par la Confédération.

4.2 Critères d'évaluation pour les diverses solutions

Afin de comparer les solutions visant à améliorer la coordination, des critères d'évaluation horizontaux ont été définis. Ces critères sont axés sur les questions suivantes:

1. Quelle est le degré d'intervention des mesures?

À l'avenir, la coordination devra être assurée par un moyen aussi léger que possible. L'État ne doit avoir qu'un rôle de pilote. Certaines conditions-cadres (légal) doivent être créées pour soutenir les acteurs privés dans leur travail quotidien. Des standards peuvent être ainsi définis quant aux modalités et aux processus selon lesquels les aides à l'exécution devraient être élaborées.

2. Comment préserver la capacité d'agir des éditeurs concernés par les aides à l'exécution?

L'élaboration des règles techniques et des aides à l'exécution doit rester ouverte non seulement

¹¹⁷ Rainer J. Schweizer, dans: Die Schweizerische Bundesverfassung, commentaire saint-gallois, 3^e édition, 2014, n. 9 ad art. 42 Cst.

¹¹⁸ Art. 43a, al. 1, Cst.

¹¹⁹ Giovanni Biaggini, dans: BV Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2^e édition remaniée et élargie 2017, 2017, n. 5 ad art. 5a Cst.

¹²⁰ Rainer J. Schweizer, *ibid.*, n. 10 ad art. 42 Cst.

¹²¹ Liste non exhaustive: LPCo, loi du 1^{er} juillet 1966 sur les épizooties (LFE; RS **916.40**), loi fédérale du 17 juin 2011 sur la métrologie (LMétr; RS **941.20**), LETC, loi du 20 mars 2009 sur les conseils en brevets (LCBr; RS **935.62**), loi fédérale du 23 juin 2000 sur la libre circulation des avocats (LLCA; RS **935.61**), loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD; RS **235.1**).

¹²² Peter Hettich, dans: Die schweizerische Bundesverfassung, commentaire saint-gallois, 3^e édition 2014, n. 3 ad art. 95.

¹²³ Peter Hettich, *ibid.*, n. 6 a art. 95.

¹²⁴ Peter Hettich, *ibid.*, n. 7 ad art. 95.

¹²⁵ Giovanni Biaggini, *ibid.*, n. 4 ad art. 95 Cst.

aux acteurs étatiques, mais aussi aux acteurs privés. Il s'agit ici de savoir quels effets les mesures proposées auront sur les éditeurs des aides à l'exécution.

3. Comment garantir à l'avenir l'indépendance économique des éditeurs concernés d'aides à l'exécution ?

Une grande partie des règles techniques et des aides à l'exécution actuellement élaborées par des acteurs privés, notamment dans le système des organismes de normalisation, sont élaborés par des experts dans le cadre d'un travail de milice et doivent être achetées par leurs utilisateurs. Ceci est problématique lorsque ces règles techniques et aides à l'exécution sont considérées comme l'« état de la technique » et doivent être appliquées en vertu de clauses générales prévues dans les réglementations légales. D'autre part, il devient toujours plus difficile de trouver des experts qui élaborent des règles techniques et des aides à l'exécution sur une base de travail volontaire. Les diverses solutions doivent donc montrer comment le financement d'experts indépendants peut être assuré.

4. Comment parvenir à une "véritable" coordination avec un effet de pilotage efficace et effectif?

La coordination par la Confédération doit garantir que l'élaboration des règles techniques et des aides à l'exécution suive elles-mêmes à l'avenir certains standards universels. Pour les utilisateurs concernés des règles, des conditions cadres doivent être créées, afin de pouvoir distinguer les « bonnes règles », c'est-à-dire les règles « pertinentes », « claires » et « non contradictoires », de celles qui sont « moins bonnes ».

5. Comment atteindre l'objectif du postulat de cette manière?

Le postulat demande au Conseil fédéral de montrer comment il est possible d'assurer à l'avenir une meilleure coordination des différentes règles techniques et des acteurs qui en sont à l'origine. Il faut parvenir sur le long terme à ce que le nombre des publications d'aides à l'exécution et de règles techniques diminue et que les informations techniques deviennent moins contradictoires et plus transparentes pour la pratique.

4.3 Solution

Les diverses options avec des solutions différentes sont évaluées à l'aide des critères d'évaluation horizontaux définis au ch. 4.2 *Critères d'évaluation pour les diverses solutions*.

4.3.1 Maintien du statu quo (« option zéro »)

Le maintien du statu quo consisterait à renoncer à intervenir d'une manière ou d'une autre dans le système existant, ce qui se traduirait comme suit au niveau des critères d'évaluation horizontaux:

1. Quelle est le degré d'intervention des mesures?

Le maintien du statu quo n'entraînerait aucune intervention étatique.

2. Comment préserver la capacité d'agir des éditeurs concernés par les aides à l'exécution?

Le maintien du statu quo ne changerait rien à la situation actuelle en ce qui concerne la capacité d'agir des éditeurs concernés.

3. Comment garantir à l'avenir l'indépendance économique des éditeurs concernés d'aides à l'exécution?

Les acteurs privés et étatiques conserveraient à l'avenir leur liberté d'élaborer et de publier des aides à l'exécution sans aucune consigne. Toutefois, le système de milice actuel atteindrait ses limites à long terme. Il est d'ores et déjà difficile de trouver des experts qui souhaitent ou peuvent poursuivre le travail de normalisation sans indemnisation correspondante. En maintenant le statu quo, l'indépendance économique à moyen terme des éditeurs d'aides à l'exécution n'est pas garantie.

4. Comment parvenir à une "véritable" coordination avec un effet de pilotage efficace et effectif?

Comme la densité réglementaire n'a cessé d'augmenter ces dernières années, il faut s'attendre à ce que la complexité et le manque de clarté en matière d'aide à l'exécution continuent de croître. En raison des nouvelles aides à l'exécution qui s'ajouteront continuellement, la charge administrative continuera d'augmenter pour les acteurs. De plus, en l'absence de pilotage étatique, des groupes d'intérêts risquent, par le biais de marketing, de continuer à influencer l'« état de la technique » au profit de leur modèle économique.

5. Comment atteindre l'objectif du postulat de cette manière?

En définitive, le maintien du statu quo ne permet pas de répondre à l'objectif du postulat. La complexité et le manque de clarté continuent de se développer de manière non coordonnée.

Le maintien du statu quo ne serait donc pas une solution appropriée pour répondre à la préoccupation du postulat.

4.3.2 Mesures minimales

La création et la désignation d'un organisme (étatique) permettrait d'enregistrer, sur une base volontaire, auprès d'un organisme central toutes les aides à l'exécution élaborées par des acteurs privés, afin d'obtenir une vue d'ensemble transparente. Cela signifierait que toutes les aides à l'exécution dans le secteur de la construction élaborées par des acteurs privés seraient enregistrées sans autres conditions (les normes de construction de la SIA, de la VSS, etc. et, en outre, toutes les autres aides à l'exécution privées). Cette banque de données serait, à l'instar du registre du PFPDT, librement accessible à tout le monde. L'enregistrement constituerait pour les autorités, les maîtres d'ouvrage, les exécutants, les tribunaux, etc. une aide à l'orientation. En revanche, les aides à l'exécution non enregistrées perdraient probablement de leur pertinence, car il faudrait continuer à les rechercher à petite échelle. Néanmoins, elles continueraient d'exister et d'être utilisées en partie, puisqu'il n'y aurait ni obligation d'enregistrement, ni interdiction d'élaborer et de publier des aides à l'exécution.

1. Quelle est le degré d'intervention des mesures?

En raison de la démarche volontaire de l'enregistrement, le degré d'intervention serait extrêmement faible. Il suffirait de créer un seul organisme (étatique) chargé de la gestion du registre.

2. Comment préserver la capacité d'agir des éditeurs concernés par les aides à l'exécution?

L'enregistrement volontaire des aides à l'exécution ne limiterait en rien la capacité d'agir des éditeurs, qui serait donc intégralement préservée.

3. Comment garantir à l'avenir l'indépendance économique des éditeurs concernés d'aides à l'exécution?

L'enregistrement des aides à l'exécution n'aurait aucune influence sur l'indépendance économique des éditeurs. Mais la problématique serait la même que celle du maintien du statu quo¹²⁶. Le système de milice qui existe actuellement dans le travail de normalisation atteindrait de plus en plus ses limites. Il deviendrait encore plus difficile à l'avenir de trouver des experts pour assurer le travail de normalisation sans rémunération appropriée. L'introduction de mesures minimales ne permettrait pas de remédier à ce problème.

4. Comment parvenir à une "véritable" coordination avec un effet de pilotage efficace et effectif?

Les possibilités de coordination offertes par un enregistrement seraient très limitées. En premier lieu, la transparence serait accrue. Pour les utilisateurs des aides à l'exécution, il en résulterait une simplification puisque de nombreuses aides à l'exécution pourraient être probablement consultées dans un registre unique. Mais il ne serait toujours pas clair dans quelle mesure les enregistrements d'aides à l'exécution seraient complets et actuels. La coordination ne pourrait donc être assurée que dans une mesure très limitée.

5. Comment atteindre l'objectif du postulat de cette manière?

¹²⁶ Cf. ch. 4.3.1 Maintien du statu quo (« option zéro »).

Cette approche n'empêcherait probablement pas l'augmentation du nombre ni l'étendue des aides à l'exécution. L'objectif du postulat ne pourrait pas être atteint de cette manière.

Bien que cette solution n'intervienne que légèrement, elle ne résoudrait pas la problématique exprimée par le postulat. Des aides à l'exécution « indésirables », « peu claires » ou « contradictoires » subsisteraient. En particulier, cette solution repose sur la volonté des différents acteurs de faire enregistrer leurs aides à l'exécution. Certains acteurs continueraient d'élaborer leurs propres aides à l'exécution sans les faire enregistrer. De ce fait, cette solution ne permettrait guère d'éliminer la confusion.

4.3.3 Enregistrement avec contrôle des faits et classification ainsi que rejet des aides à l'exécution

Comme au ch. 4.3.2 *Mesures minimales*, les aides à l'exécution seraient enregistrées par un organisme central de saisie. En outre, les aides à l'exécution enregistrées seraient classées dans des catégories prédéfinies (par exemple « Qualité de l'air ambiant »). Puis, des experts évalueraient leur nécessité (pertinence et doublons) et leur qualité (compréhensibilité, applicabilité, transparence de l'élaboration, exactitude scientifique/technique) selon un catalogue de critères prédéfinis (contrôle des faits) et les rejetteraient le cas échéant. En cas de rejet, les voies de droit seraient ouvertes aux acteurs. Grâce à cette solution, uniquement les aides à l'exécution du registre seraient appliquées dans le secteur de la construction, en plus des dispositions légales.

1. Quelle est le degré d'intervention des mesures?

La mise en œuvre implique une base légale. Une nouvelle base juridique nécessiterait à son tour une base dans la Constitution fédérale, l'art. 95 Cst. pouvant être utilisé comme base constitutionnelle correspondante.

2. Comment préserver la capacité d'agir des éditeurs concernés par les aides à l'exécution?

La capacité d'agir des éditeurs serait préservée dans la mesure où ils auraient toujours la possibilité d'élaborer et de publier des aides à l'exécution. Toutefois, les éditeurs devraient se soumettre à certains contrôles (étatiques), ce qui entraînerait, contrairement au système actuel, une intervention relativement forte en termes d'influence de tiers. Celle-ci constituerait un renoncement clair avec le système actuel.

3. Comment garantir à l'avenir l'indépendance économique des éditeurs concernés d'aides à l'exécution?

L'indépendance économique des éditeurs serait préservée. Les aides à l'exécution seraient toutefois soumises à un contrôle de qualité avant d'être inscrites au registre. Les aides à l'exécution qui ne répondraient pas aux exigences du registre ne seraient pas acceptées et n'auraient plus que le statut d'« instructions » ou de « fiches d'information », etc. Ces aides à l'exécution seraient ainsi moins bien placées sur le marché. En outre, il n'en résulterait aucune amélioration du point de vue du modèle économique des organismes de normalisation.

4. Comment parvenir à une "véritable" coordination avec un effet de pilotage efficace et effectif?

L'enregistrement et le contrôle des faits permettraient probablement d'améliorer la coordination. Les charges seraient considérables pour toutes les parties impliquées. Il n'est en plus pas certain qu'il soit possible de trouver suffisamment d'experts pour effectuer les vérifications. L'effet de pilotage ne pourrait être atteint qu'avec un investissement financier et personnel correspondant. De plus, il est probable que l'État ne disposerait pas des connaissances spécialisées nécessaires pour effectuer ces contrôles.

5. Comment atteindre l'objectif du postulat de cette manière?

Cette solution prendrait en compte en partie les préoccupations du postulat, mais ne résoudrait que partiellement le problème de la complexité et du manque de clarté. Le contrôle des faits permettrait certes de mieux piloter la situation qu'en cas de simple enregistrement sans contrôle des faits. Cette solution n'empêcherait toutefois pas l'augmentation de la complexité et du manque de clarté, car en cas de lacunes dans la réglementation et de définitions qualitativement insuffisantes, de nouvelles aides à l'exécution continueraient d'être créées et enregistrées.

L'enregistrement des aides à l'exécution avec un contrôle des faits, une classification et une possibilité de rejet ne serait que partiellement efficace et entraînerait des charges importantes. L'objectif visé par le postulat ne serait que partiellement mis en œuvre.

4.3.4 Réglementation complète par un organisme étatique

Dans le cadre de cette solution, toutes les aides à l'exécution seraient élaborées et mises en vigueur par un organisme étatique encore à créer. Cet organisme coordonnerait toutes les aides à l'exécution du secteur de la construction, il recevrait les demandes de nouvelles aides à l'exécution, il évaluerait la nécessité des réglementations demandées, les ferait élaborer par des experts, il soumettrait les projets à une procédure de participation et les mettrait ensuite en vigueur.

1. **Quelle est le degré d'intervention des mesures?**

Pour pouvoir mettre en place cette solution, il faudrait une base dans la Constitution fédérale, car la Confédération n'a jusqu'à présent pas de compétence en la matière. Contrairement aux autres solutions, celle-ci irait beaucoup plus loin et ne pourrait pas s'appuyer uniquement sur l'art. 95 Cst. En outre, cette solution nécessiterait la création d'une compétence fédérale en matière de construction et d'aménagement du territoire, qui est actuellement du ressort des cantons. Les détails devraient être définies dans une nouvelle loi à créer. Cette solution porterait profondément atteinte interviendrait profondément dans la répartition fédérale actuelle des compétences entre la Confédération et les cantons.

2. **Comment préserver la capacité d'agir des éditeurs concernés par les aides à l'exécution?**

Grâce à cette solution, il y aurait un pilotage étatique de toutes les aides à l'exécution dans le secteur de la construction. Celles-ci ne pourraient plus être élaborées par des organisations privées. Les aides à l'exécution provenant du secteur privé perdraient leur pertinence et se limiteraient à des descriptions de produit et à des indications du fabricant. La capacité d'agir des éditeurs serait ainsi fortement limitée.

3. **Comment garantir à l'avenir l'indépendance économique des éditeurs concernés d'aides à l'exécution?**

Une réglementation aussi complète serait en contradiction avec plusieurs principes juridiques, notamment le principe de la liberté économique¹²⁷ et celui de la liberté de la science¹²⁸. Elle restreindrait en particulier grandement le fédéralisme. Le secteur de la construction deviendrait ainsi l'un des domaines les plus densément réglementés par l'État. En outre, il existe des doutes qu'une telle autorité de contrôle puisse être établie dans la pratique. Il faudrait en effet que cet organisme soit en mesure d'observer, de contrôler et de piloter chaque développement technique du secteur de la construction. Ce serait difficile à mettre en œuvre et freinerait l'innovation ainsi que le développement technique dans ce secteur.

4. **Comment parvenir à une "véritable" coordination avec un effet de pilotage efficace et effectif?**

L'élaboration de toutes les aides à l'exécution par un organisme centralisé permettrait de garantir le respect des standards minimaux généralement valables et donc la coordination à long terme.

5. **Comment atteindre l'objectif du postulat de cette manière?**

Une telle solution permettrait de satisfaire complètement toutes les exigences du postulat. La coordination demandée serait assurée dans son ensemble par l'organisme étatique de la Confédération. Une coordination directe des acteurs eux-mêmes, au sens des éditeurs d'aides à l'exécution, serait aussi possible dans cette option.

Cette solution entraînerait un abandon du système actuel. Les éditeurs (privés) des aides à l'exécution verraient leur liberté économique restreinte, tandis que l'État lui-même ne serait guère en mesure, en raison de son manque de connaissances spécialisées, d'élaborer lui-même toutes les aides à l'exécution. L'innovation dans le domaine de la construction risquerait en outre d'être fortement limitée.

¹²⁷ Art. 27 Cst.

¹²⁸ Art. 20 Cst.

4.3.5 Définition de conditions-cadres pour la coordination des aides à l'exécution dans le secteur de la construction

Les conditions-cadres de la coordination des aides à l'exécution pourraient être fixées dans une nouvelle base légale soit sur la base d'une loi fédérale existante, soit sur la base d'une nouvelle loi fédérale à créer (par exemple une « loi de standardisation dans le secteur de la construction »). Les points suivants pourraient notamment être réglés:

- **But**
L'objectif est de coordonner les acteurs par l'introduction d'un processus standardisé de manière à ce que les aides à l'exécution du secteur de la construction soient désignables.
- **Portée**
Il faudrait délimiter les domaines et les dimensions dans lesquels la nouvelle base légale fédérale à élaborer devrait déployer ses effets (par exemple les règles techniques dans le secteur de la construction, mais pas pour les installations électriques à basse tension; en revanche, dimension de durabilité devrait être intégrée par le biais de normes de durabilité).
- **Définition de la terminologie**
Il conviendrait de porter une attention particulière à ce qu'est une aide à l'exécution ou autre règle technique « pertinente », « utilisable », « claire » et « non contradictoire ». Il faudrait définir en quoi de telles aides à l'exécution se différencieraient de celles qui ne seraient pas élaborées selon les exigences de la nouvelle base légale fédérale à créer.
- **État de la technique / règles reconnues de l'art de la construction**
Les aides à l'exécution qui répondraient aux exigences de la base légale fédérale pourraient être désignées d'« état de la technique » ou de « règles reconnues de l'art de la construction ». Il en découlerait une réorganisation des conditions-cadres actuelles, car seules de coûteuses procédures judiciaires permettent aujourd'hui de décider au cas par cas si une aide à l'exécution correspond à l'état de la technique ou si elle a été appliquée à juste titre comme une règle reconnue de l'art de la construction.
- **Effets juridiques des aides à l'exécution**
Les aides à l'exécution qui seraient désignées dans le cadre de la nouvelle base légale fédérale devraient remplir les standards prescrits afin d'obtenir une pertinence juridique correspondante sur la base de la désignation.
- **Désignation des ayants droit, ainsi que des aides à l'exécution et des autres règles techniques**
Il conviendrait de définir une procédure permettant de désigner les organismes de normalisation, des institutions ou d'autres acteurs privés dont les aides à l'exécution et les règles techniques pourraient à leur tour être désignées comme état de la technique ou règles généralement reconnues de l'art de la construction. Ce processus de désignation des organisations pourrait être utilisé pour limiter le nombre d'actes de désignation au regard du nombre de règles techniques et d'aides à l'exécution désignables. Cela permettrait de limiter autant que possible les charges administratives. L'objectif serait d'établir une présomption de conformité avec renversement du fardeau de la preuve pour les règles techniques et les aides à l'exécution élaborées et publiées par des organismes désignés, afin que ces règles puissent être désignables de manière simplifiée.
- **Processus d'élaboration des aides à l'exécution**
Il faudrait définir des exigences, comme échelle de désignabilité pour le processus d'élaboration d'aides à l'exécution et d'autres règles techniques désignables, afin de garantir (comme dans la procédure législative) des standards universels, (par exemple une procédure de consultation parmi les personnes concernées par l'aide à l'exécution).
- **Exceptions**
Il faudrait créer des exceptions pour les acteurs du secteur public. Contrairement aux groupes d'intérêts privés, les acteurs publics n'ont généralement pas d'intérêts financiers liés à l'élaboration d'aides à l'exécution.
- **Financement**

En ce qui concerne l'élaboration des aides à l'exécution, des variantes au système de milice pourraient être développées. Une nouvelle possibilité de financement pour le travail de normalisation sécuriserait l'élaboration des aides à l'exécution dans le futur. Par exemple, un nouveau modèle pourrait être développé selon lequel seuls la perception d'une taxe directement auprès des planificateurs ne représenterait une charge financière que pour ceux qui profitent directement de l'élaboration des aides à l'exécution. Comme les planificateurs doivent aujourd'hui généralement acheter les aides à l'exécution, la perception d'une taxe ne constituerait pas une charge financière supplémentaire. Il serait alors envisageable d'accorder à certains groupes intéressés (en particulier les planificateurs) un libre accès aux aides à l'exécution financées de cette manière.

- **Registre**

Les aides à l'exécution pourraient être mises à disposition dans un registre accessible au public. Les aides à l'exécution qui ne satisferaient pas aux exigences de la nouvelle base légale fédérale ne seraient pas répertoriées pas dans le registre.

- **Exécution**

Il faudrait déterminer un organisme fédéral chargé d'exécuter la nouvelle base légale fédérale.

- **Voies de droit**

En cas de désaccord, il faudrait prévoir la possibilité pour les personnes concernées de faire valoir leurs droits par voie juridique.

L'évaluation de cette option aboutit aux réponses suivantes:

1. **Quelle est le degré d'intervention des mesures?**

La question de savoir quelle base légale existante pourrait fonder la coordination par la Confédération que demande le postulat a été examinée. Dans ce contexte, l'ordonnance sur la notification (ON)¹²⁹, liée à la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce relevant du domaine de compétence du SECO, a également été examinée.

L'ON ne règle toutefois que les compétences et les procédures de notification des prescriptions et normes techniques visant à empêcher les entraves techniques au commerce, ainsi que les tâches de l'Association suisse de normalisation (SNV). En revanche, il n'existe pas d'éléments de pilotage plus poussés, comme par exemple les principes du travail de normalisation.

De plus, la LETC est axée différemment. son but est d'empêcher les entraves techniques au commerce (extérieur) des produits¹³⁰. La LETC est axée sur la réglementation des produits, et ne couvre pas les règles techniques ni les aides à l'exécution qui concernent les ouvrages. Les règles techniques relatives aux ouvrages n'ont une importance dans le cadre de la LETC que si elles peuvent avoir un effet d'entrave technique au commerce¹³¹. La délégation au Conseil fédéral, à l'art. 11 LETC, se limite aux cas où « des prescriptions renvoient à des normes techniques ou qu'un tel renvoi est prévu (...) en prévision de l'élaboration de ces normes », les prescriptions évoquées devant être comprises, comme des prescriptions relatives aux produits en raison de l'art. 2 LETC.

Si aucune base légale correspondante n'existe ou ne peut être inscrite dans une loi fédérale existante, il faudra alors créer une nouvelle base légale indépendante. Il serait possible d'introduire une « loi de standardisation dans le secteur de la construction » en se fondant sur l'art. 95, al. 1, Cst.

2. **Comment préserver la capacité d'agir des éditeurs concernés par les aides à l'exécution?**

La capacité d'agir des éditeurs serait préservée également par la création d'une nouvelle base légale fédérale. Cette dernière n'empêcherait pas les éditeurs d'aides à l'exécution de les élaborer à l'avenir et de les publier en tant que tel. En outre, une telle nouvelle base légale

¹²⁹ Ordonnance du 17 juin 1996 sur la notification des prescriptions et normes techniques ainsi que sur les tâches de l'Association suisse de normalisation (ON; RS 946.511).

¹³⁰ Art. 1, al. 1, LETC.

¹³¹ Art. 2, al. 1, LETC en relation avec l'art. 3, let. b, et l'art. 5a LETC.

fédérale à créer garantirait une meilleure sécurité juridique aux éditeurs. Les aides à l'exécution élaborées selon les prescriptions de la nouvelle réglementation auraient une force juridique accrue, ce qui aurait pour effet secondaire positif d'augmenter la sécurité juridique pour toutes les personnes concernées sans devoir restreindre en contrepartie leur capacité d'agir.

3. Comment garantir à l'avenir l'indépendance économique des éditeurs concernés d'aides à l'exécution?

Le modèle économique actuel du secteur de la normalisation générera de plus grands défis à long terme. Les experts sont toujours moins nombreux à vouloir élaborer des normes sur une base « volontaire ». Le système de milice actuel est en outre coûteux pour les planificateurs, parce que les normes doivent être achetées. Inversement, les organismes de normalisation sont confrontés à un nombre croissant d'exigence (émanant aussi de certains groupes intéressés) pour que les normes techniques soient accessibles librement et gratuitement. Pour que le système de financement repose (en partie) sur une nouvelle base, il faudrait d'abord une source de revenus. Une taxe causale pourrait par exemple être perçue auprès des planificateurs. Une telle taxe¹³² aurait un lien d'imputation suffisant entre la taxe et l'utilité. Le planificateur assujéti à la taxe bénéficierait d'une meilleure coordination (prestation de l'État).

L'introduction d'une nouvelle base légale fédérale pourrait avoir des effets positifs sur les coûts dans certains domaines de la construction. Les aides à l'exécution pourraient être vérifiées quant aux aspects de la durabilité avant leur publication et l'installation de produits économes en ressources pourrai être encouragée.

Un nouveau modèle de financement pourrait préserver, voire garantir à long terme l'indépendance économique des éditeurs, puisque l'élaboration des aides à l'exécution serait indemnisée et ne devrait plus se faire uniquement dans le cadre du système de milice.

4. Comment parvenir à une "véritable" coordination avec un effet de pilotage efficace et effectif?

Une nouvelle base légale devrait définir clairement les exigences auxquelles les aides à l'exécution devraient satisfaire à l'avenir pour pouvoir être désignables. Ainsi, des exigences pourraient être fixées pour des aides à l'exécution « pertinentes », « utilisables », « claires » et « non contradictoires », ce qui permettrait de définir des standards universels. Cette coordination légale permettrait d'obtenir l'effet de pilotage souhaités.

5. Comment atteindre l'objectif du postulat de cette manière?

L'introduction d'une nouvelle base juridique permettrait d'endiguer l'augmentation de la complexité et du manque de clarté à un coût relativement faible, sans pour autant intervenir de manière trop en profondeur dans le système actuel. L'État se limiterait à édicter certaines consignes concernant les standards, en particulier en ce qui concerne le processus d'élaboration des aides à l'exécution et des règles techniques telles que les normes, afin que leur désignabilité soit reconnaissable pour les utilisateurs des règles. Ainsi, d'autres problèmes mis à l'ordre du jour par le postulat pourraient être abordés, notamment le défi pour les organismes de normalisation de pouvoir continuer à fournir des aides à l'exécution et des règles techniques, telles que les normes, « pertinentes », « utilisables », « claires » et « non contradictoires ».

L'introduction d'une nouvelle base légale devrait permettre d'améliorer la coordination comme le demande le postulat. Elle permettrait aussi d'améliorer la qualité globale du processus d'élaboration des aides à l'exécution. Ainsi, les aides à l'exécution pourraient être désignables, notamment grâce à la standardisation du processus. Les aides à l'exécution qui ne répondraient pas aux exigences de la nouvelle réglementation légale perdraient probablement de leur importance sur le « marché des

¹³² Une telle taxe, par exemple un « centime du planificateur », pourrait correspondre à une taxe, de l'ordre du pour mille sur les coûts de construction, payée par les planificateurs. Exemple de calcul: une taxe de 0,2 ‰ sur les coûts de construction donnerait environ 12 millions de francs par an en Suisse. En contrepartie, les planificateurs, principaux utilisateurs des aides à l'exécution, bénéficierait de coûts d'acquisitions réduits pour les aides à l'exécution ou un libre accès à celles-ci.

informations techniques ».

À long terme, l'état de la technique pourrait être ainsi clarifié pour la pratique dans de nombreux domaines. La perception d'une taxe permettrait également d'assurer aussi le financement du travail de normalisation. Comme cette taxe serait perçue auprès des planificateurs, le financement ne concernerait que les groupes qui profiteraient en définitive des travaux de standardisation.

5 Solution préférée

Comme présenté au ch. 4.3 *Solutions*, les différentes solutions ont été évaluées quant à leur pertinence au moyen des *Critères d'évaluation pour les diverses solutions* (ch. 4.2). Il s'est avéré que l'introduction d'une nouvelle base légale à élaborer soit sur la base d'une loi fédérale existante, soit sur la base d'une nouvelle loi fédérale à créer, comme décrit au ch. 4.3.5 *Définition de conditions-cadres pour la coordination des aides à l'exécution dans le secteur de la construction*, serait le moyen le plus approprié pour atteindre les objectifs du postulat.

La base constitutionnelle de l'art. 95 al. 1 Cst. permettrait de créer une nouvelle base légale. La capacité d'agir des éditeurs d'aides à l'exécution serait préservée. Certains standards universels devraient être respectés par les éditeurs pour que leurs aides à l'exécution puissent être désignables. L'introduction et l'uniformisation des exigences aurait un effet de pilotage. Les aides à l'exécution qui ne seraient pas désignées verraient leur importance réduite en tant que telles. Par conséquent, ces aides à l'exécution ne seraient probablement plus prises en considération par les utilisateurs, en particulier par les autorités de la construction et les planificateurs. Cet effet de pilotage permettrait de remédier à la complexité et au manque de clarté des aides à l'exécution dans le secteur de la construction. C'est pourquoi l'introduction d'une nouvelle base légale à élaborer soit sur la base d'une loi fédérale existante, soit sur la base d'une nouvelle loi fédérale à créer est la solution la plus prometteuse.

6 Perspective

Il est apparu que, dans le système actuel, les exigences en matière d'obtention de permis de construire se sont multipliées par rapport à celles d'il y a une vingt ans. Il est possible d'utiliser l'exemple suivant: en 1996, le dossier de demande de permis de construire pour un bâtiment de bureaux et locaux commerciaux comportait sept pages. En 2018, le dossier de demande de permis de construire au bâtiment existant était déjà deux fois plus volumineux avec 15 pages. L'extension du même bâtiment, également réalisée en 2018, comportait finalement plusieurs centaines de pages¹³³. Cependant, non seulement le nombre des aides à l'exécution augmente constamment, mais le volume des différentes aides à l'exécution augmente également avec l'évolution du secteur de la construction. Il faut donc s'attendre qu'en l'absence de mesures de pilotage, la densité réglementaire dans le secteur de la construction s'intensifiera encore au cours de 20 prochaines années. Sans pilotage de l'État, il est possible de supposer également que la complexité et le manque de clarté s'accroîtront encore à l'avenir. Comme déjà indiqué au ch. 2.3 *Contexte économique du postulat*, il faut supposer finalement que les organismes de normalisation ne pourront plus assumer leur tâche que de manière limitée, du moins à moyen terme. En particulier, le financement des acteurs en charge de créer les normes devient plus problématique à l'avenir. Il serait donc indiqué d'adapter le système actuel.

7 Conclusions / recommandation

Conformément au mandat qui lui a été confié, le Conseil fédéral a établi une vue d'ensemble et un rapport sur les aides à l'exécution fournies par les acteurs publics et privés dans le domaine de la planification et de la construction. Il a en outre indiqué comment la Confédération pourrait à l'avenir assurer une meilleure coordination entre les différentes règles techniques et les acteurs de la planification et de la construction qui en sont à l'origine. Le Conseil fédéral estime qu'une meilleure coordination pourrait être obtenue par l'introduction d'une base légale à élaborer soit sur la base d'une

¹³³ Wegmann et al., *ibid.*, ch. 4.2, p. 15 (pas encore publié).

loi fédérale existante, soit sur la base d'une nouvelle loi fédérale à créer (par exemple une « loi de standardisation dans le secteur de la construction »). Toutefois, et sans préjudice des options de financement actuelles ou futures pour les aides à l'exécution au sens du rapport, le Conseil fédéral ne souhaite pas la création d'un système parallèle au système de normalisation actuel au sens de l'art. 11 LETC.

En tenant compte de tous ces aspects, le Conseil fédéral recommande l'introduction d'une base légale appropriée comme solution la plus durable à long terme, afin d'endiguer la complexité et le manque de clarté des aides à l'exécution dans le domaine de la construction. Les autres solutions examinées soit empiètent davantage sur la capacité d'agir et l'indépendance économique des éditeurs d'aides à l'exécution concernés, soit elles ne peuvent pas endiguer durablement la complexité et le manque de clarté en raison de possibilités de coordination insuffisantes. La solution recommandée permettrait en revanche d'aborder et de résoudre divers problèmes actuels. Dans l'ensemble, l'élaboration qualitative de normes, qui présente un grand intérêt pour la Suisse, pourrait être garantie à long terme.