Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—
Postulat Markus Bapst / Wicht Jean-Daniel P 2019.12
Bilan de l'application de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC) depuis son entrée en vigueur

I. Résumé du postulat

Les députés Markus Bapst et Jean-Daniel Wicht souhaitent obtenir de la part du Conseil d'Etat un bilan de l'application de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC) concernant la durée des procédures et les délais de traitement des dossiers.

Tout en relevant que, dans l'ensemble, les nouveautés introduites par le droit cantonal ont fait leur preuve, les postulants relèvent que l'un des premiers enjeux liés à l'application de cette nouvelle loi réside dans la révision générale des plans d'aménagement local (PAL) de la totalité des communes. Si dans le domaine des permis de construire, il semble que la procédure prévue permette de respecter de façon générale les délais d'ordre prévus par la loi, les postulants constatent qu'en revanche, il n'en va pas de même dans le domaine de la planification locale et des procédures combinées. Ils relèvent à cet égard que les communes et les entreprises se plaignent qu'il faut attendre bien trop longtemps avant que les décisions d'approbation des plans ne soient prises. Le problème est encore exacerbé par la nécessité de coordonner la procédure de planification locale avec celle des plans généraux d'évacuation et d'épuration des eaux (PGEE), dont un grand nombre n'est pas traité dans des délais raisonnables.

Les postulants relèvent au surplus que les délais pour obtenir des réponses à des questions relatives à des projets sis hors de la zone à bâtir sont également trop longs, en particulier au niveau des demandes préalables. Cela concernerait surtout les situations où le dossier nécessite l'examen de questions liées aux cours d'eau, à la forêt ou à la protection de la nature.

Ce traitement ralenti des dossiers conduit à une insécurité juridique, susceptible de créer des préjudices économiques aux requérants. Compte tenu de la forte concurrence, le canton a sûrement un intérêt marqué à avoir des procédures efficaces et rapides s'il veut pouvoir mener avec succès une politique économique.

Dans ce contexte, les postulants demandent que le rapport du Conseil d'Etat fasse un examen détaillé et complet des procédures et des délais de traitement des dossiers afin de pouvoir éventuellement procéder à des mesures correctives, tant dans le domaine de l'aménagement local que dans celui des autorisations de construire et les demandes préalables. Le rapport devrait au minimum répondre à une série de questions qu'ils énoncent, et permettre, sur la base des résultats obtenus, de procéder à des améliorations, voire des simplifications dans le domaine des procédures et de leur coordination.

II. Réponse du Conseil d'Etat

La nouvelle LATeC et son règlement d'exécution du 1er décembre 2009 (ReLATeC) ainsi que l'accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC) sont entrés en vigueur le 1er janvier 2010. Le Conseil d'Etat constate que les principales nouveautés introduites par cette législation ont effectivement été globalement bien comprises et acceptées par l'ensemble des utilisateurs.

Les principales difficultés résiduelles découlant de la mise en œuvre du nouveau droit cantonal sont liées d'une part à l'interprétation des notions de l'AIHC et d'autre part aux questions de droit transitoire qui se posent jusqu'à ce que l'ensemble des communes aient procédé à l'adaptation de leur PAL. Pour ce qui a trait à l'AIHC, de nouveaux commentaires établis par l'autorité intercantonale chargée de l'application de ce concordat seront prochainement disponibles et devraient faciliter l'interprétation des notions et méthodes de mesure qu'il définit. Pour ce qui concerne le droit transitoire, la pratique a développé des solutions adaptées permettant de résoudre les questions complexes qui se posent jusqu'à ce que les communes aient adapté leur PAL.

Quant à ce dernier point, il est important de préciser que l'article 175 al. 1 LATeC ne demande pas aux communes de procéder forcément à une révision générale de leur PAL, mais d'adapter celui-ci au nouveau droit cantonal. En fonction de la date du PAL considéré, la procédure peut éventuellement ne consister qu'en des modifications, certes relativement conséquentes, de cet instrument. Ainsi, il ne faut pas confondre la tâche d'adapter les PAL au nouveau droit cantonal dans le délai de cinq ans prévu par l'article 175 al. 1 LATeC avec la nécessité pour les communes de procéder aux révisions générales de leur PAL en vertu des dispositions du droit fédéral et cantonal ainsi que du plan directeur cantonal. Cela étant dit, on peut indiquer qu'au 31 décembre 2012, 101 communes ont un dossier d'adaptation de leur PAL en cours de procédure, à des stades divers (programme de révision, examen préalable ou examen final). A cette même date, 3 communes disposent d'un nouveau PAL en vigueur conforme aux nouvelles bases légales cantonales.

Sur le fond, le Conseil d'Etat rejoint les préoccupations des postulants concernant la durée des procédures, compte tenu notamment du contexte économique actuel et de la forte concurrence dans les cantons voisins.

Les questions relatives à la durée des procédures en matière d'aménagement du territoire et de permis de construire figurent depuis longtemps au cœur des discussions et ceci dans tous les cantons. Ces questions ont été prises en considération lors des travaux de révision totale de la LATeC dont l'un des buts est précisément de garantir la simplicité et la célérité des procédures (art. 1 al. 2 let. k LATeC). Dans le cadre de ces travaux, il a été constaté que, globalement, les procédures instaurées par la loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions avaient fait leur preuve, en permettant un traitement efficace des différents dossiers dans des délais raisonnables, tout en garantissant la prise en compte adéquate des droits des administrés. Sur la base de ce constat, le législateur a donc décidé de maintenir pour l'essentiel les procédures prévues par l'ancienne LATeC, en y apportant quelques modifications. Cependant, il a également été reconnu que la complexité toujours plus grande des domaines à prendre en considération ainsi que l'augmentation constante des contestations juridiques dans le cadre des procédures nécessitaient la mise en place de mesures complémentaires afin, d'une part, d'améliorer la qualité des dossiers et d'autre part, d'optimiser les modalités de traitement des dossiers par les autorités compétentes.

Force est de constater aujourd'hui que le but de célérité des procédures inscrit dans la LATeC n'est pas encore totalement atteint. De ce point de vue, le Conseil d'Etat admet que la situation actuelle doit et peut être améliorée, ce qui ne signifie pas que les correctifs à apporter demandent forcément une modification des bases légales et réglementaires. Pour avoir une image complète de la situation, et compte tenu de l'importance des enjeux et du nombre de facteurs intervenant dans le processus de traitement des dossiers, il apparaît opportun, comme le demandent les postulants, de dresser un bilan global des différentes procédures en matière d'aménagement local et d'autorisations de construire ainsi que pour les PGEE. La question de la coordination entre les procédures de la LATeC et celles prévues par la législation spéciale doit également être intégrée dans cette analyse.

Le Conseil d'Etat tient encore à relever quelques éléments qui lui paraissent importants en vue de la prise en considération du postulat.

> Pour les procédures d'aménagement local, le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) assure un suivi continu de l'état des dossiers dont il a la charge. En tant qu'organe de coordination, ce service a déjà mis en place depuis deux ans des mesures concrètes afin de réduire les délais de traitement, que ce soit au niveau de son organisation interne ou par rapport à la consultation des services concernés, afin que les délais d'ordre fixés par le ReLATeC (art. 30 et 35 al. 2 ReLATeC) soient respectés. Il en va de même pour les services chargés de l'examen des PGEE.
> S'agissant de la procédure ordinaire de permis de construire, il est à relever que la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC), la Conférence des préfets et l'Association des communes fribourgeoises ont mené conjointement des réflexions pour améliorer sensiblement la qualité et l'efficacité du traitement des dossiers. La mise en œuvre des nouvelles mesures d'organisation et méthodes de travail débute le 1er mai 2013. Les aspects relatifs au traitement des demandes préalables ont été intégrés dans ces démarches.
> Il ne faut pas perdre de vue qu'indépendamment des améliorations qui pourraient être apportées, l'augmentation constante de la densité normative, tant sur le plan fédéral que cantonal, pèsera toujours sur la durée des procédures. Si l'on pense par exemple aux demandes préalables portant sur des projets sis hors de la zone à bâtir, il est indéniable que les modifications incessantes du droit fédéral et la complexité des dispositions applicables ne facilitent pas un traitement accéléré des dossiers déposés.
> Les raisons expliquant la durée élevée des procédures ne sont pas seulement à chercher du côté des instruments prévus par la LATeC et de l'organisation au sein de l'administration. Les questions liées à la qualité des dossiers sont cruciales. C'est un fait aujourd'hui que les dossiers incomplets ou posant des problèmes de conformité aux bases légales suscitent une surcharge de travail considérable et péjorent directement le traitement des dossiers de bonne qualité.

En résumé, le Conseil d'Etat est favorable à élaborer un rapport qui répondra aux différentes questions posées par les postulants et fera le point sur l'ensemble des procédures liées à la LATeC (aménagement local, demandes de permis et demandes préalables) ainsi que sur la procédure applicable aux PGEE, tant du point de vue de la durée de traitement des dossiers – auprès des communes et du canton – que du point de vue de la coordination entre les procédures.

Pour ces motifs, le Conseil d'Etat vous propose d'accepter le postulat.

30 avril 2013