

**Rapport explicatif
accompagnant le projet d'ordonnance
modifiant le règlement du 1^{er} décembre 2009 d'exécution
de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATEC)**

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport explicatif accompagnant le projet de modification du ReLATEC.

1 ORIGINE ET NÉCESSITÉ DU PROJET

Le 1^{er} mai 2014 est entrée en vigueur la révision partielle de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT, RS 700) et de l'ordonnance du 28 juin 2000 (OAT, RS 700.1). Les modifications apportées par le nouveau droit fédéral concernent principalement la gestion et la délimitation des zones à bâtir et la détention des chevaux hors de la zone à bâtir. Des nouveautés sont également introduites pour les installations solaires. La présente modification du ReLATEC a pour premier objet l'adaptation du droit cantonal au nouveau droit fédéral sur ce point.

Le deuxième objet de la modification concerne la procédure ordinaire de permis de construire et, plus particulièrement, les délais d'ordre impartis par le ReLATEC aux services consultés dans le cadre de cette procédure.

2 INSTALLATIONS SOLAIRES

L'art. 18a al. 1 LAT prévoit que, dans les zones à bâtir et les zones agricoles, les installations solaires suffisamment adaptées aux toits ne nécessitent pas de permis de construire. Selon l'art. 32a al. 1 OAT sont considérées comme étant suffisamment adaptées aux toits les installations qui ne dépassent pas les pans du toit perpendiculairement de plus 20 cm (let. a), qui ne dépassent pas du toit, vu de face et de dessus (let. b), qui sont peu réfléchissantes selon l'état des connaissances techniques (let. c) et qui constituent une surface d'un seul tenant (let. d). De tels projets doivent simplement être annoncés à l'autorité compétente. En revanche, les installations solaires prévues sur des biens culturels ou dans des sites naturels d'importance cantonale ou nationale restent soumises à l'obligation de permis de construire (art. 18a al. 3 LAT). L'art. 32b OAT donne une liste exhaustive des biens culturels d'importance cantonale ou nationale, en incluant les objets qui sont désignés dans le plan directeur cantonal (PDCant) comme étant des biens culturels d'importance cantonale (let. f); jusqu'à l'approbation de cette modification par la Confédération, et pour éviter tout lacune dans l'intervalle, l'art. 52a al. 6 OAT habilite le gouvernement cantonal à fixer provisoirement – pour une durée maximale de cinq ans – par décision simple, la liste des biens culturels d'importance cantonale. Cette liste provisoire fait l'objet d'un arrêté du Conseil d'Etat, simultané à l'adoption de la présente ordonnance.

L'art. 32a al. 2 OAT prévoit que les dispositions concrètes, fondées sur le droit cantonal traitant de l'intégration architecturale des installations solaires, s'appliquent lorsqu'elles visent de manière proportionnée la défense d'intérêts de protection justifiés et ne limitent pas l'exploitation de l'énergie solaire plus strictement que l'art. 32a al. 1 OAT. Cela signifie que, pour tenir compte des spécificités locales liées à un site construit, les communes peuvent prévoir dans leur réglementation (règlement communal d'urbanisme [RCU], règlement relatif à un plan d'aménagement de détail [PAD]) d'autres prescriptions à caractère architectural que les installations solaires devraient respecter pour être dispensées de l'obligation de permis. Ces prescriptions doivent être suffisamment concrètes, aisément compréhensibles et applicables, proportionnées et ne pas limiter davantage le

recours au solaire (cf. rapport explicatif relatif à la révision partielle du 2 avril 2014 de l'OAT, <http://www.aren.admin.ch/themen/recht/04651/index.html?lang=fr>). Doivent également être prises en considération dans ce contexte, les recommandations cantonales concernant l'intégration architecturale des installations solaires. Ce document est adapté pour se conformer au nouveau droit fédéral et il sera disponible dans sa nouvelle version sous forme de directives intégrées dans le guide des constructions.

En vertu du principe de la primauté du droit fédéral, les art. 18a LAT et 32a OAT sont d'application directe, de sorte que les installations solaires qui respectent les conditions fixées par le droit fédéral sont dispensées de permis dès le 1^{er} mai 2014 et doivent uniquement être annoncées à l'autorité compétente. L'art. 32a al. 3 OAT prévoit cependant que la législation cantonale doit déterminer l'autorité compétente pour recevoir l'annonce, fixer le délai dans lequel celle-ci doit être faite et préciser quels plans et documents doivent y être joints.

Par conséquent, il y a lieu d'adapter le droit cantonal afin de permettre une application claire et uniforme de la procédure d'annonce introduite par le droit fédéral. Il se justifie de modifier dès à présent le droit cantonal sur ce point, sans attendre la finalisation des travaux législatifs entrepris pour définir dans la LATeC et le ReLATeC les normes d'application des nouvelles dispositions fédérales sur la plus-value et la gestion de la zone à bâtir. Compte tenu de la portée juridique des nouvelles dispositions du droit fédéral et de la teneur de l'art. 135 LATeC, qui prévoit que le ReLATeC définit les objets dispensés de l'obligation de permis, l'adaptation du droit cantonal à la LAT et à l'OAT révisées concernant les installations solaires ne nécessite aucune modification de la LATeC et peut donc se faire par le biais d'une modification du ReLATeC.

3 PROCÉDURE ORDINAIRE DE PERMIS

La durée des procédures est un thème récurrent dans le domaine de l'aménagement du territoire et des constructions. Les attentes sont nombreuses en ce qui concerne l'efficacité à rechercher dans le traitement des dossiers, et tout particulièrement le respect des délais impartis aux autorités et organes, que ce soit dans les procédures de plans d'aménagement local (PAL) ou dans celles suivies par les demandes de permis. La question se pose de manière aiguë dans le cadre de la procédure ordinaire de permis de construire. S'agissant d'une procédure au terme de laquelle le requérant ou la requérante a le droit d'obtenir un permis si les règles du droit public sont respectées, il est attendu que les autorisations soient délivrées aussi rapidement que possible. La question des délais de traitement dans la procédure de permis est d'autant plus sensible qu'elle fait continuellement l'objet de comparaisons entre les différents cantons.

Au niveau de la procédure ordinaire de permis, l'art. 96 al. 2 ReLATeC indique que la décision sur la demande de permis doit être rendue, en règle générale, dans un délai de soixante jours dès réception du dossier au Service des constructions et de l'aménagement (SeCA), pour autant que le dossier n'ait pas fait l'objet d'opposition, corresponde en tous points aux lois et règlements, soit complet et ne présente pas de complexité particulière. Les services cantonaux disposent d'un délai d'ordre de trente jours pour émettre leur préavis. L'art. 30 al. 1 ReLATeC, auquel renvoie l'art. 94 al. 2 ReLATeC, prévoit que le SeCA leur impartit au besoin des délais pour émettre leur préavis lorsqu'ils ont dépassé ce délai.

Au mois de mai 2013, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC), la Conférence des Préfets et l'Association des communes fribourgeoises ont conjointement défini de nouvelles modalités pour le traitement des demandes de permis de construire, en application des dispositions légales et réglementaires en vigueur. Les buts de ce projet sont principalement de renforcer le rôle des autorités de décisions dans la procédure ordinaire de demandes de permis de

construire et de responsabiliser les mandataires quant à la qualité des dossiers qu'ils établissent pour cette procédure. Il a toutefois été clairement communiqué que ce projet n'aurait pas comme effet immédiat d'accélérer la durée de traitement des dossiers, mais qu'il devrait permettre à moyen terme aux dossiers complets et conformes d'être traités plus rapidement que les autres. A cet égard, il ressort du rapport du Conseil d'Etat sur le postulat Bapst/Wicht (P2019.12) que le délai d'ordre de trente jours est respecté par les services dans la grande majorité des cas, d'autant que la part des dossiers transmis qui contiennent des oppositions, ne sont pas conformes en tous points aux lois et règlements ou ne sont pas complets (cf. art. 96 al. 2 ReLATEC), demeure importante.

Cela étant, dans un contexte actuel marqué par de fortes pressions sur le plan économique, il se justifie de prendre rapidement toutes les mesures nécessaires afin de réduire autant que possible la durée de traitement des demandes de permis. Pour ce motif, l'art. 94 al. 2 ReLATEC est modifié afin de responsabiliser les services et les organes consultés quant au respect du délai d'ordre qui leur est imparti pour préavis les dossiers. Ainsi, si un service ou un organe consulté n'a pas transmis son préavis dans le délai de trente jours, il lui appartient de formuler auprès du SeCA une demande de prolongation de quinze jours pour lui permettre de le faire. Cette demande doit non seulement être formulée avant l'échéance du délai d'un mois, mais elle doit également être fondée sur des motifs liés à la complexité particulière du projet ou à la non-conformité de celui-ci. Si cette demande de prolongation n'a pas été formulée à temps, si elle n'est pas dûment motivée ou si le préavis n'a toujours pas été transmis à l'échéance du délai supplémentaire de quinze jours, il est considéré que le service ou l'organe concerné renonce à émettre un préavis sur la demande de permis et le traitement du dossier suivra son cours. Tout en garantissant la prise en compte des intérêts publics en jeu dans le cadre de la procédure, puisque les services peuvent se voir accorder une prolongation du délai pour des motifs objectifs et que le préfet (ou la DAEC, pour les demandes de permis relatives à des projets situés hors de la zone à bâtir) garde la possibilité d'exiger le préavis du service concerné, cette modification réglementaire permettra à tout le moins de supprimer les dysfonctionnements du système qui se traduisent, dans certains dossiers, par un dépassement considérable et injustifié des délais d'ordre par les services de l'Etat.

Pour atteindre l'objectif recherché, cette mesure nécessite un renforcement du contrôle du respect des délais par le SeCA, raison pour laquelle cette tâche est désormais expressément mentionnée à l'art. 2. Des mesures ont d'ores et déjà été prises afin que ce service puisse assumer sa tâche de contrôle avec efficacité : dorénavant, un collaborateur ou une collaboratrice du SeCA sera spécifiquement chargée de suivre les délais pour l'ensemble des dossiers de PAL, PAD et demandes de permis.

Il va de soi néanmoins que les objectifs qui sont visés par la présente modification du ReLATEC et par les travaux en cours relatifs à l'amélioration de l'efficacité du traitement des dossiers ne pourront être atteints que si l'ensemble des partenaires assument leur responsabilité et que les mandataires qualifiés œuvrent pour élaborer des dossiers de qualité, complets et conformes aux exigences légales.

4 COMMENTAIRE DES MODIFICATIONS

Art. 2 al. 1

L'art. 2 al. 1 ReLATEC désigne le SeCA comme service de coordination dans le cadre des procédures de plans d'aménagement et de permis (procédure ordinaire). Ce rôle implique 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. Cela signifie également que ce service est responsable du suivi administratif des dossiers et plus particulièrement du respect des

délais d'ordre que doivent respecter les services – lui y compris – en application du ReLATEC. Dans le contexte de la présente modification, il semble nécessaire de spécifier cette tâche dans cette disposition réglementaire.

Art. 84 let. e et 85

Il ressort des dispositions fédérales que sont toujours soumises à l'obligation de permis les installations solaires suivantes:

- > celles qui ne sont pas suffisamment adaptées aux toits au sens de l'art. 18a al. 1 LAT et 32a al. 1 OAT;
- > celles qui ne sont pas prévues sur des toits, donc sur des bâtiments;
- > celles qui sont prévues sur des biens culturels ou dans des sites naturels d'importance cantonale ou nationale en application de l'art. 18a al. 3 LAT, de l'art. 32b OAT et, jusqu'à l'approbation de la révision du plan directeur cantonal, de la liste qui sera arrêtée par le Conseil d'Etat en application de l'art. 52a al. 6 OAT.

En application de l'art. 18a al. 2 let. b LAT, qui donne au canton la possibilité de prévoir une obligation d'autorisation dans des types précisément définis de zones à protégés, l'art. 85 al. 1 let. f prévoit que les installations solaires installées sur des bâtiments situés dans une zone de protection au sens de l'art. 59 LATEC ou dans un périmètre de protection au sens de l'art. 72 al. 1 LATEC sont également soumises à l'obligation de permis.

Dans tous ces cas de figure, le requérant ou la requérante devra suivre la procédure d'autorisation inscrite dans le droit cantonal. Pour tenir compte de l'assouplissement prévu par le droit fédéral, il se justifie également de ne plus soumettre les installations solaires de plus de 50 m² à la procédure ordinaire (selon l'actuel art. 84 let. a LATEC). Par conséquent, c'est la procédure simplifiée qui s'appliquera pour toutes les installations solaires, et ce quelle que soit leur dimension. Il est rappelé que les communes restent tenues de consulter les services intéressés (en particulier le Service des biens culturels [SBC] lorsque c'est nécessaire) en application de l'art. 95 ReLATEC, de même que les installations solaires soumises à autorisation et prévues hors de la zone à bâtir nécessitent toujours une autorisation spéciale délivrée par la DAEC (art. 25 al. 2 LAT, 136 LATEC). On rappelle encore que, selon l'art. 18a al. 3 LAT, les installations solaires ne doivent pas porter d'atteinte majeure aux biens culturels ou aux sites naturels.

La modification du ReLATEC ne prévoit pas de légiférer en application de l'art. 18a al. 2 let. a LAT. Cette disposition donne la possibilité au canton de désigner des types déterminés de zones à bâtir où l'aspect esthétique est mineur, dans lesquels des installations solaires qui ne sont pas suffisamment adaptées aux toits peuvent aussi être dispensées d'autorisation. En l'état, il semble difficile de déterminer qu'a priori l'aspect esthétique est mineur dans certaines zones et non dans d'autres. La clause d'esthétique, prévue à l'art. 125 LATEC, est un principe qui doit être pris en considération dans toutes les zones à bâtir. Le maintien de l'obligation de permis pour ces cas est atténué par le fait que dorénavant, les installations solaires soumises à autorisation suivront la procédure simplifiée.

On relève enfin que les cas dans lesquels les installations solaires prévues sur des toits plats peuvent être dispensées de l'obligation de permis, en vertu d'une application par analogie des art. 18a al. 1 LAT et 32a al. 1 et 2 OAT et conforme au but visé par le législateur fédéral, seront définis dans la nouvelle directive sur les installations solaires (voir le commentaire de l'art. 87 al. 3 ci-dessous).

Art. 87 al. 3

La procédure d'annonce signifie que le requérant ou la requérante doit annoncer son projet à l'autorité compétente dans un certain délai avant de débiter les travaux. L'autorité détermine si une autorisation doit tout de même être sollicitée en application d'une autre disposition légale et/ou si elle doit transmettre l'annonce (avec les plans et les autres documents nécessaires) aux autorités et organes intéressés. Toutefois s'il apparaît que le projet d'installation remplit les conditions requises pour être dispensé de permis, la commune n'a pas à se prononcer et le requérant ou la requérante peut débiter les travaux à l'échéance du délai d'annonce. En effet, à teneur du droit fédéral, le ou la requérant-e n'a pas besoin d'obtenir une réponse de la part de la commune pour commencer les travaux, du moment qu'il ou elle a attendu l'échéance du délai d'annonce. Cela étant, les communes restent libres d'adresser un courrier au ou à la requérant-e afin de valider l'annonce et de lui confirmer ainsi que l'installation projetée est bien dispensée de permis de construire.

Etant donné que la modification des art. 84 et 85 ReLATEC attribue exclusivement aux communes la compétence d'autoriser les installations solaires soumises à l'obligation de permis, et compte tenu du fait que la commune est la première interlocutrice des requérants pour toute demande en lien avec des travaux, il est logique de désigner la commune comme autorité compétente pour recevoir l'annonce.

En se référant au rapport explicatif de l'OAT révisée, un délai d'annonce de 30 jours semble approprié. Certes, on pourrait être tenté d'harmoniser ce délai avec le délai d'enquête de 14 jours prévu par le droit cantonal pour la grande majorité des projets. Il convient de laisser suffisamment de temps à la commune pour examiner la demande et obtenir si nécessaire l'avis des autorités et organes intéressés. Pour ce faire, un délai de 30 jours apparaît effectivement raisonnable.

L'art. 89 al. 2 ReLATEC prévoit qu'une demande de permis doit contenir toutes les indications et tous les documents nécessaires à son examen, conformément aux directives édictées par la DAEC qui sont intégrées dans le guide des constructions

[http://www.fr.ch/seca/fr/pub/documentation/documentation/guide_des_constructions/guide_des_constructions .htm](http://www.fr.ch/seca/fr/pub/documentation/documentation/guide_des_constructions/guide_des_constructions.htm)

Etant donné que le ReLATEC ne contient aucune prescription sur le contenu formel des dossiers déposés auprès de la commune, il n'apparaît pas opportun de mentionner dans le ReLATEC les plans et documents qui doivent être joints à l'annonce, comme l'exige l'art. 32a al. 3 OAT. La solution choisie est de déterminer les documents nécessaires dans le guide des constructions, par le biais d'une nouvelle directive sur les installations solaires. Le SeCA a établi une proposition de formulaire d'annonce pour les communes afin de faciliter leurs nouvelles tâches. Ce formulaire peut être téléchargé sur le site Internet du SeCA.

Les communes gardent la possibilité de percevoir des émoluments pour l'examen des dossiers d'annonce sur la base de l'art. 61 al. 1 LATEC. Celles qui souhaitent faire usage de cette possibilité pourront modifier le règlement communal dont elles disposent afin d'élargir son champ d'application à l'examen des dossiers d'installations solaires soumises à la procédure d'annonce.

Art. 94 al. 2 à 5

Concernant les délais de traitement des demandes de permis impartis aux services consultés dans le cadre de la procédure ordinaire, il est renvoyé au point 3 du rapport.

A relever encore que l'art. 94 al. 5 ReLATEC renvoie désormais à une application par analogie des al. 1 et 2 de l'art. 90 ReLATEC, à l'exclusion de l'al. 3 de cette disposition. En effet, compte tenu des nouvelles modalités de traitement des demandes de permis appliquées depuis le 1^{er} mai 2013, le

SeCA n'informe plus par écrit la commune lorsqu'il constate à réception d'un dossier que le projet contrevient manifestement aux prescriptions de droit public sur les constructions ou qu'il ne pourrait être autorisé que par le biais d'une dérogation qui n'a pas été requise. Dans ces cas, le SeCA met le dossier en circulation auprès des services intéressés, pour autant que la demande soit complète et conforme aux directives établies par la DAEC. Au terme de cette consultation, le SeCA se prononce sur la non-conformité matérielle du projet dans son préavis de synthèse qu'il transmet à la préfecture avec le dossier. Il appartient ensuite au préfet, autorité de décision, d'assurer l'exercice du droit d'être entendu et de prendre toutes les mesures nécessaires pour conduire la procédure.

5 CONSÉQUENCES FINANCIÈRES ET EN PERSONNEL

Le projet de modification n'a pas de conséquences financières et en personnel.

6 CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR

La présente modification du ReLATEC est conforme au droit supérieur. Elle ne rencontre aucune incompatibilité avec le droit européen.