

**Rapport explicatif
accompagnant l'avant-projet modifiant la loi sur
l'aménagement du territoire et les constructions
(application FRIAC)**

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport explicatif à l'appui d'un avant-projet modifiant la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions. Cette loi adapte la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC, RSF 710.1) à l'introduction d'une application pour la gestion de la procédure de permis de construire de manière électronique.

Le présent rapport se divise comme suit :

- 1 Nécessité du projet de loi**
- 2 Contexte**
- 3 Commentaire**
- 4 Conséquences**

1 NÉCESSITÉ DU PROJET DE LOI

Le présent projet de loi vise à introduire les bases légales nécessaires pour l'introduction d'une nouvelle application pour la gestion de la procédure de permis de construire de manière électronique.

L'application actuellement utilisée pour gérer les permis de construire au niveau cantonal peut difficilement être étendue aux communes, aux requérants et aux mandataires.

Cette nouvelle application va permettre une informatisation complète depuis l'élaboration du dossier par le requérant ou mandataire jusqu'à la délivrance du permis d'occuper. Ainsi, l'efficacité de traitement des dossiers de permis de construire pourra être améliorée et les parties prenantes pourront suivre l'évolution du traitement du dossier tout au long de la procédure.

L'introduction d'une application pour la gestion de la procédure de permis de construire s'inscrit dans le Défi n° 7: « Assurer l'équilibre des finances cantonales et poursuivre la modernisation de la gouvernance publique » (« Développer la cyberadministration comme outil de prestation de service », « Optimiser le fonctionnement de l'administration grâce aux outils informatiques ») du programme gouvernemental de la législature 2012–2016 (chap. 10.2 et 10.5).

2 CONTEXTE

2.1 Application informatique FRIAC (Fribourg – Autorisation de construire)

L'application FRI-AC se base sur la solution CAMAC utilisée à ce jour dans cinq cantons (Vaud, Tessin, Neuchâtel, Bâle-Campagne, Uri) et en cours d'introduction dans les cantons de Genève, Jura et Fribourg. CAMAC est gérée par le principe de la communauté (Communauté CAMAC Suisse). Chaque canton membre devient copropriétaire de la solution et peut ainsi prendre part activement aux décisions relatives au développement du logiciel. Les coûts de développement et de maintenance sont répartis entre les membres de la communauté.

CAMAC est reconnue comme la solution de référence pour la gestion informatisée des demandes de permis de construire par la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

La solution neuchâteloise, qui a pu faire ses preuves depuis plus d'un an, a été acquise et sera adaptée au processus fribourgeois. Depuis le 1^{er} janvier 2016, l'utilisation de la solution est obligatoire dans le canton de Neuchâtel pour déposer toute demande de permis de construire.

2.2 Pré-consultation

Le processus de gestion de permis de construire implique divers acteurs qui interagissent, communiquent et échangent des documents afin de constituer le dossier de permis de construire / d'occuper.



Le fait que toutes les parties prenantes du processus utilisent le même outil présente les avantages suivants :

- > Optimisation de la durée de traitement (pas de délai postal ni de double saisie, traitement en parallèle des dossiers)
- > Transparence et traçabilité du dossier tout au long du processus
- > Amélioration de la qualité du dossier (règles de gestion dans la création électronique du dossier par le requérant, soutien lors du contrôle formel et matériel)
- > Cadre administratif, gestion harmonisée au sein du canton et des communes
- > Statistiques/outil de conduite global (canton, district, commune)
- > Historisation des informations relatives à chaque bâtiment, accès aux archives
- > Rentabilisation des coûts informatiques (développement de la solution, maintenance et évolution pris en charge par le canton)
- > Mise en valeur des informations collectées (échanges avec le Registre fédéral des bâtiments et logements, le portail cartographique, ...)
- > Réattribution/revalorisation des personnes (disparition de tâches sans valeur ajoutée).

Les avantages décrits ci-dessus sont réduits, voire éliminés, si l'une des parties prenantes ne travaille pas dans le même outil.

Sur demande du Conseil d'Etat, des séances avec l'ensemble des parties prenantes du processus ont été organisées afin de leur présenter le projet et d'obtenir leur prise de position.

Parties prenantes	Prise de position
Conférence des préfets (et également lieutenants de préfet et conseillers juridiques)	Favorable à l'imposition légale de l'outil pour toutes les parties prenantes du processus.
Services cantonaux (SeCA, ECAB, SEn, CCSIT, SStat, SdE, SMo, SBC, SPE)	Favorable à l'imposition légale de l'outil pour toutes les parties prenantes du processus.
Comité de l'Association des Communes Fribourgeoises (ACF)	Favorable à l'imposition légale de l'outil pour toutes les parties prenantes du processus. Réservé : imposition légale pour les demandes simplifiées dans un 2 ^e temps.
Mandataires (SIA, AFMC)	Favorable à l'imposition légale de l'outil pour toutes les parties prenantes du processus.

3 COMMENTAIRE

3.1 Commentaire par article

Art. 138a (nouveau) Demandes

Actuellement, la LATeC ne comporte aucune disposition concernant la forme sous laquelle doit s'effectuer la procédure de permis de construire. Une base légale est nécessaire afin d'obliger les requérants ainsi que les autres personnes impliquées dans le processus à employer la forme électronique pour le dépôt et le traitement des demandes. En ajoutant les articles 138a et 138b à la section 1 du chapitre 9 de la LATeC, on introduit les bases de l'obligation de déposer et de traiter sous forme électronique les demandes de permis de construire, de démolir ou d'implantation, respectivement les demandes préalables, ainsi que les plans et annexes nécessaires.

La disposition visée à l'alinéa 1 concerne les requérants. La demande de permis de construire, de démolir ou d'implantation, respectivement la demande préalable correspondante, ainsi que les plans et annexes nécessaires doivent être déposés sous forme électronique au moyen de l'application mise à disposition par le canton.

L'alinéa 2 concerne les communes et les autorités administratives au sens de l'article 2 du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA). Ces instances ont l'obligation de traiter les demandes par voie électronique, à savoir en utilisant l'application mise à disposition par le canton. Par « autorités administratives », on entend notamment ici les préfets, les organes de l'administration cantonale, les organes administratifs des corporations de droit public, les organes des établissements de droit public ainsi que les particuliers et les organes d'institutions privées pour autant qu'ils remplissent des tâches de droit public. Sur demande motivée, d'autres autorités et institutions ainsi que leurs organes peuvent être intégrés au processus de gestion électronique – par exemple un office fédéral ou une entreprise (p. ex. les CFF) qu'on consulte régulièrement à propos de demandes de permis de construire.

Le traitement électronique des requêtes comprend l'ensemble du processus, de la réception de la demande à l'attribution du permis d'occuper au sens de l'article 168 LATeC. Pour le moment, l'administration notifiera le permis de construire ainsi que tout autre décision au sens des articles 4 et 66 CPJA conformément à ce que prévoient les articles 34, 35 et 68 CPJA (format papier, « par la poste », « par publication »). Il est prévu de permettre l'envoi des décisions par courriel dès que la

législation cantonale se sera dotée des dispositions nécessaires à la reconnaissance des signatures électroniques.

Toutefois, pour ce qui touche au traitement des demandes à proprement parler, l'administration procédera d'ores et déjà essentiellement par voie électronique (envoi des requêtes, examen des dossiers, remise des préavis, etc.). C'est là que réside le principal intérêt de la chose, à savoir une amélioration de l'efficacité du processus : les dossiers, qui circulaient jusqu'ici au format papier entre les différents services et organes, en nombre limité, se présenteront désormais sous forme électronique et seront donc consultables simultanément par tous les services sollicités.

L'article 138a al. 3 octroie au Conseil d'Etat la compétence de déterminer, dans le règlement d'exécution, quelles options s'offrent aux requérants pour accéder à une procédure de permis de construire, et selon quel principe et à quelles conditions ils peuvent le faire. En outre, chacun doit pouvoir effectuer une demande de permis de construire même s'il ne possède pas les moyens ou les connaissances techniques nécessaires pour procéder par voie électronique. Dans l'avant-projet d'ordonnance modifiant le règlement d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATEC), il est prévu que le requérant – ou le spécialiste qu'il a mandaté – puisse demander à la commune, et subsidiairement au Service des constructions et de l'aménagement, la saisie électronique de la demande et des documents annexes. Vu qu'une très grande partie des demandeurs sont représentés par un spécialiste, ce service ne sera probablement sollicité qu'à titre exceptionnel. De plus, conformément à l'avant-projet d'ordonnance modifiant le ReLATEC, ce type de prestation est soumis à un émolumen. Le canton et les communes peuvent fixer les tarifs correspondants dans leurs règlements sur les taxes. La perception d'un émolumen est justifiée puisqu'il arrive que la saisie et la numérisation d'une requête puissent exiger plusieurs heures de travail. Si la commune mandate un tiers pour la saisie, ces frais peuvent être mis à la charge du requérant.

Par ailleurs, l'article 138a al. 3 let. b prévoit que l'administration peut exiger, dans le cadre du dépôt d'une requête, que celle-ci soit adressée au format papier parallèlement à la version électronique, plans et annexes inclus. Dans une première phase, il est prévu d'imposer le dépôt d'un nombre déterminé de dossiers papier venant s'ajouter à la demande par voie numérique. Dès que la législation cantonale se sera dotée des dispositions nécessaires à la reconnaissance des signatures électroniques et que les bases de l'archivage de documents numériques auront été posées, il faudra réexaminer la question de savoir s'il est pertinent de renoncer à la forme papier. Voilà pourquoi, en guise de solution transitoire, le dossier papier sera gardé en sus de son équivalent électronique. De cette manière, on pourra par exemple consulter les documents au format papier pendant l'enquête publique relative à une requête. De plus, le permis de construire lui-même ainsi que les éventuelles décisions y relatives devront être notifiés au format physique, conformément aux articles 34, 35, 66 et 68 CPJA. Le dossier contenant les plans, les annexes et les préavis devra accompagner le permis de construire, dont il fera ainsi partie intégrante. Pour le moment, il est donc opportun de garder le dossier papier en lui donnant force légale.

La présente modification de loi permet une évolution dans ce domaine. Quand le canton aura posé les bases légales et techniques nécessaires à la reconnaissance des signatures électroniques, le Conseil d'Etat pourra renoncer à l'obligation de déposer les demandes et les annexes au format papier. On peut également s'attendre à ce qu'à l'avenir, les décisions puissent être envoyées au format électronique.

Il convient de noter que rien ne change quant au déroulement lui-même de la procédure de permis de construire. Ainsi, par exemple, la publication de l'enquête publique dans la Feuille officielle

(versions papier et électronique) et via les autres canaux de communication choisis par la commune reste à l'ordre du jour. L'enquête a lieu dans les locaux de l'administration communale, où chacun peut ainsi consulter les demandes de permis de construire. La possibilité de prendre connaissance du projet de construction sur Internet ou de se faire envoyer les documents par courriel n'est pas prévue pour l'instant. De même, les présentes modifications ne portent pas sur l'introduction éventuelle du droit d'opposition sous forme électronique.

Art. 138b (nouveau) Application pour la gestion de la procédure de permis de construire

Le traitement électronique des demandes nécessite une infrastructure. Ce nouvel article fixe la répartition des différentes tâches qui y sont liées ainsi que les sources de financement. L'Etat développe et entretient l'application informatique pour la gestion de la procédure de permis de construire. Il supporte les frais y relatifs (al. 1).

Les communes s'occupent d'acheter les appareils nécessaires et de les entretenir. Elles s'assurent également que les connexions nécessaires sont disponibles. Les frais qui en découlent et, le cas échéant, les travaux délégués à des tiers dans ce cadre sont à la charge des communes.

Art. 178a (nouveau) Introduction de l'application pour la gestion de la procédure de permis de construire

Cette disposition permet, en cas de besoin, une introduction par étapes de la procédure de permis de construire par voie électronique. D'autres cantons ont fait de bonnes expériences avec la mise en œuvre échelonnée. A ce stade, il n'est pas encore question de déterminer si le système devrait être mis en place par étapes également chez nous ; toutefois, l'article 178a laisse l'opportunité au canton de Fribourg d'appliquer ce genre d'innovation de manière aussi optimale que possible. En outre, la Direction compétente bénéficie d'autres moyens d'adapter l'introduction du système à ses besoins (elle pourrait par exemple prévoir une date donnée pour le lancement du système électronique appliquée aux procédures de permis de construire ordinaires et une autre date pour ce qui touche aux procédures simplifiées).

3.2 Les principales modifications du règlement d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATEC)

En rapport avec l'introduction des articles 138a et 138b dans la LATeC, certains éléments du règlement d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATEC, RSF 710.11) sont reformulés, en particulier les articles 88 (« Demande préalable »), 89 (« Dépôt de la demande de permis ») et 98 al. 1 (« Communication »). Un nouvel article est également prévu : l'article 89a, « Saisie des documents ». De même, un point est clarifié dans l'article 98 al. 3 (nouveau) : les autorités administratives adressent leurs communications essentiellement par voie électronique. Les règles en vigueur concernant la notification des décisions (l'attribution d'un permis de construire, typiquement) demeurent toutefois réservées. L'avant-projet d'ordonnance modifiant le ReLATEC se trouve en annexe du présent rapport.

4 CONSÉQUENCES

4.1 Conséquences financières et en personnel

A la fin du projet, une fois que l'application FRIAC sera en place, et afin de gérer la maintenance et le support informatiques, il sera nécessaire de disposer d'une personne supplémentaire au Service de l'informatique et des télécommunications (SITel). Ces estimations sont basées sur l'expérience

du canton de Neuchâtel avec une extrapolation sur le nombre de dossiers gérés dans le canton de Fribourg.

En contrepartie, certaines tâches sans valeur ajoutée (mise sous-pli, manutention du dossier, double saisie, etc.) pourront être revalorisées. Ces activités sont difficilement chiffrables.

4.2 Autres conséquences

En matière de protection des données, c'est la loi du 25 novembre 1994 sur la protection des données (LPrD, RSF 17.1) qui s'applique. La collecte de données en rapport avec les demandes de permis de construire est déjà déclarée auprès de l'autorité de surveillance compétente (depuis 2007), à savoir l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données.

Le projet n'a pas d'influence sur la répartition des tâches Etat-communes. La réduction de la consommation de papier peut avoir un effet positif sur le développement durable. L'introduction de cette application répond aux principes posés par la Constitution cantonale (notamment transparence et services publics de qualité et de proximité, art. 52 Cst. ; conditions cadres favorables pour l'économie, art. 57 Cst. ; principe d'économie dans la gestion financière, art. 82 Cst. ; organisation efficace de l'administration, art. 118 Cst.). Il ne soulève pas de difficulté s'agissant de sa conformité au droit fédéral et de l'eurocompatibilité.