



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Kolly Nicolas

2020-CE-17

Qualité des préavis des services de l'Etat dans le cadre d'une demande de permis de construire

I. Question

Selon l'art. 94 al. 2 ReLATEC, les services et organes intéressés doivent préavisier les demandes de permis de construire dans un délai de 30 jours dès réception du dossier. Cas échéant, le SeCA doit établir un préavis de synthèse. Ces préavis sont importants puisqu'ils permettent l'examen d'une demande de permis de construire par rapport à l'ensemble des dispositions légales à respecter. Ces préavis permettent aux préfets de statuer sur les demandes de permis de construire. Ils permettent également aux personnes concernées (requérants et opposants) de comprendre les décisions prises (respect du droit d'être entendu).

Dans un arrêt récent de la II^{ème} Cour administrative du Tribunal (arrêt du 20 janvier 2020, dossier 602 2017 100 à 106 et 111), le Tribunal cantonal a émis des critiques fortes à l'encontre de la qualité des préavis émis par les services de l'Etat, ceci tant sur la forme que sur le fond.

Le Tribunal cantonal a ainsi écrit, dans sa décision (consid. 5.2), que : « sous un angle formel, on doit cependant déplorer (...) la dissémination dans le dossier des informations indispensables pour se prononcer sur le projet des intimés. En particulier, les préavis des services spécialisés se contentent de considérations générales et de simples subsumptions, sans donner les détails techniques ou concrets sur lesquelles ils se fondent. Cela rend le contrôle excessivement compliqué et, pour le moins, suppose aussi bien pour l'autorité de recours que pour les opposants, un travail disproportionné pour rechercher les renseignements au détour des échanges de correspondance et dans les nombreuses pièces parsemant les dossiers. De plus, ces derniers ne sont pas classés et ne contiennent aucun index qui permettrait de retrouver facilement les données essentielles pour se prononcer. A l'avenir, les autorités sont invitées à formuler des préavis concrets et chiffrés dans leur domaine de compétence et à améliorer la présentation du dossier. A défaut, il faudra sérieusement se demander si ces lacunes de motivation des préavis et d'organisation des dossiers ne justifient pas d'emblée l'annulation des permis pour violation du droit d'être entendu et le renvoi de l'affaire pour nouvelle décision ».

Ces critiques sont très préoccupantes dans la mesure où le Tribunal cantonal évoque la possibilité que des permis de construire devront être annulés (sur recours), ceci uniquement à cause des préavis des services spécialisés qui seraient insuffisants. Le temps mis pour délivrer les permis de construire semble avoir diminué, ce qui est un excellent résultat. Mais cela ne doit pas se faire au détriment de la qualité des préavis.

Au vu de ce qui précède, je pose les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Est-ce qu'il s'agit d'un cas isolé ou est-ce une problématique généralisée ?
2. Est-ce que la mise en place du système FRIAC a eu une conséquence (négative) sur le contenu des préavis ?
3. Quelles sont les mesures prises par le Conseil d'Etat afin d'améliorer la qualité des dossiers et des préavis de permis de construire ?
4. Le contenu des préavis étant particulièrement important dans les dossiers litigieux (avec opposition), ne faudrait-il pas mettre en place une procédure « accélérée » pour les dossiers non litigieux (sans opposition) et une procédure ordinaire permettant des préavis suffisamment étayés pour les dossiers litigieux ?

5 février 2020

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a pris connaissance de l'arrêt du 20 janvier 2020 (602 2017 100 à 106 et 111) par lequel le Tribunal cantonal a admis le recours déposé contre un permis de construire qui avait été octroyé en vue de la construction d'une installation de biogaz liée à une exploitation agricole. Dans la mesure où ce projet était situé hors de la zone à bâtir, il avait été préalablement mis au bénéfice d'une autorisation spéciale de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC), en application des art. 25 al. 2 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT) et 136 de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC). Il ressort de ces dispositions que sur le fond, il appartient à la DAEC de se prononcer sur l'admissibilité des constructions et installations sises hors de la zone à bâtir en analysant leur conformité aux dispositions légales applicables et en procédant à une pondération complète des intérêts en présence. Dans ce contexte, il est utile de préciser que dans le cadre de l'application du droit régissant les ouvrages situés hors de la zone à bâtir, le préfet est lié par l'appréciation effectuée par la DAEC dans le cadre de l'autorisation spéciale.

Afin de placer la question du député Kolly dans le contexte particulier du projet en cause, le Conseil d'Etat juge utile de préciser au préalable les considérants qui ont conduit le Tribunal cantonal à admettre le recours.

Dans le cas d'espèce, le Tribunal cantonal a retenu que l'installation de biogaz projetée était conforme à la zone agricole dans la mesure où toutes les exigences spéciales de la disposition légale applicable aux ouvrages nécessaires à la production d'énergie à partir de la biomasse étaient remplies (art. 34a de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire/OAT). Il est également arrivé à la conclusion qu'il pouvait être admis que le projet était nécessaire à l'exploitation agricole (art. 16a al. 1 LAT et 34 al. 4 let. a OAT) et que la viabilité de cette dernière était suffisamment démontrée (art. 34 al. 4 let. c OAT), confirmant en cela l'analyse effectuée sur ces points par les services de l'Etat et la DAEC. En revanche, le Tribunal cantonal a estimé que la DAEC n'avait pas procédé à une pondération correcte des intérêts en présence étant donné que l'implantation du projet à l'endroit prévu portait selon lui une atteinte inacceptable à un site protégé inscrit à l'ISOS avec une importance nationale. En application de l'art. 34 al. 4 let. b OAT, le Tribunal cantonal a jugé que cet intérêt public était prépondérant et s'opposait ainsi à l'implantation

prévue. Il a spécifié à cet égard qu'en présence de différentes variantes présentées par les requérants, les autorités cantonales auraient dû prendre la peine d'analyser dans le détail celle qui était suggérée par la commune, sans se contenter simplement de l'écarter, en retenant celle qui avait la préférence des requérants.

C'est donc pour ce motif, à savoir une pondération des intérêts jugée erronée par l'instance judiciaire, et non en raison d'un caractère incomplet du dossier ou une qualité insuffisante des préavis des services que le permis de construire et l'autorisation spéciale de la DAEC ont été annulés. Cela étant, en ajoutant dans son arrêt le considérant cité par le député Kolly, le Tribunal cantonal a relevé qu'il lui avait été particulièrement difficile de fonder son appréciation compte tenu de la « dissémination dans le dossier des informations indispensables pour se prononcer sur le projet » et des préavis des services spécialisés qui se contentaient « de considérations générales et de simples subsumptions », en signifiant qu'à l'avenir, il serait enclin à annuler directement un permis de construire pour violation du droit d'être entendu si de telles lacunes devaient à nouveau être constatées.

Conscient de l'importance des préavis pour permettre à l'autorité compétente de rendre des décisions motivées de manière complète sur les demandes de permis et sur les éventuelles oppositions, mais aussi pour permettre aux requérants, en cas d'octroi du permis, de bien saisir la portée des conditions fixées par l'administration cantonale, le Conseil d'Etat, par l'intermédiaire de la DAEC et du Service des constructions et de l'aménagement (SeCA), a pris depuis plusieurs années des mesures concrètes pour améliorer sensiblement la qualité des préavis afin que ceux-ci soient bien structurés, complets et compréhensibles. Des directives sur le contenu des préavis ont été émises par la DAEC le 8 juillet 2011. Lorsque les nouvelles modalités de traitement des demandes de permis ont été mises en œuvre en 2013, le SeCA, en charge de la coordination dans le cadre de la procédure ordinaire d'autorisation (art. 2 al. 1 et 2 du règlement du 1^{er} décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions/ReLATEC), a fourni un effort particulier afin d'uniformiser la structure des préavis, de clarifier la formulation des conditions y figurant et d'obtenir de la part des services les éléments nécessaires pour permettre le traitement des oppositions. Il est clair que le contrôle de la qualité des préavis, tant par le SeCA que par les autres services de l'Etat, demeure une tâche permanente compte tenu du changement de personnel au sein des unités administratives et des besoins de formation des nouveaux collaborateurs et nouvelles collaboratrices. C'est pour cette raison qu'en 2017, le SeCA a monté, avec le concours du Service du personnel de l'Etat de Fribourg, un cours intitulé « Comprendre les instruments prévus par la LATEC et le rôle des services en tant qu'autorité de préavis », un cours qui fait désormais partie du programme de formation continue de l'Etat de Fribourg.

Etant donné que l'efficacité de l'examen d'une demande de permis par l'administration cantonale est avant tout tributaire de la qualité du dossier déposé, les efforts de l'administration cantonale se sont également portés sur une amélioration de cette qualité, au niveau de la composition des dossiers et des pièces à fournir par les requérants afin que les tiers intéressés et les autorités puissent apprécier les projets en toute connaissance de cause. Dans le cadre de la mise en œuvre des nouvelles modalités de traitement des demandes de permis en 2013, les formulaires spécifiques accompagnant les demandes de permis ont été revus et clarifiés. Un contrôle formel plus strict des dossiers transmis auprès de l'administration cantonale a permis d'obtenir progressivement une amélioration de la qualité des dossiers, en facilitant ainsi le travail des services et la clarté de leurs préavis. Enfin, le déploiement de l'application FRIAC à l'ensemble des communes du canton dès juin 2019 a incontestablement eu un effet bénéfique sur la qualité des dossiers compte tenu du fait

que les informations qui doivent être fournies par les requérants et leurs mandataires sont présentées de manière plus structurée et que le système propose, et impose si nécessaire la saisie et la mise à disposition des documents exigés.

Ces différentes démarches initiées depuis bientôt dix ans ont porté leurs fruits. Tant les préfectures que le SeCA ont pu le vérifier dans le cadre du traitement des demandes de permis. Par ailleurs, lors de la journée d'échange du 16 novembre 2019 sur le thème « Processus de permis dans le canton de Fribourg : quelles solutions pour plus d'efficacité ? », à laquelle ont participé plus de 200 personnes représentant l'ensemble des acteurs du processus de permis (mandataires, communes, services, préfectures), il a été relevé que la qualité des dossiers s'était améliorée depuis quelques années et que celle des préavis des services de l'Etat était globalement satisfaisante, même si des efforts pouvaient encore être faits pour en améliorer la lisibilité et la concision – tout en donnant des pistes permettant encore certaines simplifications et clarifications qui pourront être implémentées progressivement dans les processus.

Le cas faisant l'objet de l'arrêt du Tribunal cantonal cité dans la question en est la preuve. Le Conseil d'Etat estime toutefois que la problématique soulevée par cette jurisprudence au sujet de la composition des dossiers et de la teneur des préavis se pose essentiellement en relation avec des projets de constructions et installations conformes à l'affectation de la zone agricole (autrement dit liées à une exploitation agricole) et ayant un impact sur le territoire et l'environnement.

En raison des exigences élevées posées au niveau technique et juridique par le droit fédéral applicable régissant les constructions prévues dans la zone agricole, l'élaboration des dossiers pour ce type de projet et leur examen par les autorités compétentes s'avèrent particulièrement complexes. Il faut rappeler que la zone agricole est par principe inconstructible et que tout projet de construction, même s'il est lié aux besoins d'une exploitation agricole, doit répondre à des critères spécifiques permettant de démontrer sa nécessité pour l'exploitation, sa viabilité et le bien-fondé de son implantation. L'instruction nécessaire au traitement des oppositions qui sont déposées à l'encontre de ces projets mobilise des ressources importantes au sein des autorités cantonales, en particulier dans les services de l'Etat. Si les exigences posées pour la composition des dossiers peuvent paraître particulièrement strictes, voire parfois excessives aux yeux des exploitants agricoles, elles ne sauraient être minimisées étant donné qu'elles découlent directement des dispositions de la LAT et de l'OAT, qui ne laissent que très peu de marge de manœuvre aux autorités cantonales, et sont vérifiées avec le plus grand soin par les instances judiciaires dans le cadre des recours déposés auprès d'elles.

S'agissant de la qualité de l'examen par l'administration cantonale des projets de constructions et installations agricoles ayant un impact sur le territoire et l'environnement, le Conseil d'Etat est d'avis que l'enjeu d'une adaptation de la pratique se situe davantage au niveau de la constitution et de la présentation des dossiers, soit d'une amélioration significative de la qualité de ceux-ci, qu'au niveau de la teneur des préavis, lesquels sont certes susceptibles d'être améliorés, mais ne devraient pas avoir pour objet de compléter la justification des projets lorsque ceux-ci ne sont pas suffisamment justifiés par les documents requis. C'est la raison pour laquelle la DAEC, après avoir pris connaissance de l'arrêt en question, a immédiatement organisé une séance de travail réunissant les principaux services concernés par les projets de constructions et installations agricoles afin d'identifier les améliorations possibles tant au niveau de la constitution des dossiers que de la teneur des préavis émis pour ces projets particulièrement complexes.

Sur la base des précisions données au sujet de la décision du Tribunal cantonal précitée et de l'appréciation générale de la situation exposée ci-dessus, le Conseil d'Etat peut répondre aux questions posées de la manière suivante.

1. Est-ce qu'il s'agit d'un cas isolé ou est-ce une problématique généralisée ?

La problématique de la qualité insuffisante des préavis émis par les services n'est pas généralisée. Au contraire, la qualité des préavis des services est jugée par les partenaires comme étant globalement satisfaisante, même si des efforts doivent être fournis de manière continue dans ce domaine. Le Conseil d'Etat reconnaît toutefois que le traitement des dossiers de constructions et installations agricoles ayant un impact sur le territoire et l'environnement nécessite que des réflexions spécifiques soient menées pour améliorer à court terme la qualité des dossiers et la teneur des préavis des services de l'Etat.

2. Est-ce que la mise en place du système FRIAC a eu une conséquence (négative) sur le contenu des préavis ?

Le déploiement de FRIAC à l'ensemble des communes n'a pas eu de conséquence négative sur le contenu des préavis. Le gain de temps obtenu pour l'émission des préavis est lié aux avantages offerts par la solution informatique (notamment consultation simultanée de tous les services concernés) et non à un examen plus sommaire des dossiers par les services de l'Etat. Ceux-ci s'appliquent à respecter les principes figurant dans les directives de la DAEC du 8 juillet 2011 sur le contenu des préavis et à suivre les modalités de traitement des demandes de permis mises en place depuis 2013. Comme évoqué dans les considérants généraux, le déploiement de FRIAC a en revanche permis d'améliorer la qualité de certaines demandes, dans la mesure où les demandes déposées par le programme doivent désormais être complètes.

3. Quelles sont les mesures prises par le Conseil d'Etat afin d'améliorer la qualité des dossiers et des préavis de permis de construire ?

La DAEC et le SeCA, en collaboration étroite avec l'ensemble des services de l'Etat, poursuivent leurs efforts pour améliorer la qualité des dossiers et des préavis émis dans le cadre de la procédure de permis. Le contrôle continu effectué depuis 2011 par le SeCA dans le cadre de la procédure ordinaire de permis de construire, ainsi que la mise en place d'un cours permanent sur les préavis depuis 2017, ont déjà permis d'améliorer sensiblement la qualité des préavis. Le Conseil d'Etat soutient toutefois que l'efficacité des services et la qualité de leurs prestations sont fortement tributaires de la qualité des dossiers déposés. Les directives sur le contenu minimal des demandes de permis édictées en 2011 dans le cadre du guide des constructions, la mise en place des nouvelles modalités de traitement des demandes de permis en 2013, s'accompagnant de contrôle plus strict des dossiers d'un point de vue formel, ainsi que le déploiement de l'application FRIAC à l'ensemble des communes du canton depuis l'été 2019 ont conduit à une amélioration significative de la qualité des dossiers de demandes de permis. S'agissant de la problématique plus spécifique de la composition et de la présentation des dossiers pour des projets de constructions et d'installations agricoles ayant un impact sur le territoire et l'environnement, elle fait actuellement l'objet d'une analyse impliquant la DAEC et les services spécialisés concernés. La prochaine publication du nouveau guide des constructions permettra de clarifier le contenu attendu pour ces dossiers, ce qui devrait permettre à l'avenir de résoudre le problème constaté par le Tribunal cantonal dans son arrêt du 20 janvier 2020.

4. *Le contenu des préavis étant particulièrement important dans les dossiers litigieux (avec opposition), ne faudrait-il pas mettre en place une procédure « accélérée » pour les dossiers non litigieux (sans opposition) et une procédure ordinaire permettant des préavis suffisamment étayés pour les dossiers litigieux ?*

Le Conseil d'Etat n'est pas favorable à la mise en place d'une procédure accélérée pour les dossiers non litigieux. Il en va du respect du principe d'égalité de traitement entre les administrés. Dans la zone à bâtir, il est constaté que la présence d'oppositions n'a pas pour effet de ralentir sensiblement la durée de traitement des demandes de permis. Il en va différemment des dossiers pour des projets sis hors de la zone à bâtir qui sont soumis à des exigences très strictes en vertu du droit fédéral, faisant intervenir un nombre important de données techniques et économiques ainsi que des notions complexes. Toutefois, le Conseil d'Etat est d'avis que la problématique identifiée dans le cadre de l'arrêt du Tribunal cantonal relève davantage de la question des documents qui doivent constituer les dossiers de demandes de permis pour ces projets que de la teneur des préavis. Lorsque les dossiers sont complets et font la démonstration, sur la base notamment de données chiffrées et d'étude de variantes pour l'implantation des constructions projetées, que le projet répond à l'ensemble des conditions fixées par le droit fédéral, le travail des services s'en trouve considérablement facilité, et ce, indépendamment de l'existence d'oppositions. Autre est la question de l'appréciation faite par le Tribunal cantonal quant à la pondération des intérêts effectuée par la DAEC dans le cadre du dossier litigieux et qui l'a conduit à annuler le permis de construire et l'autorisation spéciale et qui constitue un cas isolé.

26 mai 2021