



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Pierre Mauron / Gabriel Kolly

2017-CE-105

Rôle et institution des préfetures, que fait le Conseil d'Etat ?

I. Question

Jusqu'à il y a cinq ans, le SeCA (Service cantonal des constructions et de l'aménagement) faisait régulièrement l'objet de critiques et d'articles de presse, notamment en raison de ses retards chroniques dans la gestion des permis de construire. A son arrivée à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) en 2012, l'ancien Directeur de la DAEC a entamé une vaste réforme des procédures de permis de construire, avec à la clé un report de tâches sur les communes et surtout les préfetures. Pour ces dernières, ce transfert de tâches ne s'est toutefois pas accompagné d'un transfert équivalent des ressources nécessaires à l'accomplissement de leurs nouvelles charges administratives.

Depuis lors, ce n'est plus le SeCA mais les préfetures qui font régulièrement l'objet de critiques et d'articles de presse liés à leur surcharge et à la durée des procédures qui en découle. Autre conséquence de cette surcharge, ces dernières années plusieurs cas de burn out ont été enregistrés dans différentes préfetures, comme cela ressort de plusieurs questions posées récemment. Cette situation insatisfaisante donne le sentiment que le Conseil d'Etat n'a fait que déplacer le problème, du SeCA aux préfetures et aux communes, sans réellement le résoudre, hormis plusieurs déclarations de bonne volonté restées sans suite.

On constate au surplus que depuis 2013 la problématique des ressources humaines des préfetures figure systématiquement sur tous les communiqués de presse diffusés par le Conseil d'Etat suite à sa rencontre annuelle avec la Conférence des préfets. En 2016, le communiqué de presse du Conseil d'Etat mentionnait même la création d'un groupe de travail inter-directionnel chargé d'examiner la problématique du manque de ressources des préfetures.

Or, en l'état, hormis la transmission de documents confidentiels à la presse et un courrier adressé au préfet de la Sarine, aucune volonté destinée à résoudre réellement les problèmes rencontrés par les préfetures ne semble émerger, alors qu'il y aurait tant à faire, avec une loi désuète sur les préfets qui est à réviser, avec des dispositions à prendre immédiatement, concernant l'engagement du personnel, l'autonomie financière, le contrôle, etc.

Ces éléments nous poussent dès lors à poser les questions suivantes :

1. Qu'attend le Conseil d'Etat pour enfin proposer une révision de la loi sur les préfets ?
2. Comment se fait-il que les préfets ne soient pas l'autorité d'engagement de leur propre personnel ?

3. N'est-il pas nécessaire, au moins pour les cadres des préfectures, que ceux-ci et celles-ci soient nommés par le préfet, au besoin après homologation de ces nominations par le Conseil d'Etat ?
4. Ne faudrait-il pas que les préfectures disposent d'une autonomie budgétaire pour effectuer leurs tâches ?
5. Qui préside le groupe de travail inter-directionnel chargé d'examiner cette problématique du manque de ressources en personnel des préfectures, comment est-il constitué, combien de fois a-t-il siégé et quels en sont les résultats provisoires ?
6. Par simple logique, les préfectures ne devraient-elles pas être rattachées à la DSJ plutôt qu'à la DIAF, au vu de leur rôle institutionnel (administratif et pénal notamment) ?
7. Au vu des tailles des différentes préfectures, et des différences de personnel et d'organisation, ne serait-il pas judicieux de regrouper les ressources, créer des synergies, envisager des répartitions autres que par district ?

4 mai 2017

II. Réponse du Conseil d'Etat

En introduction, le Conseil d'Etat rappelle les compétences respectives du Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) et des préfets en matière de permis de construire.

La révision complète de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010. Dans le cadre de ces travaux législatifs, la répartition des compétences entre les communes, le SeCA, les services de l'administration cantonale et les préfectures a été largement débattue.

Plusieurs variantes ont été étudiées notamment quant à l'autorité qui devait être en charge de la délivrance des autorisations et suite à des débats fournis la variante du statut quo a été retenue. La répartition des tâches n'a donc pas varié en regard des dispositions légales cantonales en vigueur depuis les années 80.

Il ressort des textes légaux entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2010 que la répartition des tâches est la suivante :

1. Rôle du SeCA

L'article 2 al. 1 ReLATEC désigne le SeCA comme service de coordination dans le cadre de la procédure ordinaire de permis. Cela signifie en particulier qu'au niveau de l'administration cantonale, il est la porte d'entrée pour toutes les demandes de permis et est chargé de la mise en circulation des dossiers auprès des services intéressés. Il découle également du rôle qui lui est attribué par la législation cantonale que ce service doit pouvoir donner toutes les informations nécessaires en relation avec le suivi administratif de la demande de permis.

Conformément à l'article 94 al. 3 ReLATEC, le SeCA doit établir son préavis de synthèse à l'intention du préfet, en lui transmettant l'ensemble du dossier pour décision. Dans ce préavis, il doit notamment aussi se déterminer sur les éventuelles oppositions et demandes de dérogation, et attirer l'attention du préfet sur les problèmes de procédure qui n'ont pas pu être résolus auparavant.

L'article 2 al. 2 ReLATEC prévoit que le préavis de synthèse du SeCA doit être motivé en se prononçant sur l'admissibilité du projet, compte tenu du cadre légal, des différents intérêts en présence et de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce. En cas de préavis défavorable d'un service consulté ou en cas de divergence entre différents services, le préavis de synthèse doit permettre au préfet d'effectuer une pesée complète des intérêts en présence.

A relever que ni la LATEC, ni le ReLATEC ne prévoient que le SeCA puisse demander lui-même des compléments et des modifications de plans ou qu'il communique lui-même la teneur des préavis au requérant et/ou à la commune. Ces tâches relèvent légalement très clairement d'une autorité de décision.

2. Rôle du préfet

En application de l'article 96 al. 2 ReLATEC, le préfet doit se prononcer sans retard sur la demande, soit dans un délai de 60 jours dès réception du dossier au SeCA, pour autant :

- > que le projet n'ait pas fait l'objet d'opposition et qu'il corresponde en tous points aux lois et règlements,
- > que le dossier soit complet et ne présente pas une complexité particulière.

En tant qu'autorité de décision, le préfet peut prendre toutes les mesures adéquates pour conduire la procédure et recueillir toutes les informations nécessaires à l'examen de la conformité légale du projet (art. 1 ReLATEC). Il a donc tout loisir, si nécessaire, de renvoyer le dossier à la commune, de demander des compléments au requérant, de demander des mises à l'enquête en raison de modification du projet et de demander des déterminations complémentaires de la part des services de l'Etat. Il appartient également au préfet de prendre les mesures nécessaires pour respecter le droit d'être entendu des parties à la procédure.

En application de l'article 1 al. 2 let. c et 3 ReLATEC, le préfet effectue la pondération des intérêts en présence avant de statuer sur les éventuelles oppositions et sur la demande de permis. Les motifs de sa décision doivent rendre compte des éventuels avis divergents des services et organes consultés.

3. Nouvelles méthodes pour le traitement des demandes de permis de construire

En 2010, le SeCA a fait l'objet d'une évaluation de son organisation par le Service du personnel, sous l'égide de la DAEC. Douze projets pour améliorer cette organisation ainsi que les méthodes de travail ont été identifiés dans le rapport du 6 juillet 2010. Sur la base de cette évaluation, chaque section du service devait mener des réflexions sur ses méthodes de travail.

En 2011, la première section qui a procédé à cette évaluation est la section Constructions. Il est ressorti de l'analyse que la section ne se cantonnait pas aux tâches que les bases légales cantonales lui attribuaient et qu'elle dépassait, comme d'autres services cantonaux, les limites des compétences qui étaient définies dans la LATEC et le ReLATEC. Cette évolution de la pratique administrative n'était pas sans conséquence tant sur le rôle qui est imparti aux préfets dans les bases légales, puisque les services cantonaux exigeaient des modifications aux projets alors qu'ils n'en avaient pas les compétences et que le Préfet n'en était pas informé, que sur la durée des procédures de demandes de permis de construire.

Le 12 janvier 2012, une discussion a eu lieu entre la DAEC, le SeCA et la Conférence des préfets. Il en est ressorti que les préfets pouvaient, dans les grandes lignes, adhérer à la nouvelle orientation proposée par le SeCA pour une amélioration du processus suivi dans le cadre de la procédure ordinaire de permis de construire. Les préfets ont également souligné la nécessité d'optimiser la communication et la coordination entre ce service et les préfetures.

En conclusion de cette discussion, la DAEC et les préfets ont décidé qu'il convenait d'élaborer un rapport sur cette problématique et de constituer un groupe de travail à cet effet. Ce groupe de travail était composé de représentants de la Conférence des préfets, des représentants de l'Association des communes fribourgeoises et du SeCA.

C'est sur la base du rapport établi par ce groupe le 25 mars 2013 que les nouvelles méthodes pour le traitement des demandes de permis de construire ont été mise en œuvre.

1. Qu'attend le Conseil d'Etat pour enfin proposer une révision de la loi sur les préfets ?

Le Conseil d'Etat constate que le statut des préfets, régi par la loi du 20 novembre 1975 dépend étroitement des tâches qui leur sont confiées. Il estime donc qu'une révision de la loi sur les préfets était prématurée alors que l'encouragement aux fusions de communes devait avoir un impact important sur le nombre de communes dans chaque district. De même, la situation des agglomérations, dont le territoire ne correspond pas aux districts et qui prennent une importance toujours plus grande, notamment dans les politiques fédérales, exigeait de mener plusieurs travaux sur ces sujets avant d'aborder la révision de la loi sur les préfets. Le Conseil d'Etat a pris acte du dépôt de la motion 2017-GC-108 « Révision de la loi sur les préfets » le 26 juin 2017 et la décision du Grand Conseil de voir cette motion traitée selon la procédure accélérée, ainsi que du dépôt de la motion 2017-GC-110 « Réforme des tâches des préfets et des régions ». Dans sa réponse du 24 août 2017 à ces deux motions, le Conseil d'Etat a appelé le Grand Conseil à prendre en considération ces motions et a préconisé leur traitement en parallèle. En cas d'acceptation par le Grand Conseil, probablement lors de sa session de septembre 2017, la loi sur les préfets sera donc révisée dans un délai d'un an.

2. Comment se fait-il que les préfets ne soient pas l'autorité d'engagement de leur propre personnel ?

Le Conseil d'Etat a déjà rappelé les règles en matière d'engagement du personnel des préfetures à l'occasion de précédents instruments parlementaires. Ainsi, dans sa réponse du 21 août 2012 à la question 3046.12 « Gestion du personnel de la Préfecture de la Sarine », il indiquait que « *Conformément à la loi du 20 novembre 1975 sur les préfets, le personnel des préfetures, du point de vue administratif, relève de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF). C'est donc cette dernière qui, selon les normes en matière de législation du personnel, décide des engagements du personnel. L'examen des candidatures s'effectue en application de l'art. 26 de la loi sur le personnel de l'Etat (LPers ; RSF 122.70.1) et des articles 20ss du règlement du 17 décembre 2002 du personnel de l'Etat (RPers ; RSF 122.70.11). En particulier, le chef ou la cheffe de service (en l'occurrence le préfet) collabore au choix des candidats et des candidates et émet ses propositions préalablement à la décision d'engagement prise par la Direction.* »

La pertinence de revoir ces règles sera examinée dans le cadre du traitement de la motion 2017-GC-108, en cas d'acceptation de cette dernière par le Grand Conseil.

3. *N'est-il pas nécessaire, au moins pour les cadres des préfectures, que ceux-ci et celles-ci soient nommés par le préfet, au besoin après homologation de ces nominations par le Conseil d'Etat ?*

Le Conseil d'Etat constate que les préfets ont toujours été étroitement associés au choix des membres de leur personnel, conformément aux dispositions réglementaires en la matière (voir ci-dessus, réponse à la question 2). Au cours de ces dernières années, les personnes engagées formellement par la DIAF ont toujours été choisies par les préfets qui jouent un rôle prépondérant dans la procédure de sélection de leurs collaborateurs et collaboratrices. Le Conseil d'Etat estime toutefois nécessaire que l'engagement des personnes amenées à jouer un rôle important dans la gestion des préfectures soit examiné également par la Direction à laquelle sont rattachées les préfectures. A titre d'exemple, le Conseil d'Etat mentionne l'Institut agricole de Grangeneuve (IAG), établissement public doté de la personnalité juridique rattaché administrativement à la DIAF (art. 2 al. 1 de la loi du 23 juin 2006 sur l'Institut agricole de Grangeneuve, LIAG, RSF 911.10.1). Le directeur de l'IAG, nommé par le Conseil d'Etat, a dans ses attributions la conduite des affaires du personnel et l'engagement du personnel de l'Institut (art. 12 al. 2 let. e), à l'exception des membres du conseil de direction, qui sont engagés par la DIAF (art. 5 al. 2 let. d).

Aux yeux du Conseil d'Etat, il importe en effet de garantir le bon fonctionnement des préfectures quel que soit le préfet nommé à leur tête. Le Conseil d'Etat remarque en outre la nécessité d'assurer une certaine homogénéité au sein des préfectures en termes de personnel afin de garantir une égalité de traitement sur l'ensemble du territoire. Le Conseil d'Etat relève enfin que, quelle que soit l'autorité d'engagement, les collaborateurs et collaboratrices des préfectures restent soumis à la loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (LPers ; RSF 122.70.1). Le Conseil d'Etat constate ainsi que les difficultés relevées dans la presse par certains préfets s'agissant des conditions d'engagement de leurs cadres, notamment au niveau salarial, ne sont pas dues à un manque d'autonomie en matière d'engagement, mais bien à l'application des règles générales appliquées à l'ensemble du personnel de l'Etat. Le Conseil d'Etat rappelle en outre les différentes mesures pragmatiques prises par la DIAF afin de donner aux préfectures les moyens d'accomplir leurs tâches. Il rappelle à ce sujet la désignation d'une lieutenant de préfet « ad hoc » au sein de la Préfecture de la Sarine, à laquelle le Conseil d'Etat a accepté de voir confier des tâches de lieutenant de préfet, en plus de celles déjà assumées par le lieutenant de préfet titulaire.

Toutefois, le Conseil d'Etat est prêt à revoir ces règles dans le cadre du traitement de la motion 2017-GC-108, en cas d'acceptation de cette dernière par le Grand Conseil.

4. *Ne faudrait-il pas que les préfectures disposent d'une autonomie budgétaire pour effectuer leurs tâches ?*

Cette question devra être traitée dans le cadre de la révision de la loi sur les préfets. Le Conseil d'Etat estime toutefois qu'il conviendra d'examiner plusieurs pistes en la matière, par exemple une enveloppe globale pour l'ensemble des préfectures qui permettrait à celles-ci de mutualiser certaines ressources. Le Conseil d'Etat remarque en outre qu'une telle autonomie nécessiterait un cadre précis, par exemple pour tenir compte des situations particulières de chaque préfecture. Le Conseil d'Etat relève en outre sa décision d'introduire, dès le 1^{er} juillet dernier, un montant annuel de 15'000 francs pour chaque préfecture, dont l'usage est laissé à la libre appréciation du préfet. Il conviendra également d'examiner si ces nouveaux moyens inscrits au budget des préfectures pourraient contribuer à une plus grande autonomie financière des préfets.

5. *Qui préside le groupe de travail inter-directionnel chargé d'examiner cette problématique du manque de ressources en personnel des préfectures, comment est-il constitué, combien de fois a-t-il siégé et quels en sont les résultats provisoires ?*

Le groupe mis en place en 2016 est présidé par un des secrétaires généraux de la DIAF. Il compte à ce jour une représentante de la DAEC, un représentant du Service du personnel et d'organisation, un représentant du Service de l'informatique et des télécommunications et deux préfets. Il a tenu quatre séances depuis sa création. Le principal résultat de ces travaux est l'élaboration d'un cahier des charges d'un nouveau conseiller juridique au service de la Conférence des préfets. Ce poste a été mis au concours en juillet dernier, grâce à des effectifs mis à disposition par la DIAF. La suite des travaux de ce groupe sera coordonnée avec les travaux de mise en œuvre de la motion 2017-GC-108, en cas d'acceptation de cette dernière par le Grand Conseil.

6. *Par simple logique, les préfectures ne devraient-elles pas être rattachées à la DSJ plutôt qu'à la DIAF, au vu de leur rôle institutionnel (administratif et pénal notamment) ?*

Le Conseil d'Etat estime que cette question devra être examinée dans le cadre de la révision de la loi sur les préfets. Il rappelle que depuis le 23 mai 2017, la DSJ a été chargée d'exercer les tâches attribuées à l'autorité d'engagement pour le personnel de la préfecture de la Sarine.

7. *Au vu des tailles des différentes préfectures, et des différences de personnel et d'organisation, ne serait-il pas judicieux de regrouper les ressources, créer des synergies, envisager des répartitions autres que par district ?*

L'optimisation du fonctionnement des préfectures et l'augmentation des synergies entre elles est une nécessité que le Conseil d'Etat a rappelée à plusieurs occasions à la Conférence des préfets. Celle-ci joue d'ailleurs un rôle majeur en la matière, rôle appelé à s'accroître avec l'engagement d'un conseiller juridique, dont l'une des tâches est justement de participer à des travaux d'harmonisation des pratiques. Le Conseil d'Etat relève en outre les appuis ponctuels assurés par les préfectures entre elles, par exemple lors d'absence maladie, de surcharge de travail passagère ou de traitement de dossiers nécessitant des compétences spécialisées. La DIAF a par ailleurs créé en 2013 un poste de juriste à 60 % attribué à l'ensemble des préfectures, afin que cette personne puisse apporter son appui en fonction des besoins.

29 août 2017