



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Pierre-Alain Clément

2016-GC-10

Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (permis de construire)

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 5 février 2016, le député Pierre-Alain Clément ainsi que trois cosignataires ont demandé une modification de l'article 139 de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC) consistant à ajouter un nouvel alinéa 3, dont la teneur serait la suivante : « *Le Conseil d'Etat peut attribuer aux communes aptes la compétence de délivrer les permis de construire en lieu et place des préfets* ». Les motionnaires estiment que, compte tenu de la complexité toujours plus grande des normes techniques et du cadre légal applicable en matière d'aménagement du territoire et de constructions, il est illusoire de croire que les dossiers transmis par les communes satisfont tous à un examen approfondi de leur forme et de leur contenu. Ils sont d'avis qu'il se justifie de faire une distinction dans la procédure entre les communes qui doivent être considérées comme aptes à effectuer des contrôles complets et corrects et celles qui ne le sont pas. La proposition revient à permettre aux communes qui disposent des ressources techniques et juridiques nécessaires d'obtenir de la part du Conseil d'Etat la compétence de consulter elles-mêmes les services de l'Etat, à la place du Service des constructions et de l'aménagement (SeCA), et de délivrer les permis de construire à la place du préfet. Les motionnaires estiment que cette nouvelle compétence déchargera de manière sensible le SeCA et les préfets. Pour le surplus, les motionnaires posent trois questions au Conseil d'Etat portant sur la pratique de non-communication par le SeCA de la teneur des préavis, sur les coûts induits par les projets pour l'informatisation des dossiers de permis et enfin sur la base légale autorisant le canton à établir un tarif sur les émoluments en matière de permis de construire et de plans d'aménagement.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Motion

La LATeC a maintenu les compétences des autorités appelées à statuer dans le cadre de la procédure de permis qui étaient définies dans l'ancienne loi du 9 juin 1983. Dans le message qui accompagnait son projet de loi, le Conseil d'Etat estimait que les compétences proposées (soit le préfet pour la procédure ordinaire et le conseil communal pour la procédure simplifiée) avaient fait leur preuve et n'avaient pas lieu d'être modifiées (Message n° 43 du 20 novembre 2007 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, BGC septembre 2008, p. 1289). Ces aspects n'ont fait l'objet d'aucune discussion devant le Grand Conseil.

Le Conseil d'Etat reconnaît que le domaine de l'aménagement du territoire et des constructions s'est complexifié ces dernières années, en raison de l'évolution technique et législative dans les domaines de l'énergie, de la mobilité et de la protection de la nature, du paysage et de l'environnement, mais aussi du fait de la révision partielle de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT), entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014, et de l'insécurité juridique qui en découle au niveau des procédures de plans d'aménagement local.

Les motionnaires prétendent que la grande majorité des communes ne seraient pas à même d'accomplir correctement leurs tâches de contrôle des demandes de permis. Le Conseil d'Etat estime que ce constat doit être relativisé. Sur la base des renseignements obtenus auprès du SeCA, il semble que bon nombre de communes se montrent tout à fait capables d'effectuer des contrôles complets des dossiers, même si elles ne disposent pas d'un service technique. Par ailleurs, la grande majorité des demandes de permis ne présente pas de difficulté particulière. On relève à cet égard qu'en 2015, la part des dossiers faisant l'objet d'oppositions s'élève à 13,2 %, tandis que dans 64,3 % des dossiers traités par le SeCA les préavis de tous les services sont favorables. Enfin, il faut souligner que les communes qui éprouvent des difficultés à gérer la complexité des dossiers gardent la possibilité de confier des mandats à des tiers qualifiés dans le domaine des constructions pour effectuer ces contrôles.

Depuis l'entrée en vigueur de la LATeC, le 1^{er} janvier 2010, diverses mesures ont été prises afin d'aider les communes dans leur contrôle des demandes de permis. Tout d'abord, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) a publié en 2011 un guide des constructions, comprenant les directives sur le contenu des demandes de permis. En 2013, des nouvelles modalités pour le traitement des demandes de permis ont été mises en place, d'entente avec la Conférence des préfets et l'Association des communes fribourgeoises (ACF). Ces nouvelles modalités ont contribué à une amélioration significative de la qualité des dossiers déposés. Simultanément, une check-list détaillée et un modèle de préavis communal ont été mis à disposition des communes afin de faciliter leurs contrôles.

Ainsi, même si des efforts doivent encore être consentis pour améliorer la qualité des contrôles des demandes de permis au niveau communal, il existe un large éventail de moyens qui peuvent être mis en œuvre, notamment par le biais de formation, pour atteindre ce résultat. A cet égard, le Conseil d'Etat relève que ce n'est pas en conférant aux grandes communes la compétence décisionnelle dans la procédure ordinaire de permis que l'on parviendra à remédier au prétendu manque de compétence des communes plus petites, d'autant qu'en 2014 et 2015, le nombre de dossiers déposés par les communes dotées d'un service technique (Bulle, Fribourg, Châtel-Saint-Denis, Villars-sur-Glâne, Düringen, Morat et Romont) ne représentait que le 18 % de la totalité des dossiers transmis au SeCA.

Même s'il est probable que la modification légale proposée permettrait d'obtenir un gain de temps pour le traitement des dossiers déposés dans certaines communes, en particulier pour les dossiers de permis sans opposition ni préavis défavorable, le Conseil d'Etat estime qu'elle présente des inconvénients majeurs. Cet avis est partagé par la Conférence des préfets et l'ACF, lesquelles ont été consultées dans le cadre du traitement de la motion et proposent d'ailleurs qu'elle soit rejetée.

En premier lieu, le critère utilisé par les motionnaires, demandant une différence de traitement entre les communes jugées « aptes » et celles qui ne le seraient pas, et auxquelles la compétence devrait être « retirée », pose problème. On peine à voir sur la base de quels critères le Conseil d'Etat

pourrait attribuer à certaines communes la compétence décisionnelle et la refuser à d'autres qui en feraient la demande. Le fait qu'une commune dispose d'un service technique ne saurait être le seul critère déterminant. On l'a vu, de nombreuses communes sont organisées de telle manière qu'elles parviennent à effectuer des contrôles satisfaisant des demandes de permis.

La proposition est également problématique du point de vue de la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Elle reviendrait à instaurer un système à deux vitesses, en créant une inégalité entre les communes. Cet argument est relevé tant par l'ACF que par la Conférence des préfets. Le système proposé aurait pour conséquence de créer des modalités de contrôle différentes en fonction des communes. Pour les dossiers déposés auprès des communes qui auraient la compétence décisionnelle, il n'y aurait notamment plus de contrôle matériel des règles de construction de la part du canton. Cela apparaît problématique dans la mesure où les règlements communaux relatifs aux plans d'affectation font l'objet d'une approbation par la DAEC, laquelle devient ainsi liée par son contenu. De plus, il faudrait s'assurer que ces communes ont consulté tous les services dont le préavis est requis. Or on sait aujourd'hui que la consultation des services dans le cadre de la procédure simplifiée est souvent lacunaire. Pour ces motifs, on pourrait se demander s'il ne justifierait pas de donner à la DAEC un droit de recours contre les décisions rendues par les communes. D'autre part, il paraît évident que la mise en œuvre de la modification légale ne pourrait se faire sans mettre à disposition des communes jugées « aptes » des moyens financiers supplémentaires pour renforcer leurs effectifs. En effet, dans le système actuel, c'est le préfet qui mène et dirige la procédure d'instruction en cas de conditions spéciales ou de préavis défavorables émis par les services cantonaux. C'est également lui qui statue sur les oppositions, qui deviennent d'ailleurs de plus en plus complexes au fil des années. En cas de changement de compétence, ces tâches devraient être assumées par les communes, lesquelles n'ont aujourd'hui qu'à se déterminer sur les oppositions dans le cadre de leur préavis et ne sont pas chargées d'effectuer la pondération des intérêts en présence.

De plus, la modification légale proposée impliquerait la création d'un droit de recours contre les décisions communales, auprès du préfet. Cette voie de droit supplémentaire ne serait ouverte que dans certaines communes, ce qui serait source d'une inégalité de traitement non seulement entre les communes, mais aussi entre les administrés. Il serait difficilement acceptable, pour des dossiers de même type, de soumettre certains projets à une voie de droit supplémentaire suivant la commune où ils sont déposés. Il est également à craindre que les contestations des décisions communales soient nombreuses. Cette possibilité de recours auprès de l'Etat créerait une nouvelle charge pour les préfetures, compensant en bonne partie le gain de temps obtenu pour le traitement des demandes au niveau des communes. Dans bon nombre de dossiers faisant l'objet d'opposition, il est à craindre que la durée de la procédure soit considérablement allongée par rapport à aujourd'hui.

La proposition de modification légale pose également problème sous l'angle de la cohérence dans l'application du droit. Les rapports mentionnés dans la motion soulignent l'importance de l'harmonisation de l'application du droit pour la délivrance des permis de construire. La Conférence des préfets et le SeCA y travaillent de manière constante et font des efforts soutenus pour assurer cette cohérence dans l'interprétation des normes applicables. En multipliant les instances décisionnelles, ce travail d'harmonisation deviendrait extrêmement difficile, voire même impossible. A part les conséquences négatives qu'une telle diversification dans l'application du droit aurait pour les administrés (les requérants et les architectes), notamment sur le plan de l'égalité de traitement, cela augmenterait certainement le travail des instances de recours, à savoir les préfets et le Tribunal cantonal.

La modification légale proposée aurait en outre des conséquences négatives pour les finances de l'Etat, concrètement pour les comptes des préfectures. En effet, parmi les dossiers de demande de permis qui rapportent une certaine somme d'émoluments, il y en a aussi qui ne posent guère de problèmes aux préfectures. Si ces permis n'étaient plus délivrés par les préfectures, la perte d'émoluments qui en résulterait pour l'Etat compenserait les avantages en termes de temps gagné. Et ces pertes ne pourraient être que très partiellement compensées par les émoluments encaissés pour le surplus de travail en rapport avec le traitement des recours contre les décisions communales, les frais de procédure perçus pour les recours étant beaucoup moins importants que ceux perçus pour la délivrance des permis de construire.

Enfin, il faut souligner qu'une modification des compétences décisionnelles dans la procédure ordinaire de permis aurait des répercussions sur l'application du suivi informatique des dossiers de permis de construire (projet Perco), en remettant en cause certains choix faits dans le cadre de l'élaboration de cette nouvelle application informatique. Il en résulterait des coûts supplémentaires pour l'Etat ainsi que la mise en place de nouvelles formations.

En résumé, même si l'on peut comprendre dans le contexte actuel la demande des motionnaires, dans un souci légitime de faire des propositions concrètes pour alléger la charge de travail de l'administration et en particulier du SeCA et des préfectures, le Conseil d'Etat estime, au vu des arguments développés ci-dessus, qu'elle n'est pas opportune et qu'elle créerait bien plus de problèmes qu'elle n'en résoudrait. Le Conseil d'Etat s'engage en revanche à poursuivre ses efforts afin d'améliorer l'efficacité dans le traitement des dossiers, la durée des procédures et dans ce cadre d'apporter toute l'aide nécessaire aux communes chargées du contrôle des demandes de permis.

Le Conseil d'Etat n'est toutefois pas opposé à réexaminer la question dans le cadre du désenchevêtrement des tâches.

En conclusion, le Conseil d'Etat vous invite à rejeter cette motion.

2. Autres points ne nécessitant pas de modification légale

a) Non-communication de la teneur des préavis par le SeCA

Avant la mise en place en 2013 des nouvelles modalités de traitement des demandes de permis, le SeCA communiquait lui-même la teneur des préavis défavorables. Cette communication conduisait à des modifications répétées des plans, alors que les dossiers étaient en cours de circulation auprès des services. Il en résultait une confusion générale quant aux plans à valider, une surcharge de travail importante pour le SeCA et, au final, une augmentation sensible de la durée de la procédure d'examen par les services, avant la transmission des dossiers au préfet. Ni la LATeC, ni le règlement d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATeC) ne prévoient que le SeCA puisse demander lui-même des compléments et des modifications de plans ou qu'il communique lui-même la teneur des préavis au requérant et/ou à la commune. L'un des objectifs des nouvelles modalités de traitement introduites en 2013 était de renforcer le rôle des préfets en tant qu'autorité de décision, seule responsable pour prendre les mesures d'instruction nécessaires (art. 1 al. 2 ReLATeC). La communication des préavis est une modalité de l'exercice du droit d'être entendu et à ce titre, une mesure d'instruction relevant de la compétence exclusive du préfet. Le Conseil d'Etat souligne que les nouvelles modalités, dont l'efficacité a d'ailleurs été reconnue dans le rapport Overney du 3 juin 2015, ont été mises en place d'entente entre la DAEC,

la Conférence des préfets et l'ACF. Ces partenaires sont conscients de la nécessité pour les préfetures d'être informées au plus vite des éventuelles difficultés surgissant dans le cadre du traitement des dossiers, afin qu'elles puissent examiner si des mesures doivent être prises (notamment l'information du requérant) avant que l'examen du dossier par tous les services cantonaux ne soit terminé. Des mesures seront prises prochainement dans ce sens.

b) Coûts induits par les processus de suivi électronique des demandes de permis

Le projet de suivi électronique des demandes de permis (Perco) est en cours. Il s'agit de pouvoir gérer les demandes de permis de construire en ligne pour les citoyens, les architectes, les communes, les services cantonaux et les préfetures. Ce projet informatique fait suite à un autre projet, Référentiel de données des bâtiments et adresses (Harmbat), une solution qui prévoyait d'intégrer l'actuelle application (Datec) et de couvrir l'ensemble du processus de traitement des dossiers, de la demande du permis jusqu'à l'autorisation de construire, ainsi que d'harmoniser les bases de données des bâtiments et adresses. L'ensemble étant devenu trop lourd pour un projet unique, il a été scindé en deux parties distinctes : le suivi des demandes de permis (Perco) d'un côté, le projet Référentiel de données des bâtiments et adresses de l'autre.

Perco comprend dans son périmètre les procédures ordinaires, simplifiées de permis et les demandes préalables depuis le dépôt de la demande par le requérant jusqu'à la délivrance du permis d'occuper. Sont exclues du périmètre les procédures d'approbation de droit fédéral, la circulation des documents d'aménagement (PAL et PAD), ainsi que l'harmonisation des bases de données des bâtiments et adresses. A relever que les PAL et des PAD feront l'objet d'un projet informatique spécifique dans le cadre de la mise en œuvre de la loi fédérale du 5 octobre 2007 sur la géoinformation (LGéo, RS 510.62).

L'objectif est de mettre en production la nouvelle application (FRIAC) début 2018.

Les coûts liés aux mandats de prestation de tiers informatiques qui ont été attribués pour les projets informatiques en lien avec la gestion des demandes de permis sont les suivants :

- > Datec (2006-2012) : 1 327 988 francs,
- > Harmbat (2010-2014) : 950 051 francs,
- > Projet Perco (2014-2018) : 777 826 francs (encourus) + 1 707 000 francs (budgétés),

pour un coût total de 4 762 865 francs.

c) Base légale pour les émoluments en matière de permis de construire et de plans d'aménagement

Les émoluments pour l'examen des plans d'aménagement et des demandes de permis sont perçus sur la base de l'ordonnance du 30 juin 2015 fixant le tarif des émoluments et des frais de procédure dans le domaine de l'aménagement du territoire et des constructions (RSF 710.16). Cette ordonnance se fonde sur la loi du 9 février 1924 concernant les émoluments de chancellerie (RSF 126.2) et sur le tarif du 9 janvier 1968 des émoluments administratifs (RSF 126.21). Le Conseil d'Etat considère que la loi précitée constitue une base légale suffisante pour l'établissement du tarif et de l'ordonnance en question, lesquels n'ont, à ce jour, fait l'objet d'aucune contestation de la part d'une commune ou d'un-e requérant-e.

21 juin 2016