



Fiche d'information : dispositions légales visant à accélérer les procédures d'asile

Procédure d'approbation des plans dans le domaine de l'asile

1. Informations d'ordre général sur la procédure d'approbation des plans (PAP)

Teneur et but de la PAP

Lorsque la Confédération érige de nouvelles constructions et installations, qu'elle entend affecter à l'hébergement de requérants d'asile ou à l'exécution de procédures d'asile, ou qu'elle modifie à cet effet des bâtiments et installations existants, les plans du projet doivent dorénavant être approuvés par le Département fédéral de justice et police (DFJP). La PAP applicable dans le domaine de l'asile joue un rôle déterminant pour assurer la rapidité et la réussite de la mise en œuvre du projet de loi destiné à accélérer les procédures d'asile.

Mener une PAP dans le domaine de l'asile permet non seulement d'assurer une **meilleure coordination** mais également de simplifier et d'accélérer la procédure de permis de construire. Le respect des nombreuses dispositions juridiques fédérales et cantonales est confié en première instance à une seule autorité (le DFJP). Celle-ci octroie ensuite (en première instance) toutes les autorisations nécessaires au moyen de l'approbation des plans. L'introduction de la PAP destinée à simplifier la procédure de permis de construire bénéficie d'un large soutien. En effet, elle a été approuvée à l'unanimité dans les déclarations communes des deux conférences nationales sur l'asile (des 21 janvier 2013 et 28 mars 2014), et ce, par la Confédération, la totalité des cantons, l'Union des villes suisses et l'Association des communes suisses. De plus, lors de son assemblée plénière du 7 mars 2013, la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement s'est déclarée d'accord à la quasi-unanimité avec l'introduction d'une PAP. Enfin, lors de la procédure de consultation relative à la révision de la loi sur l'asile, la majorité des participants et, en particulier, 25 cantons se sont prononcés en faveur de l'introduction d'une telle procédure. La révision de la loi sur l'asile, et par conséquent l'introduction de la procédure d'approbation des plans, a enfin été approuvée par une claire majorité du peuple suisse en date du 5 juin 2016.

PAP ordinaire et PAP simplifiée

Les projets soumis à autorisation relèvent en principe de la **procédure ordinaire d'approbation des plans**. Elle implique une mise à l'enquête publique de 30 jours dans la commune concernée par le projet. Pendant cette période, il est possible de faire opposition au projet ou de formuler des propositions. Outre la commune, le canton et les autorités fédérales concernées sont consultées. Si nécessaire, l'autorité d'approbation organise des séances de conciliation. A la fin, elle rend une décision d'approbation des plans ou de refus. Sa décision peut faire l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif fédéral puis devant le Tribunal fédéral.

Les constructions et installations dont la modification ou la réaffectation n'altère pas sensiblement l'aspect extérieur du site, n'affecte pas les intérêts dignes de protection de tiers et n'a que des effets minimes sur l'aménagement du territoire et sur l'environnement sont, elles, soumises à la **procédure simplifiée d'approbation des plans**. Celle-ci ne prévoit pas de mise à l'enquête publique. En règle générale, la commune, le canton et les autorités fédérales sont consultés. La décision est publiée et peut également faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif fédéral et au Tribunal fédéral.

En cas de doute sur la procédure applicable, c'est la procédure ordinaire qui s'appliquera.

Plan sectoriel

La PAP se fonde sur un plan sectoriel (comparable à un plan directeur cantonal). Tout projet ayant des effets considérables sur l'aménagement du territoire et sur l'environnement présuppose qu'un tel plan ait été établi. Les plans sectoriels sont le principal instrument de planification de la Confédération pour coordonner ses activités ayant des effets sur l'organisation du territoire et les harmoniser avec celles des cantons. Un plan sectoriel contient les projets relevant d'un domaine de compétences de la Confédération (ici : le domaine de l'asile) qui affecteront concrètement le lieu considéré et présente en particulier leur impact sur l'organisation du territoire et l'environnement. Le Plan sectoriel Asile (PSA) a été adopté par le Conseil fédéral en date du 20 décembre 2017, ce qui lui confère un caractère contraignant pour les autorités de tout niveau (Confédération, cantons, communes) menant des activités ayant une incidence sur l'aménagement du territoire. À partir du 1^{er} janvier 2018, avec l'entrée en vigueur de l'ordonnance sur l'approbation des plans en matière d'asile (OAPA, RS 142.316), des demandes d'approbation des plans peuvent être présentés pour les projets de construction de Centres fédéraux d'asile.

Droits de participation et de recours

Les droits de participation et le droit de recours de la population restent garantis avec la PAP :

- tout au long de la mise à l'enquête publique auprès de la commune, la population a l'occasion de soumettre des propositions par écrit dans une procédure ordinaire (art. 10 pOAPA),
- les personnes intéressées et la commune elle-même peuvent faire opposition contre le projet (art. 11 et 12 pOAPA),
- le canton prend position sur le projet et se prononce sur la prise de position de la commune, sur les oppositions et sur les propositions (art. 13 pOAPA),
- la décision du DFJP d'approuver les plans peut être attaquée devant le Tribunal administratif fédéral puis devant le Tribunal fédéral.

Limitation à dix ans de la PAP dans le domaine de l'asile

La Confédération devrait avoir réalisé les principaux projets d'infrastructure dans les dix ans. C'est pourquoi la PAP dans le domaine de l'asile est limitée à dix ans pour les nouvelles constructions à compter de l'entrée en vigueur de la révision de loi. Ce délai ne s'applique pas aux travaux de transformation ou de rénovation de constructions et installations existantes, ni à la réaffectation durable de constructions et installations existantes en vue d'y héberger des requérants d'asile ou d'y mener des procédures d'asile.

Les PAP dans d'autres domaines

Des PAP existent déjà dans de nombreux domaines dans lesquels la Confédération ou les cantons accomplissent d'importantes tâches publiques :

Chemins de fer ; base de la PAP : loi sur les chemins de fer (LCdF) ; autorité unique : OFT ;
Militaire ; base de la PAP : loi sur l'armée (LAAM) ; autorité unique : DDPS ;
Aérodromes ; base de la PAP : loi sur l'aviation (LA) ; autorité unique : DETEC, OFAC ;
Routes nationales ; base de la PAP : loi sur les routes nationales (LRN) ; autorité unique : DETEC ;

Installations électriques à faible et à fort courant ; base de la PAP : loi sur les installations électriques (LIE) ; autorité unique : Inspection fédérale des installations à courant fort (ESTI). Dans l'élaboration des bases de la PAP dans le domaine de l'asile, le législateur s'est fondé sur la procédure du DDPS en raison de la similitude de ses conditions et de ses exigences.

2. Procédure d'expropriation dans le cadre de la PAP

Teneur de la procédure d'expropriation et autorité compétente

La PAP prévue dans la loi sur l'asile révisée (art. 95b, al. 2, LAsi) s'appuie sur la loi fédérale sur l'expropriation (LEx ; RS 711), laquelle régit la procédure fédérale d'expropriation.

Lorsqu'il est nécessaire de mener une procédure d'expropriation en plus d'une PAP, on parle de **procédure combinée d'approbation des plans**.

Dans le domaine de l'asile, le DFJP est l'autorité compétente non seulement pour la PAP elle-même mais également pour toute procédure d'expropriation menée en parallèle.

Droit de recours

La procédure d'expropriation est longue et laborieuse. Il est possible de former recours devant le Tribunal administratif fédéral, puis devant le Tribunal fédéral, tant contre la décision d'expropriation elle-même que contre la décision de la commission d'estimation (qui détermine le montant de l'indemnisation). En raison de la longue durée de cette procédure, on renonce le plus souvent possible, dans la pratique, à mener une procédure d'expropriation dans le cadre de la PAP de la Confédération (cf. ci-dessous).

Importance de l'expropriation dans la pratique

En pratique, les expropriations concernant des projets d'infrastructure (par ex., routes nationales, chemins de fer) sont très rares. La plupart des droits peuvent être acquis à l'amiable. Les procédures d'expropriation relevant du droit de voisinage engagées pour cause d'émissions sonores excessives provenant de l'exploitation de l'aéroport de Zurich-Kloten sont les plus importantes du point de vue quantitatif.

Les règles et les procédures de la future PAP dans le domaine de l'asile correspondent dans une large mesure à celles du DDPS. Ces vingt dernières années, aucune procédure d'expropriation n'a été menée dans le cadre de la PAP en vue de l'acquisition ou de la construction d'hébergements militaires.