



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2023-GC-39

### Durée de traitement des dossiers de planification locale

---

|                                  |                                     |
|----------------------------------|-------------------------------------|
| Auteur-e-s :                     | Senti Julia / Herren-Rutschi Rudolf |
| Nombre de cosignataires :        | 0                                   |
| Dépôt :                          | 15.02.2023                          |
| Développement :                  | 15.02.2023                          |
| Transmission au Conseil d'Etat : | 16.02.2023                          |
| Réponse du Conseil d'Etat :      | 26.06.2023                          |

---

#### I. Question

En qualité de député-e-s du Grand Conseil et membres du Conseil communal d'une commune mentionnée à deux reprises ces dernières semaines dans la presse pour des questions liées à des projets de construction, notamment en raison de retards pris dans les procédures de planification de l'aménagement local (éditions des 1<sup>er</sup> et 11 février 2023 des *Freiburger Nachrichten*), nous nous préoccupons de la complexité toujours croissante desdites procédures et des délais relatifs au traitement des dossiers. Dès lors, nous posons les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Les plus de 120 communes du canton de Fribourg sont tenues de réexaminer leur plan d'aménagement local au moins une fois tous les quinze ans et, au besoin, le modifier (art. 34, al. 3 LATeC). Comment le canton garde-t-il une vision d'ensemble des échéances auxquelles telle ou telle autre commune doit réexaminer son plan d'aménagement ? Comment calcule-t-il le temps consacré et les ressources professionnelles allouées à la gestion de ces procédures ?
2. Pour l'aménagement du territoire, par exemple, le canton de Fribourg utilise de plus en plus les plans d'aménagement de détail. Comment la direction et le service compétents s'y prennent-ils avec ces procédures qu'il s'agit d'accompagner en plus des réexamens des plans d'aménagement restés en suspens ? Comment la charge de travail est-elle évaluée et quels délais de traitement faut-il prévoir en moyenne selon le type de procédure ?
3. Comment le Conseil d'Etat se positionne-t-il par rapport à l'incertitude juridique engendrée par les importants délais de traitement ? Existe-t-il des moyens de réduire cette incertitude ? Si oui, lesquels ?
4. Selon le Conseil d'Etat, la disposition concernant les effets anticipés des plans — particularité du canton de Fribourg — constitue-t-elle un instrument efficace pour réduire la durée de traitement des dossiers et, par conséquent, la période pendant laquelle les projets de construction restent bloqués ? Comment le Conseil d'Etat évalue-t-il le droit à l'octroi d'un permis de construire conformément à la clause des effets anticipés des plans ? Est-il possible d'annuler cette clause ? Quelle est l'efficacité de cet instrument en comparaison des procédures dans d'autres cantons ?

5. Que propose le Conseil d'État pour permettre à l'avenir un examen rapide des demandes d'autorisation de bâtir déposées par les communes ? Quelles mesures faudrait-il prévoir pour atteindre cet objectif ?
6. Est-ce que la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement — et en particulier son Service des constructions et de l'aménagement — dispose d'une main-d'œuvre germanophone et francophone suffisamment bien formée et employée à long terme pour remplir ses obligations ? Si ce n'est pas le cas, quelles mesures permettraient-elles de contrer ces difficultés ? Le Conseil d'Etat a-t-il l'intention de faire une demande dans ce sens pour le Budget 2024 ?

## II. Réponse du Conseil d'Etat

1. *Les plus de 120 communes du canton de Fribourg sont tenues de réexaminer leur plan d'aménagement local au moins une fois tous les quinze ans et, au besoin, le modifier (art. 34, al. 3 LATeC). Comment le canton garde-t-il une vision d'ensemble des échéances auxquelles telle ou telle autre commune doit réexaminer son plan d'aménagement ? Comment calcule-t-il le temps consacré et les ressources professionnelles allouées à la gestion de ces procédures ?*

Le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) dispose de 3,8 EPT (postes à durée indéterminée, dont 0,5 EPT a été attribué en 2015 en relation avec la mise en œuvre de la révision partielle de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire/LAT, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2014) pour traiter l'ensemble des dossiers de plans d'aménagement local (PAL) des 126 communes du canton. En plus de ces ressources, 3 EPT avaient été allouées au SeCA dans le cadre du plan de relance pour des postes de juristes d'aménagistes dédiés au traitement des PAL et des recours y relatifs, soit pour les années 2021 et 2022. En 2023, vu les ressources allouées au SeCA dans le cadre du budget pour le traitement du personnel auxiliaire, ce sont 2 EPT de juriste et aménagiste qui sont engagés en relation avec les tâches précitées.

L'effectif en place (soit 3,8 EPT à durée indéterminée) permet au SeCA de traiter en moyenne (calculée entre 2015 et 2022) une vingtaine de révisions générales de PAL par année (en comptant entre 20 à 25 jours de travail par collaborateur/trice pour un dossier simple) et une quarantaine de dossiers de modifications de PAL (en comptant entre 8 à 12 jours de travail par collaborateur/trice par dossier). Le Service tient à jour un programme de travail pour assurer une répartition optimale de la charge de travail entre les différents aménagistes qui sont chargés d'examiner les dossiers (et non d'accompagner les communes comme le laisse entendre la question). En revanche, le Service n'a pas la maîtrise du flux des dossiers entrants dans la mesure où il est tributaire de l'avancée des travaux de planification par les communes. Etant donné que le SeCA doit établir son budget au mois de mars de chaque année pour l'année suivante, il ne peut ensuite que réagir à une augmentation du nombre de dossiers entrants que par le biais des montants forfaitaires prévus pour l'engagement de personnel auxiliaire.

En l'occurrence, il faut rappeler qu'en application de l'art. 175 al. 1 de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC), les communes disposaient d'un délai de 5 ans dès le 1er janvier 2010 pour conformer leur PAL au nouveau droit cantonal et que seule une trentaine d'entre elles s'étaient conformées à cette obligation à la fin 2014. Les travaux de planification au niveau communal ont de surcroît été ralentis par l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> mai 2014, de la révision partielle de la LAT, laquelle fixait un moratoire sur les zones à bâtir pendant 5 ans, contraignant les communes à prendre des mesures pour compenser les mises en zone à bâtir qu'elles avaient prévues dans le cadre de leur révision générale. Lorsque le Tribunal cantonal a, par

arrêt du 3 septembre 2019, exigé que le plan directeur cantonal adopté en octobre 2018 devait être appliqué à l'ensemble des PAL, y compris ceux mis à l'enquête avant cette date, 57 dossiers de révisions générales et plus de 200 recours étaient en cours de traitement auprès de la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME). Au cours des trois années suivantes, la Direction s'est appliquée avec le SeCA à prendre les mesures nécessaires pour absorber cette importante charge de travail découlant d'une vague de révisions générales de PAL sans précédent.

Entre 2017 et 2022, 96 révisions générales de PAL ont été approuvées par la Direction. A ce jour, 22 dossiers de révision générale de PAL sont en cours d'examen final auprès du SeCA. 11 communes (ou localités) n'ont pas encore mis à l'enquête publique un dossier de révision générale de PAL adapté à la LATeC. 4 dossiers de révision générale mis à l'enquête publique n'ont pas encore été adoptés au niveau communal. Il faut préciser qu'en cas de fusion de communes, certaines révisions générales ont été finalisées à l'échelle des anciennes communes, ce qui explique que le nombre total correspondant à la somme des chiffres mentionnés ci-dessus dépasse le nombre de communes que comprend actuellement le canton.

*2. Pour l'aménagement du territoire, par exemple, le canton de Fribourg utilise de plus en plus les plans d'aménagement de détail. Comment la direction et le service compétents s'y prennent-ils avec ces procédures qu'il s'agit d'accompagner en plus des réexamens des plans d'aménagement restés en suspens ? Comment la charge de travail est-elle évaluée et quels délais de traitement faut-il prévoir en moyenne selon le type de procédure ?*

Le SeCA dispose de 2,2 EPT (postes à durée déterminée) pour traiter l'ensemble des dossiers de plans d'aménagement de détail (PAD). L'effectif en place lui permet de traiter en moyenne une trentaine de dossiers chaque année. Il est plus difficile d'estimer le nombre de jours par collaborateur/trice pour chaque dossier, tant la complexité de ceux-ci est variable. Là aussi, le SeCA tient à jour un programme de travail pour assurer une répartition optimale de la charge de travail entre les collaborateurs et collaboratrices, mais il n'a pas la maîtrise du flux des dossiers entrants. A cet égard, il faut souligner tout d'abord que le droit cantonal demande aux communes de réexaminer dans le cadre de leur révision générale l'opportunité de maintenir les PAD en vigueur et d'adapter au droit en vigueur ceux qui sont maintenus (art. 68 LATeC). A ce jour, le SeCA compte 185 PAD qui doivent encore être adaptés (sur 304 PAD légalisés, ceux dont l'abrogation a été prévue dans le cadre d'une révision générale n'étant pas comptabilisés). Par rapport aux délais de traitement des PAD jusqu'à leur approbation, il est également important de rappeler qu'un PAD élaboré ou modifié en parallèle à une révision générale de PAL en cours ne peut pas être approuvé par la DIME tant que celle-ci n'a pas approuvé le nouveau PAL, de sorte que l'avancement du traitement des dossiers de PAD est en partie tributaire des délais de traitement des révisions générales. Etant donné que le processus d'adaptation des plans à la LATeC n'est pas terminé, compte tenu également des conditions fixées dans le cadre des décisions d'approbation des révisions générales de PAL qui peuvent avoir des incidences sur les PAD, le SeCA doit faire face à une charge de travail exceptionnelle en relation avec ce type de dossiers. Cette charge supplémentaire est actuellement couverte par 0,5 EPT pour 2023 et il est prévu de continuer de soutenir ce secteur en 2024, sous réserve de l'issue de la procédure budgétaire.

3. *Comment le Conseil d'État se positionne-t-il par rapport à l'incertitude juridique engendrée par les importants délais de traitement ? Existe-t-il des moyens de réduire cette incertitude ? Si oui, lesquels ?*

Il existe effectivement une certaine insécurité juridique par rapport au traitement des demandes de permis dans la mesure où celles-ci doivent être analysées en relation avec un nombre important de plans d'aménagement local en cours de révision qui ne sont pas encore approuvés par la DIME, dans le contexte exposé en réponse à la question 1. Le fait qu'un nombre très important de PAD ne sont pas encore adaptés aux PAL révisés et/ou à la LATeC, pour les raisons exposées dans la réponse à la question 2, contribue également à cette insécurité juridique. Les ressources supplémentaires allouées au SeCA pour 2021 et 2022 dans le cadre du plan de relance voté par le Grand Conseil ont permis au Service d'accélérer le traitement des dossiers de révisions générales de PAL et de traiter l'essentiel des 57 dossiers qui étaient en cours d'examen à la fin 2019, ainsi que les recours y relatifs (la DIME ayant rendu 183 décisions sur recours entre 2020 et 2022). Le Grand Conseil a alloué au SeCA un montant de 300 000 francs pour 2023 afin de lui permettre de résorber la charge de travail liée à cette vague de révisions générales de PAL sans précédent, mais aussi d'accélérer le traitement des PAD.

4. *Selon le Conseil d'État, la disposition concernant les effets anticipés des plans — particularité du canton de Fribourg — constitue-t-elle un instrument efficace pour réduire la durée de traitement des dossiers et, par conséquent, la période pendant laquelle les projets de construction restent bloqués ? Comment le Conseil d'État évalue-t-il le droit à l'octroi d'un permis de construire conformément à la clause des effets anticipés des plans ? Est-il possible d'annuler cette clause ? Quelle est l'efficacité de cet instrument en comparaison des procédures dans d'autres cantons ?*

Il faut souligner que l'effet anticipé négatif des plans (art. 91 al. 1 LATeC), interdisant que des permis soient délivrés avant l'approbation des plans et règlements révisés, est la règle. En application de la jurisprudence constante en la matière, la possibilité pour les préfectures d'octroyer des permis sur la base d'un effet anticipé positif des plans (art. 91 al. 2 LATeC) relève de l'exception et ne peut être considérée comme un instrument permettant de pallier la durée de traitement des dossiers de planification. Les conditions restrictives fixées par le Tribunal cantonal imposent aux communes et au SeCA de se montrer particulièrement prudents dans leur appréciation de cette exception et de ne donner leur accord préalable que s'il ne fait pratiquement aucun doute que les plans et règlements révisés seront approuvés par la DIME – ce afin d'éviter d'augmenter encore le nombre de constructions illicites. A la connaissance du Conseil d'Etat, le canton de Fribourg est l'un de rares à prévoir expressément dans sa législation une application de l'effet anticipé positif des plans (prévu également à certaines conditions par l'art. 37 de la loi sur les constructions du canton de Berne), cette possibilité étant en principe prohibée par le droit et admise par la jurisprudence fédérale uniquement moyennant le respect de conditions strictes.

5. *Que propose le Conseil d'État pour permettre à l'avenir un examen rapide des demandes d'autorisation de bâtir déposées par les communes ? Quelles mesures faudrait-il prévoir pour atteindre cet objectif ?*

Le Grand Conseil et le Conseil d'Etat ont pris des mesures financières nécessaires pour que le SeCA soit en mesure de faire face à la charge de travail importante résultant de la vague sans précédent de révisions générales de PAL et de recours déposés au cours de ces dernières années. Il est attendu que les effectifs dont dispose le SeCA pour une durée indéterminée lui permettront

d'assurer sa charge de travail courante dès l'année prochaine et ainsi de réduire la durée de traitement des dossiers de PAL. La situation est plus préoccupante s'agissant du nombre de dossiers de PAD qui devront être examinés ces prochaines années, à la suite des révisions générales de PAL approuvées et compte tenu de l'obligation des communes d'adapter ces instruments au droit en vigueur. La planification des ressources du SeCA devra être effectuée en conséquence, mais pour une durée déterminée (adaptation des PAD à la LATeC). Il est vraisemblable qu'en vertu de la LAT, la stabilité des dossiers de PAL soit plus importante que par le passé. Moyennant une formation adéquate, il devrait donc être possible, dès la fin 2024, de faire traiter des dossiers de PAD à du personnel actuellement dédié uniquement au traitement des PAL.

6. *Est-ce que la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement — et en particulier son Service des constructions et de l'aménagement — dispose d'une main-d'œuvre germanophone et francophone suffisamment bien formée et employée à long terme pour remplir ses obligations ? Si ce n'est pas le cas, quelles mesures permettraient-elles de contrer ces difficultés ? Le Conseil d'État a-t-il l'intention de faire une demande dans ce sens pour le Budget 2024 ?*

Le SeCA dispose de collaborateurs et collaboratrices disposant de la formation et du soutien nécessaires pour assurer leurs tâches dans le contexte délicat actuel résultant d'un changement de paradigme à la suite de la révision partielle de la LAT et de la mise en œuvre des principes du plan directeur cantonal approuvé par la Confédération en mai 2019 et d'un nombre anormalement élevé de dossiers entrants au cours de ces quatre dernières années. Il est dans la nature même du marché du travail dans le domaine de l'aménagement du territoire que les collaborateurs et collaboratrices ayant acquis une certaine expérience au sein de l'administration cantonale quittent leur fonction au bout de 3 à 5 ans pour relever de nouveaux défis professionnels, le SeCA étant alors tenu d'engager et de former de nouveaux collaborateurs. Les mises au concours répétées pour un même poste, en l'absence de candidats disposant du profil requis, ont montré qu'il n'était pas aisé de trouver de nouveaux aménagistes de langue allemande. A la connaissance du SeCA, les services d'aménagement des cantons alémaniques ont eux aussi de la peine à recruter du personnel qualifié dans ce domaine.

Le budget 2024 est en cours d'élaboration.