Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—
Question Bürgisser Nicolas 2018-CE-209
Renforcement en personnel dans la DAEC dans le domaine de la procédure de permis de construire

I. Question

Actuellement, dans le cadre des procédures de demande de permis, le temps nécessaire à ce que tous les préavis et le préavis de synthèse de la DAEC parviennent aux préfectures est très long et même, la plupart de temps, incroyablement long. Les motifs de cette lenteur résident dans les ressources en personnel insuffisantes au sein de la DAEC ainsi que dans les nombreuses absences prolongées des collaborateurs de la DAEC. Les victimes de ces manquements sont les maîtres d'ouvrage qui doivent attendre, attendre et encore attendre.

Un autre motif est à chercher du côté de la fréquente mauvaise qualité des dossiers de demande de permis déposés par les architectes.

Le dépositaire (avec les 31 députés cosignataires) pose au Conseil d'Etat les questions suivantes :

1. Quelle garantie légale de temps de traitement d'une demande de permis le Conseil d'Etat peut-il donner à un maître d'ouvrage ? Celui-ci peut-il partir du principe qu'il peut recevoir un permis de construire en deux ou trois mois depuis la publication dans la Feuille officielle à condition que sa demande de permis soit correcte et complète, qu'elle ne fasse l'objet d'aucune opposition et qu'elle ne nécessite pas de dérogation ?
2. De quelle manière le Conseil d'Etat entend-il renforcer le personnel de la DAEC afin que de tels temps d'attente puissent être évités ?
3. De quelle manière le Conseil d'Etat entend-il compenser les absences des collaborateurs, lorsque une personne importante est absente pendant des semaines, voire des mois et que les dossiers s'empilent ?

11 octobre 2018

II. Réponse du Conseil d'Etat

La question du député Bürgisser porte sur la durée de traitement des dossiers déposés dans le cadre de la procédure ordinaire de permis de construire au sens de l'article 139 al. 1 de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC 710.1). Le déroulement détaillé de cette procédure au sein de l'administration cantonale figure dans les dispositions du règlement du 1er décembre 2009 d'exécution de la LATeC (ReLATeC, RSF 710.11). A cet égard, il convient de rappeler les éléments suivants.

Depuis 2013, de nouvelles modalités de traitement des dossiers dans le cadre de la procédure ordinaire de permis ont été définies d'entente avec la Conférence des préfets et l'Association des communes fribourgeoises. Il s'agissait de prendre les mesures nécessaires pour inciter les auteur-e-s de projet à élaborer des dossiers complets, de responsabiliser les communes dans leurs tâches de contrôle et de redonner aux préfectures la pleine maîtrise de la conduite de la procédure, en particulier au niveau de la gestion du droit d'être entendu des parties et de la modification des plans du projet.

Le SeCA est en charge du contrôle formel des dossiers dès leur réception (art. 94 al. 1 ReLATeC). En application de l'article 94 al. 5 ReLATeC, le SeCA retourne à la commune les dossiers lorsqu'ils ne répondent pas au contenu minimal des demandes de permis exigé par les directives de la DAEC édictées sur la base de l'article 89 al. 2 ReLATeC ou lorsque des problèmes de procédure sont constatés (p. ex. demande de dérogation non mises à l'enquête publique). Lorsque le dossier peut être mis en circulation, le SeCA identifie les services qui doivent être consultés et rendre leur préavis dans un délai de 30 jours. Si la complexité particulière ou la non-conformité du projet le justifie, une prolongation de quinze jours peut être accordée sur requête. Le service qui ne respecte pas le délai initial ou prolongé est censé avoir renoncé à émettre un préavis (art. 94 al. 2 et 3 ReLATeC). Dès réception de l'ensemble des préavis des services cantonaux, le SeCA établit son préavis de synthèse et le transmet, avec le dossier, à la préfecture (art. 94 al. 4 ReLATeC), laquelle se prononce sans retard sur la demande (art. 96 al. 1 ReLATeC). On précise à cet égard qu'il appartient exclusivement aux préfectures de communiquer les préavis défavorables et d'analyser quelles modifications doivent éventuellement être apportées au projet avant décision sur l'octroi ou le refus du permis. Selon le prescrit de l'article 96 al. 2 ReLATeC, la décision sur la demande doit être rendue, en règle générale, dans un délai de soixante jours dès réception du dossier au SeCA, pour autant que le projet n'ait pas fait l'objet d'opposition et corresponde en tous points aux lois et règlements et que le dossier soit complet et ne présente pas de complexité particulière.

Le Conseil d'Etat relève au préalable que, dans une très grande majorité des cas, les services de l'Etat respectent le délai de 30 jours qui leur est imparti pour émettre leur préavis. Ainsi, en 2017, 91 % des dossiers ont été traités dans ce délai, contre 90 % en 2013. Dans cette même période, le nombre de préavis défavorables est passé de 27 % (2013) à 36,2 % (2017) tandis que le nombre de dossiers faisant l'objet d'opposition est resté relativement stable (de 11 % des dossiers en 2013 à 13,2 % en 2017). Cela signifie que la part des dossiers nécessitant un traitement particulier est passée de moins d'un tiers à plus d'un tiers des demandes déposées.

Le Conseil d'Etat estime que cette augmentation résulte principalement d'une application des nouvelles modalités de traitement des demandes de permis mises en place depuis 2013, qui a eu pour effet de renforcer les exigences formelles vis-à-vis des auteurs de plans. A cet égard, le SeCA et les services de l'Etat ont pu constater une amélioration significative, sur le plan formel, de la qualité moyenne des dossiers déposés. En revanche, le SeCA fait état d'importantes lacunes dans le contrôle opéré par les communes en relation avec la conformité des projets à la réglementation communale. De très nombreux préavis communaux ne sont pas motivés ou incomplets.

Par ailleurs, la complexité toujours plus grande du cadre légal en matière de constructions rend plus ardue l'analyse des dossiers. Sur ce point, le Conseil d'Etat relève toutefois que des efforts ont été entrepris pour harmoniser le traitement des demandes de permis entre les différentes préfectures, un rapport sur ce sujet ayant été établi à la fin 2017 par la Conférence des préfets à la suite d'une

analyse menée avec le SeCA. Ces efforts seront concrétisés dans le cadre du nouveau guide des constructions qui sera publié dans le courant 2019.

Le Conseil d'Etat tient également à souligner que le nombre important de révisions générales des plans d'aménagement local (PAL) en cours depuis l'entrée en vigueur de la LATeC a également un effet sur la durée globale de traitement des demandes de permis dans la mesure où l'application de l'effet anticipé des plans selon l'article 91 LATeC peut faire obstacle à l'octroi de permis, même pour des projets qui sont conformes aux normes cantonales et communales lorsque les mesures prévues dans les plans et règlements sont contestées, en particulier lorsqu'elles font l'objet d'oppositions et de recours. La jurisprudence restrictive sur cette question juridique délicate commande aux communes et au SeCA de procéder à une analyse détaillée des dossiers en tenant compte des circonstances particulières de chaque cas d'espèce et des différents intérêts en présence.

Dans ce contexte global, les résultats des communes-pilotes qui participent à la mise en place de la plateforme informatique « Fribourg Autorisation de Construire » (FRIAC), accessible par internet, montrent que la mise à disposition à l'ensemble des communes devrait avoir un effet positif sur la durée de traitement des demandes de permis soumis à la procédure ordinaire. Ce système permet aux mandataires et aux communes de saisir les informations relatives aux demandes de permis de construire de manière structurée et complète. Il a également pour effet de supprimer les délais postaux dans la mesure où les documents qui composent le dossier sont entièrement dématérialisés. Actuellement avec l'application, en phase de test depuis le 1er février 2018 dans 9 communes pilotes réparties dans les 7 districts, le nombre de dossiers traités par l'administration cantonale (services de l'Etat) dans une période de deux mois (entre l'enregistrement des dossiers au SeCA et leur transmission aux préfectures) est passé de 66 % à 90 %.

Sur la base de ce constat général, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions posées.

1. Les délais figurant dans le ReLATeC sont des délais d'ordre, dont le dépassement peut être admis lorsque les conditions fixées par le droit cantonal sont remplies. Par conséquent, il n'existe pas de garantie légale qui puisse être donnée aux requérant-e-s concernant les délais dans lesquels ils peuvent être assurés d'obtenir un permis. Cela étant, la pratique montre qu'en moyenne un ou une requérant-e peut s'attendre à recevoir une autorisation de la préfecture dans un délai de trois à quatre mois dès la mise à l'enquête publique lorsque son dossier de demande de permis est complet et conforme en tous points aux exigences légales et qu'il ne tombe pas sous le coup d'un effet anticipé négatif des plans au sens de l'article 91 al. 1 LATeC.

2. En 2014, 4 EPT ont été attribués au SeCA dans le cadre de la mise en œuvre du projet Territoire 2030. 1 EPT a été alloué à la section Constructions pour augmenter les ressources dédiées au traitement des demandes de permis. Comme cela a été relevé à titre préliminaire, la très grande majorité des demandes de permis sont traités par les services de l'Etat, y compris le SeCA, dans le délai de 30 jours prévu par le droit cantonal. L'augmentation de la part de dossiers qui sont traités au-delà des délais d'ordre est due à d'autres facteurs, en particulier au caractère incomplet ou non conforme des dossiers et aux contrôles parfois lacunaires des communes. Toutefois, le déploiement de l'application FRIAC à l'ensemble des communes dès le 3 juin 2019 devrait avoir un effet positif sur la durée de traitement des dossiers au sein de l'administration cantonale, tant par l'accélération propre au traitement simultané par l'ensemble des services concernés que par l'augmentation de la qualité des dossiers. La DAEC, le SeCA et la Conférence des préfets poursuivent leurs efforts pour améliorer le traitement des demandes de

permis, en veillant notamment à une harmonisation de la pratique et de l'application des règles de constructions. Le Conseil d'Etat estime par conséquent qu'il n'y a pas lieu de prendre des mesures complémentaires pour augmenter les effectifs du SeCA. La DAEC réexaminera la situation une fois que les effets des différentes mesures évoquées, et notamment le déploiement de FRIAC dans toutes les communes du canton, auront pu être mesurés. Il se peut que des transformations de postes soient envisageables dans ce contexte afin de renforcer les secteurs où des charges importantes sont durablement constatées.

3. Le SeCA ne fait pas état d'un nombre inhabituel d'absences prolongées au cours de ces dernières années. Le service dispose d'une liste de suppléance entre les collaborateurs des différentes sections, dont la section Constructions. En cas d'absence de longue durée d'un ou d'une architecte de cette section, les dossiers sont, dans un premier temps, répartis entre tous les collaborateurs en fonction de leurs taux d'activité. Après plus de trois mois d'absence, la loi sur le personnel de l'Etat permet de remplacer la personne de mois en mois. Le Conseil d'Etat estime par conséquent qu'il n'y a pas lieu de prendre d'autres mesures.

28 mai 2019