Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—
Motion Benoît Rey M 1018.12
Modification de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC) et du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA)

I. Résumé de la motion

Dans le cadre des procédures d'aménagement local prévues par la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC, RSF 710.1), le député Benoît Rey constate qu'actuellement tous les documents consultables lors d'une enquête publique sont disponibles sous forme électronique. De ce fait, il estime qu'il ne se justifie plus aujourd'hui d'exiger une consultation de ces documents au siège d'une autorité. Le motionnaire demande par conséquent que la LATeC et le code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA, RSF 150.1) soient modifiés dans le sens que les plans et les règlements puissent être transmis par voie électronique aux personnes ou associations qui en font la demande. Relevant qu'une telle transmission n'engendre aucun frais supplémentaire, le député Rey estime que cette possibilité représente, pendant la durée de l'enquête publique, un gain de temps pour les communes et leur permettrait de résoudre les problèmes de disponibilité liés aux heures d'ouverture des bureaux communaux.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Quand bien même les propositions du motionnaire sont étroitement liées par rapport à leur objet et aux objectifs recherchés, elles n'en portent pas moins sur deux lois distinctes aux champs d'application fort différents. Tandis que la LATeC fixe des règles spéciales pour les procédures d'aménagement du territoire et de demandes de permis, le CPJA est une loi générale qui s'applique à toute la procédure administrative. Par conséquent, le Conseil d'Etat se prononce de façon séparée sur les modifications légales proposées.

1. Modification de la LATeC

En vertu de l'article 34 al. 1 LATeC, l'aménagement du territoire communal incombe à la commune. Le conseil communal est l'autorité responsable de l'aménagement local (art. 36 al. 1 LATeC). Il doit notamment veiller à ce que le plan d'aménagement local (PAL) soit accessible à la population (art. 37 al. 2 LATeC). L'article 83 al. 1 LATeC prévoit que les plans d'affectation des zones (PAZ), les plans d'aménagement de détail (PAD) et leur réglementation sont mis à l'enquête publique pendant trente jours, par dépôt au secrétariat communal et à la préfecture. Dans la mesure où les communes sont les autorités dépositaires des plans et de leurs règlements, il leur appartiendrait, selon la proposition du motionnaire, de se charger de la communication par voie électronique des documents en question.

Sur le principe, le Conseil d'Etat ne peut que partager la préoccupation du député Rey, dont la démarche correspond aux principes posés par la loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (LInf, RSF 17.5), notamment à ses articles 9 al. 2, 22 al. 2, 23 al. 1, 24 et 30 al. 1 let. b. Le Conseil d'Etat relève également, qu'aujourd'hui, chaque commune est dotée d'un site Internet et qu'un grand nombre d'entre elles publie son PAL sur son site. Il est donc possible aux citoyens intéressés de les télécharger ou de les visualiser. En revanche, les communes ne procèdent pas en principe à des envois complémentaires individualisés.

Toutefois, si la mise en œuvre des possibilités de l'informatique, que ce soit par messagerie ou sur Internet, pour faciliter la consultation des PAZ, des PAD et leur réglementation pendant la mise à l'enquête publique semble séduisante, elle pose un certain nombre de problèmes qu'il apparaît en l'état difficile de résoudre.

Tout d'abord, le Conseil d'Etat estime que, concrètement, la solution proposée par la motion comporte des risques sérieux en matière de fiabilité et de foi publique des données transmises. Alors que les documents imprimés qui ont été véritablement soumis à l'enquête publique sont clairement identifiés par un sceau et une signature ainsi que par l'adjonction des dates de mise à l'enquête, les documents informatiques sont beaucoup plus volatiles. Les versions successives de ceux-ci – vu la facilité avec laquelle les modifications sont effectuées par les bureaux d'urbanisme – sont aisément interchangeables et il peut être ardu de déceler laquelle a effectivement été mise à l'enquête et, en particulier, si la version communiquée à la partie est bien celle qui a été publiée dans la Feuille officielle. En tous les cas, les erreurs sont vite arrivées. Or il est primordial d'éviter toute confusion ou contestation quant à l'authenticité et à la validité des documents de référence, que ce soit dans le cadre des oppositions et des recours traités en cours de procédure ou au moment d'élaborer les projets de construction basés sur les plans et règlements. Dans ces conditions, si l'envoi n'est pas fiable et si le destinataire doit malgré tout se rendre sur place pour contrôler la conformité du plan ou du règlement qu'il a reçu par voie informatique, l'intérêt de l'opération est limité.

Sans rejeter l'idée du motionnaire, il faudrait ainsi approfondir le sujet pour déterminer comment il serait possible de conférer une certaine foi publique aux informations communiquées en version électronique. Or cette question dépasse largement le champ d'application de la LATeC.

Le Conseil d'Etat relève ensuite un autre problème lié aux conditions techniques d'une mise à disposition par voie électronique, notamment en raison du volume des documents (certains étant trop gros pour un courriel ordinaire), du format des documents (par ex. nécessité d'installer un plug-in spécifique pour lire des plans) et de la sécurité juridique (selon la sensibilité des documents : horodatage, authentification, cryptage).

A cet égard, il faut préciser que pour atteindre l'objectif voulu par le motionnaire, la modification légale proposée devrait logiquement s'étendre à l'ensemble des documents composant un dossier de planification. Or, pour que le droit de consulter le dossier puisse être exercé pleinement, la personne intéressée ne doit pas seulement pouvoir consulter les plans et leur réglementation, mais aussi les rapports explicatifs et autres documents techniques ou annexes, composant le dossier. On pense également aux rapports d'impact sur l'environnement qui sont mis en consultation ainsi qu'aux études de trafic ou acoustiques sans lesquelles certaines mesures de planification ne peuvent être correctement évaluées. Enfin, il faut également prendre en considération les cas où, en vertu de la coordination des procédures, une modification d'un plan et/ou de sa réglementation est mise à

l'enquête simultanément à une demande de permis (par exemple extension du périmètre d'une gravière ou d'une décharge, grands projets, etc.). Dans ce cas, le droit de consulter le dossier s'étend bien entendu à l'ensemble des pièces. On imagine mal, compte tenu de leur caractère volumineux, que l'ensemble de ces documents puisse aisément être transmis à la personne qui en fait la demande. Là aussi, l'intérêt de l'opération, soit l'envoi partiel des documents, demeurerait limité.

En résumé, le Conseil d'Etat estime que la modification de la LATeC demandée est prématurée. Une mise à disposition électronique sûre n'est pas encore définie sur le plan de la technique ni sur celui des processus. La solution proposée par la motion – un simple courriel non sécurisé envoyé par un employé communal – apparaît insuffisante sous l'angle de la fiabilité des données et problématique par rapport au volume des documents à transmettre.

2. Modification de l'article 63 du code de procédure et de juridiction administrative

L'article 63 al. 2 CPJA (RSF 150.1) prescrit que la « consultation [des pièces d'un dossier] a lieu au siège de l'autorité appelée à statuer ou à celui d'une autorité désignée par elle. Des dérogations peuvent être consenties à cette règle, notamment par la communication des documents aux mandataires des parties ». Cette seconde phrase est exemplative et permet donc déjà la communication de certains documents sous forme électronique.

Comme déjà mentionné en préambule de la réponse, le CPJA est une loi générale qui s'applique à toute la procédure administrative. Il y a lieu d'éviter autant que possible d'y introduire des normes spéciales pour régler des particularismes liés à une matière limitée, tels qu'en l'occurrence les plans d'affectation, les PAD et leur règlement. La LATeC et le ReLATeC sont les textes légaux disponibles pour régler ces questions très sectorielles. Il apparaît ainsi inapproprié de prévoir une modification des règles générales du CPJA concernant la consultation du dossier telle que proposée dans la motion.

Par ailleurs, la proposition apparaît problématique sur le plan de sa relation avec les autres législations cantonales.

Premièrement, dans la mesure où elle concerne les plans mis à l'enquête publique, la modification telle que formulée ne ferait que répéter la règle que la motion veut introduire dans la LATeC, dont le système de mise à l'enquête se suffit à lui-même.

Deuxièmement, s'agissant des plans et de leur règlement hors enquête publique, leur publicité est prévue expressément par l'article 4 al. 3 LAT. Cette disposition constituant clairement une garantie d'accès du même type que celles posées à l'article 30 LInf, les plans et leur réglementation sont soumis à l'ensemble des règles de la LInf, y compris aux modalités d'exercice de l'accès prévues à l'article 23 al. 1 LInf. Or cette dernière disposition prévoit que l'accès s'exerce par la consultation sur place, par l'obtention de copies, par voie électronique ou, si la personne concernée s'en satisfait, par l'obtention de renseignements sur le contenu du document.

Cela étant, le Conseil d'Etat reconnaît qu'à terme, il est inévitable que la consultation des pièces puisse s'effectuer de manière sûre par voie électronique. Le CPJA devra alors s'adapter à cette nouvelle manière de gestion de l'administration. Dans ce cadre, la teneur de l'article 63 CPJA devra être modifiée de manière générale pour couvrir toutes les situations, et pas seulement la mise à disposition des plans d'affectation, des PAD et de leur règlement pendant la mise à l'enquête

publique. Il faudrait alors choisir entre une règle visant soit les seuls documents officiels (au sens de la LInf), soit tous les documents du dossier. Dans ce dernier cas, on devrait veiller notamment au respect de la protection d'intérêts privés prépondérants et de l'égalité des parties. Tout comme au niveau fédéral (cf. art. 26 al. 1bis de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative, RS 172.021), la règle devrait rester une faculté pour l'autorité et il conviendrait de réserver l'accord des personnes concernées dans la mesure où l'on ne peut pas imposer à tout le monde de disposer du matériel et des logiciels adéquats.

Pour l'ensemble des motifs évoqués aux points 1 et 2 de sa réponse, le Conseil d'Etat vous propose de rejeter la motion.

7 mai 2013