



ASSS Suisse

Rapport interne : Oppositions aux projets de construction – Situation initiale, analyse des problèmes et options d'action

Secrétariat général, 8 septembre 2025

Introduction

En Suisse, les oppositions et recours (moyens juridiques contre les autorisations de construire) retardent ou empêchent de plus en plus souvent les projets de construction. Les médias et les spécialistes parlent avec humour des oppositions comme d'une « cinquième langue nationale » ou d'un « sport populaire suisse ». Les oppositions ont désormais une portée économique, car de nombreux projets ne sont pas réalisés et des logements ou infrastructures pourtant nécessaires font défaut¹.

Les projets publics des communes, tels que les infrastructures sportives, ne sont pas épargnés. Les projets peuvent être retardés de plusieurs années et leur coût augmenter.

Dans le cadre de sa séance du 26 mars 2025, le comité de l'ASSA Suisse alémanique a chargé le secrétariat général de traiter ce sujet. Le présent rapport propose une analyse concise de la problématique, un aperçu comparatif de la situation juridique en Autriche et en Allemagne, ainsi qu'une présentation systématique des options d'action actuellement discutées en Suisse. Il ne comporte aucune évaluation de fond des propositions présentées. En complément, des marges de manœuvre pratiques pour les communes dans la gestion des oppositions sont mises en évidence – sous forme d'un instrumentaire applicable.

Contexte

Pourquoi y a-t-il si souvent des oppositions ? Le droit suisse de la construction accorde aux personnes concernées de larges droits de participation. Pratiquement tous les habitants à proximité d'un projet peuvent déposer une opposition. Cela correspond fondamentalement au principe démocratique de participation : la procédure d'opposition est volontairement conçue comme peu contraignante et peu coûteuse, afin que non seulement les personnes aisées, mais toutes puissent avoir la possibilité de s'opposer à un projet de construction.

Dans la pratique, cela conduit toutefois de plus en plus souvent à des oppositions tactiques. Les motifs typiques de telles oppositions relèvent d'intérêts personnels des riverains (préservation de la vue, du calme, de l'image du quartier), souvent justifiés par des arguments d'intérêt public. La situation juridique actuelle permet en effet à des particuliers d'intervenir en invoquant de prétendus arguments d'intérêt général. Cette large

¹ <https://www.srf.ch/news/schweiz/beliebtes-rechtsmittel-einsprachen-die-fuenfte-landessprache-der-schweiz>



possibilité de légitimation fait que presque chaque grand projet de construction fait l'objet de contestations. Outre les oppositions de riverains, les recours d'associations (p. ex. d'organisations environnementales) jouent parfois un rôle, mais la majorité des oppositions provient de particuliers.

L'évaluation coûts/bénéfices est favorable aux opposants : selon un arrêt récent du Tribunal fédéral, les autorités compétentes ne peuvent en principe pas imposer de frais de procédure aux opposants déboutés, sauf si leur opposition était manifestement abusive. En règle générale, c'est donc le maître d'ouvrage, considéré comme « responsable » de la procédure, qui supporte les frais, même si la partie adverse perd. De ce fait, les opposants ne prennent pratiquement aucun risque financier. La tentation est donc grande de « tenter le coup », ne serait-ce que pour retarder un chantier de quelques mois ou années².

Les conséquences pour les projets et les communes sont graves : la plupart des procédures d'opposition se terminent finalement en faveur des projets de construction – dans environ 80 % des cas, les oppositions sont rejetées en première ou en deuxième instance, retirées ou classées sans suite, comme le montre une analyse du Swiss Real Estate Institute de la Haute école d'économie de Zurich (HWZ)³. En fin de compte, la mise à disposition des infrastructures est retardée, ce qui entraîne une hausse des coûts et des pénuries.

Comparaison avec l'Allemagne et l'Autriche

Un regard à l'étranger montre que les oppositions ne sont nullement un phénomène exclusivement suisse, mais qu'elles sont traitées différemment. L'Autriche et l'Allemagne connaissent certes aussi des droits pour les riverains de s'opposer à des projets de construction, mais les obstacles juridiques y sont en général plus élevés.

En Autriche, par exemple, les voisins n'ont en principe que le droit d'exiger le respect du code de la construction⁴. *«Les voisins n'ont le droit d'exiger que le respect du code de la construction (par ex. les règles de distance). Les intérêts qui ne trouvent pas de fondement dans ce code ne doivent pas être pris en compte»*, selon le guide officiel des autorités autrichiennes. La qualité de partie des voisins dans la procédure d'autorisation de construire est donc limitée : les objections doivent se fonder sur des droits dits subjectifs publics des voisins – typiquement les règles de distance, la hauteur des bâtiments, les nuisances affectant leur propre parcelle. Les intérêts publics généraux (comme l'esthétique urbaine ou la protection de l'environnement) ne peuvent pas être invoqués par des particuliers, sauf s'ils concernent en même temps leurs propres droits. De plus, le droit procédural autrichien prévoit souvent une forclusion : les voisins doivent formuler leurs objections en temps utile lors de l'audition de construction ou dans le délai imparti, faute de quoi ils perdent ce droit⁵. Dans l'ensemble, les procédures de construction en Autriche sont considérées comme plus strictes et davantage orientées vers des normes objectives.

En Allemagne, la situation juridique est similaire, marquée par le principe de la protection des voisins uniquement en cas d'atteinte directe. Là aussi, les voisins peuvent former opposition et engager un recours contre un permis de construire délivré, mais seulement si le projet enfreint des dispositions destinées à protéger précisément ce voisin (protection des tiers). Dans certains Länder, une opposition n'a pas d'effet suspensif de plein

² Étude mandatée par les Offices fédéraux du développement territorial (ARE) et du logement (OFL)

<https://www.bwo.admin.ch/fr/oppositions-et-recours>

³ <https://www.nzz.ch/wirtschaft/baueinsprachen-sind-eine-einladung-fuer-halbkriminelles-verhalten-ld.1834100>

⁴ [Bauten auf dem Nachbargrundstück](#)

⁵ [Österreichischer Gemeindebund. Schriftenreihe «Recht und Finanzen für Gemeinden».](#)



droit⁶. Néanmoins, on y constate également des plaintes concernant la longueur des procédures, en particulier pour les grands projets. Mais ce sont souvent des associations ou des initiatives citoyennes qui intentent des recours, et moins fréquemment des particuliers.

Options d'action possibles

Dans des études récentes, des discussions spécialisées ainsi que dans le plan d'action contre la pénurie de logements⁷ – élaboré à la suite de la table ronde du 13 février 2024 sous la direction du conseiller fédéral Guy Parmelin – différentes solutions sont proposées afin de gérer plus efficacement le nombre croissant d'oppositions :

- **Limiter le droit d'opposition** : il est discuté de restreindre à l'avenir le droit de recours aux seules personnes directement et particulièrement concernées, et de ne plus admettre les intérêts publics généraux comme motif d'opposition de la part de particuliers. Une recommandation centrale de l'étude mandatée par les Offices fédéraux du développement territorial (ARE) et du logement (OFL) est de limiter légalement le cercle des personnes ayant qualité pour former opposition. « Ces possibilités élargies de contestation prolongent la procédure sans prendre en compte d'intérêts privés concrets. Or, ce n'est pas le rôle des particuliers de défendre les intérêts publics et ainsi de venir en aide aux autorités », écrivent les auteurs de l'étude⁸. À l'avenir, tous les habitants d'un voisinage ne devraient donc plus être autorisés à recourir, mais uniquement les personnes directement et particulièrement touchées. De plus, les griefs recevables devraient être limités à des intérêts individuels et concrets. Les oppositions privées ne pourraient alors plus invoquer des motifs d'ordre public (comme la protection générale de l'environnement, qui relève en réalité des associations). **Pas d'effet suspensif automatique** : afin d'éviter le blocage pendant de longues procédures de recours, la même étude propose de retirer l'effet suspensif automatique aux recours en matière de construction. Ceux-ci ne devraient plus entraîner systématiquement un arrêt du chantier, mais uniquement en cas d'urgence reconnue par un juge. La commune peut déjà aujourd'hui demander à l'instance de recours compétente de ne pas accorder d'effet suspensif à une opposition. Elle doit toutefois démontrer de manière convaincante l'urgence et l'intérêt public.
- **Simplification des procédures** : il est proposé de réduire le nombre d'instances ou d'introduire des délais de décision clairs pour les autorités afin de raccourcir la durée des procédures. Ainsi, par exemple, pour des terrains de jeu mobiles, une simple information à l'exécutif communal pourrait être exigée à la place d'un permis de construire. De telles simplifications procédurales allégeraient également la charge des autorités compétentes.
- **Conséquences financières en cas d'abus** : afin de rendre les oppositions abusives moins attractives, il est envisagé d'introduire des taxes d'opposition ou une participation plus élevée aux frais pour les parties déboutées⁹. Les auteurs de l'étude du OFL recommandent d'ancrer dans les lois cantonales sur l'aménagement du territoire et la construction des dispositions efficaces en matière d'abus, afin de faciliter même d'éventuelles demandes de dommages-intérêts contre les retardataires de mauvaise foi.

⁶ [Baugenehmigung: Widerspruch einlegen > Hilfe vom Anwalt](#)

⁷ <https://www.bwo.admin.ch/fr/plan-d-action-sur-la-penurie-du-logement>

⁸ Rechtsmittelsysteme im öffentlichen Baurecht: Übersicht, Auswirkungen und Vorschläge (uniquement en allemand), Seite 18. [Link](#)

⁹ Paru le 28.7. [Wer Einsprache erhebt, soll Zehntausende Franken hinterlegen | zentralplus](#)



- **Seuils plus élevés après un contrôle de qualité** : après des procédures préalables d'examen ou de participation (par ex. commission d'urbanisme, étude d'impact sur l'environnement), certains points ne pourraient plus faire l'objet d'une opposition ultérieure.
- **Clarté en matière d'aménagement du territoire** : il est enfin recommandé de fixer dès le stade des plans de zones et des plans directeurs des objectifs de développement contraignants, afin de mieux soutenir les futurs projets de construction. Lorsque les plans de zones, les règlements de construction et les plans directeurs indiquent clairement où une densification est souhaitée, il est possible d'argumenter que les oppositions vont à l'encontre de l'intérêt public. Sur le plan politique, la commune peut montrer l'exemple en définissant dans sa propre planification locale des lignes directrices claires. Cela ne supprime certes pas directement les oppositions, mais crée une justification normative pour les projets (les opposants se retrouvent alors formellement en contradiction avec un plan de zones adopté démocratiquement, ce qui réduit leurs chances de succès).

Les mesures proposées font actuellement l'objet de discussions actives aux niveaux fédéral, cantonal et communal, ou sont demandées dans le cadre de postulats et de motions. En définitive, il appartient au législateur de décider des modifications qu'il souhaite apporter.

Marge de manœuvre des communes dans la pratique

Indépendamment des décisions juridiques et politiques de grande envergure, les autorités communales peuvent, dans le cadre concret de la procédure d'autorisation et de la préparation des projets, prendre diverses mesures pour prévenir les oppositions ou y faire face efficacement. Ces mesures sont très efficaces, mais nécessitent parfois des ressources supplémentaires ainsi qu'une communication stratégique et bien coordonnée:

- **Communication publique autour des projets de construction** : les communes peuvent accompagner leurs projets de construction de manière proactive. Grâce à des visualisations et à des informations destinées aux citoyens sur l'avancement et les avantages du projet, l'acceptation de celui-ci peut être renforcée.
- **Processus participatifs et implication précoce des personnes concernées** : les communes pourraient mettre en place des processus participatifs et transformer les personnes concernées en parties prenantes, afin que les oppositions puissent être identifiées et désamorçées à un stade précoce. Les communes devraient rechercher de manière proactive le dialogue avec les voisins directs et le quartier. Par exemple, elles peuvent organiser des séances d'information ou des ateliers avant le dépôt officiel de la demande de permis de construire. Les préoccupations peuvent ainsi être prises en compte et de légers ajustements intégrés au projet (p. ex. concernant l'accès, la végétalisation, la planification des phases de construction). Si les riverains se sentent écoutés et constatent que leurs préoccupations ont été prises en considération, ils renoncent plus volontiers à déposer une opposition formelle. Ce principe de planification coopérative (« participation avant dépôt ») s'est avéré efficace dans les projets controversés pour désamorcer les conflits.
- **Optimisation du projet et qualité** : plus la qualité de la planification d'un projet de construction est élevée et plus celui-ci s'intègre bien dans le paysage urbain, moins il y a de motifs d'opposition. Les communes devraient donc investir dans un développement minutieux du projet (le cas échéant via un concours d'architecture, des comités d'experts externes, etc.) afin d'éliminer les points critiques évidents (dimensions du projet, questions d'émissions). Les projets conformes aux règles et bien fondés



offrent moins de points d'attaque aux opposants – et si des oppositions sont tout de même formulées, les chances de succès pour la commune sont nettement meilleures. Il est également important de disposer d'une documentation claire : tous les rapports requis par la loi (circulation, bruit, environnement) doivent être élaborés à l'avance et expliqués publiquement. La commune peut ainsi démontrer de manière transparente que toutes les prescriptions ont été respectées – les oppositions sont alors sans fondement si elles dénoncent des lacunes injustifiées.

- **Gestion active des oppositions** : lorsqu'une opposition est déposée, la commune peut tenter d'agir activement dans la procédure pour trouver une solution. Certes, la commune se trouve dans une double position, à la fois maître d'ouvrage et autorité d'autorisation, mais de nombreux règlements de construction permettent des arrangements. Il est par exemple possible d'organiser des entretiens de conciliation avec les opposants, éventuellement avec l'appui d'experts indépendants ou d'élus comme médiateurs. On peut envisager d'accorder à certains opposants des concessions ou des alternatives, dans la mesure où l'objectif du projet n'est pas compromis – par exemple un meilleur aménagement paysager, des fenêtres antibruit supplémentaires financées par la commune, ou un droit de regard sur la conception des aménagements extérieurs. L'objectif est que l'opposition soit retirée.
- **Accélération du traitement des procédures** : au niveau administratif, la commune peut, du moins dans son propre domaine de compétence, veiller à la rapidité du processus. Les demandes de permis de construire devraient être examinées rapidement et approuvées avec le moins d'erreurs possible, afin que les opposants ne trouvent pas de motifs formels pour retarder la procédure. Dans le cadre de l'opposition également, la commune peut solliciter rapidement des prises de position (p. ex. de services spécialisés) et rendre sa décision d'opposition, afin que le dossier puisse être transmis à l'instance suivante. Une gestion professionnelle et rodée des procédures montre aussi aux opposants que leurs préoccupations sont certes examinées, mais que les retards infondés ne seront pas tolérés.
- **Améliorer la coordination interne de l'administration** : il est recommandé que les services administratifs – tels que l'office de l'environnement et de l'énergie, la protection des monuments historiques ou l'assurance des bâtiments/police du feu – engagent, en cas d'incertitudes ou de questions concernant les plans déposés, un dialogue direct et précoce avec les responsables de projet concernés. La formulation des conditions devrait reposer sur un examen attentif des documents et, idéalement, se faire en concertation. Cela contribue à éviter les malentendus, à réduire la charge administrative et à renforcer la confiance envers l'administration en tant que partenaire fiable.
- **Tirer des enseignements des cas précédents** : un « registre des oppositions » interne à la commune peut aider à identifier des modèles, à en tirer des leçons et à agir de manière proactive.
- **Relèvement du seuil pour déposer une opposition** : il est également envisageable d'introduire une taxe modérée pour les oppositions, même si cela n'est (encore) pas imposé par la loi. Par exemple, les communes pourraient prévoir dans leur règlement sur les émoluments pour les procédures d'autorisation de construire une contribution aux frais de traitement des oppositions (dans la mesure où le droit supérieur le permet).
- **Fractionnement des projets de construction en sous-projets indépendants** : pour les grands projets, il peut être judicieux de diviser l'ensemble du projet en plusieurs sous-projets distincts et indépendants



– en particulier lorsqu’il existe des risques d’opposition pour certains volets, tandis que d’autres peuvent être réalisés sans obstacles majeurs. Ce fractionnement permet de mettre en œuvre rapidement les parties non contestées, tandis que les autres volets sont traités séparément et, si nécessaire, examinés juridiquement. La condition est que les sous-projets soient fonctionnellement et juridiquement autonomes en matière d’autorisation.

Conclusion

L’ordre juridique accorde de larges possibilités d’opposition pour de bonnes raisons (droits des citoyens, protection juridique). Toutefois, les conditions-cadres ont évolué de telle sorte que des intérêts particuliers disposent désormais, par le biais des oppositions, d’un pouvoir de blocage excessif. De faibles obstacles et l’absence de conséquences en cas d’abus conduisent à des oppositions qui, dans la majorité des cas, n’aboutissent pas à une amélioration substantielle des projets, mais agissent principalement comme un frein. Cela entrave un développement rapide de la construction – tant dans le logement privé que dans les projets publics. D’où l’appel croissant à des réformes visant à continuer de protéger les préoccupations légitimes, tout en limitant les tactiques abusives de retardement.