

Rapport d'évaluation

des processus de permis de construire, de plans d'aménagement locaux et de plans d'aménagement de détail

déposé par Alexis Overney, avocat à Fribourg, le 3 juin 2015

Plan du rapport

- 1. L'exécution du mandat**
 - 1.1. Le mandat**
 - 1.2. Les objectifs du rapport**
 - 1.3. La méthode de travail**
- 2. Les procédures actuelles**
 - 2.1. La procédure de délivrance des permis de construire**
 - 2.1.1. La présentation générale
 - 2.1.1.1. *Le schéma de la procédure*
 - 2.1.1.2. *Le contenu des demandes de permis*
 - 2.1.1.3. *Le rôle de la commune*
 - 2.1.1.4. *Le rôle du SeCA*
 - 2.1.1.5. *Le rôle des services consultés par le SeCA*
 - 2.1.1.6. *Le rôle du préfet*
 - 2.1.2. La pratique issue de la réforme 2013
 - 2.1.2.1. *L'origine de la réforme*
 - 2.1.2.2. *La pratique en vigueur jusqu'en 2013*
 - 2.1.2.3. *Les mesures adoptées en 2013*
 - 2.1.2.4. *Le bilan de la réforme*
 - 2.1.2.5. *Un premier constat*
 - 2.1.2.6. *Les autres mesures adoptées et annoncées*
 - 2.2. La procédure d'adoption des plans d'aménagement**
 - 2.2.1. Les plans d'aménagement locaux (PAL)
 - 2.2.2. Les plans d'aménagement de détail (PAD)
 - 2.2.3. Les mesures déjà mises en œuvre
 - 2.2.3.1. *Le personnel auxiliaire*
 - 2.2.3.2. *Le respect du délai d'ordre pour le traitement des dossiers*
 - 2.2.3.3. *La communication sur le traitement des dossiers*
 - 2.2.3.4. *Les cours de formation*
 - 2.2.3.5. *Le nouveau droit fédéral*
 - 2.2.3.6. *Les échanges avec les bureaux privés*
 - 2.2.3.7. *Le Guide pour l'aménagement local*
 - 2.2.3.8. *Le traitement des dossiers de PAD*
- 3. Les constats du rapport**
 - 3.1. Un constat général**
 - 3.2. Les difficultés rencontrées au cours des procédures**
 - 3.2.1. La mauvaise qualité des dossiers
 - 3.2.1.1. *Les préavis*
 - 3.2.1.1.1. *Le rôle et le contenu des préavis*
 - 3.2.1.1.2. *La coordination entre les différents services*
 - 3.2.1.1.3. *L'application de la norme VSS*
 - 3.2.1.1.4. *Une interprétation trop stricte de la réglementation des PAD*
 - 3.2.1.1.5. *Les informations nécessaires à l'établissement de la requête*
 - 3.2.1.1.6. *Les outils de contrôle interne*
 - 3.2.1.1.7. *La lecture des plans*
 - 3.2.1.2. *Les dossiers déposés auprès du canton*
 - 3.2.1.2.1. *La qualité inégale des requêtes de permis de construire*
 - 3.2.1.2.2. *La détermination des communes sur les oppositions aux requêtes de permis de construire*
 - 3.2.1.2.3. *La qualité des PAL*

- 3.2.1.2.4. *La qualité des PAD*
- 3.2.2. Les délais d'examen des PAL et des PAD
 - 3.2.2.1. *Des délais d'examen des PAL trop longs*
 - 3.2.2.2. *L'absence de fixation de priorités dans l'examen des PAL*
 - 3.2.2.3. *Des demandes complémentaires successives lors de l'examen des PAL*
 - 3.2.2.4. *Un certain manque de proposition de solutions et une prédominance du point de vue du canton*
 - 3.2.2.5. *La prise en compte insuffisante des besoins des entreprises dans la planification*
 - 3.2.2.6. *Le moratoire imposé par la législation fédérale*
- 3.2.3. Les problèmes de mise à jour et de mise à disposition des documents
- 3.2.4. L'utilité relative de la demande préalable
 - 3.2.4.1. *Le but de la demande préalable*
 - 3.2.4.2. *L'absence de bénéfice de la demande préalable*
 - 3.2.4.3. *La demande préalable utilisée aux fins d'augmenter la valeur d'un bien*
 - 3.2.4.4. *L'obligation de la demande préalable dans la réglementation communale*
- 3.2.5. Les procédures de délivrance des permis de construire
 - 3.2.5.1. *La procédure simplifiée*
 - 3.2.5.2. *L'effet anticipé des plans*
 - 3.2.5.3. *La disparité des méthodes de travail*
 - 3.2.5.3.1. *La délivrance des permis de construire par les préfets*
 - 3.2.5.3.2. *Les autorisations de début anticipé des travaux*
 - 3.2.5.4. *Les procédures parallèles à la délivrance des permis de construire*
 - 3.2.5.4.1. *Les procédures de subventionnement des projets de constructions agricoles*
 - 3.2.5.4.2. *L'autorisation d'exploiter des locaux de travail*
 - 3.2.5.5. *Les installations destinées aux chevaux*
- 3.2.6. La délivrance du permis d'occuper
 - 3.2.6.1. *Les disparités entre les communes*
 - 3.2.6.2. *Le contrôle des conditions posées*
- 3.2.7. Les travaux de mise en conformité (y.c. le rétablissement de l'état légal)
 - 3.2.7.1. *Les constructions érigées en zone à bâtir*
 - 3.2.7.2. *Les constructions érigées hors des zones à bâtir*

4. Les mesures proposées

4.1. Remarques liminaires

- 4.1.1. L'augmentation des exigences formelles et matérielles de la demande préalable
- 4.1.2. Le traitement des cas bagatelles

4.2. L'informatisation des documents

- 4.2.1. L'informatisation des dossiers de permis de construire
- 4.2.2. La mise en ligne de tous les PAL (PAZ, PAD et RCU)
- 4.2.3. La désignation des services à consulter
- 4.2.4. Le déclenchement d'une alerte en cas d'effet anticipé des plans
- 4.2.5. La possibilité de la suspension de la procédure en cas de procédures parallèles à la délivrance du permis de construire
- 4.2.6. La coordination de la procédure de permis de construire et des procédures parallèles
- 4.2.7. Le suivi des subventions des bâtiments protégés

4.3. L'amélioration de la qualité des dossiers déposés auprès du canton

- 4.3.1. Le réexamen de l'obligation communale de demande préalable
- 4.3.2. La redéfinition du rôle de la commune dans le contrôle formel
- 4.3.3. La redéfinition du rôle de la commune dans le contrôle matériel
- 4.3.4. La simplification des requêtes de permis de construire
- 4.3.5. Le retour du dossier à la commune en cas d'opposition non traitée
- 4.3.6. Le recours plus systématique aux séances de conciliation
- 4.3.7. Le recours à la procédure relative au traitement des questions de détail
- 4.3.8. La standardisation des dossiers simples
- 4.3.9. Le réexamen de la procédure posée par l'article 95 ReLATeC et la sensibilisation des communes à la nécessité de consulter les services dans le cadre de la procédure simplifiée
- 4.3.10. La mise en œuvre de la stratégie cantonale de développement territorial
- 4.3.11. La renonciation à des mesures spécifiques aux questions relatives aux installations destinées aux chevaux

4.4. L'amélioration de la qualité des préavis

- 4.4.1. La facilitation de l'accès aux informations d'un service à l'autre
- 4.4.2. La mise sur pied de séances de coordination inter-services sur les dossiers importants ou les questions complexes

- 4.4.3. Une meilleure sélection des services à consulter lors de la mise en circulation des dossiers
- 4.4.4. L'interdiction de préavis contradictoires au sein d'un même service
- 4.4.5. L'introduction d'une consultation préalable liante
- 4.4.6. L'uniformisation du contenu des préavis
- 4.4.7. La clarification de l'application des normes VSS
- 4.4.8. Un assouplissement dans l'interprétation de la réglementation des PAD
- 4.4.9. L'amélioration de l'exercice de la pesée des intérêts
- 4.4.10. L'assouplissement du traitement des bâtiments hors zone à bâtir antérieurs à 1972
- 4.4.11. L'introduction de cours de lecture de plans
- 4.4.12. Un examen diligent des projets justifiés par l'effet anticipé des plans

4.5 L'harmonisation des pratiques

- 4.5.1. La détermination de notions sujettes à interprétation
- 4.5.2. La procédure de délivrance des permis de construire par les préfets
- 4.5.3. La nomination de lieutenants de préfets ad hoc
- 4.5.4. Les autorisations de début anticipé des travaux
- 4.5.5. Les travaux de mise en conformité (y.c. le rétablissement de l'état légal)

4.6. Le soutien aux communes et aux mandataires

- 4.6.1. L'utilisation de modèles de géodonnées minimaux pour les PAL et les RCU
- 4.6.2. La mise à jour de certaines bases de données
- 4.6.3. L'édition de directives générales par les services
- 4.6.4. La constitution d'une base de données unique de la législation sur les constructions
- 4.6.5. La perception d'émoluments lors de la demande préalable
- 4.6.6. Les cours de lecture de plans
- 4.6.7. Le soutien aux communes dans la délivrance du permis d'occuper
 - 4.6.7.1. *L'établissement d'une check-list à disposition des communes*
 - 4.6.7.2. *Le renforcement de l'examen du respect des conditions posées par l'Etat*
 - 4.6.7.3. *L'attribution de mandats à des bureaux spécialisés pour les questions énergétiques*
- 4.6.8. L'accroissement du soutien aux communes en matière d'aménagement
- 4.6.9. Le recours aux PAD et l'harmonisation des notions dans le RCU
- 4.6.10. Une réflexion sur une stratégie supra-communale de l'aménagement local
- 4.6.11. La création d'un observatoire du territoire

1. L'exécution du mandat

1.1. Le mandat

Le 5 juin 2014, Monsieur le Conseiller d'Etat, Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions mandatait l'avocat soussigné afin d'évaluer le fonctionnement administratif des processus transversaux des dossiers de permis de construire, de plans d'aménagement local (PAL) et plans d'aménagement de détail (PAD) et de proposer des mesures d'amélioration concrète. L'évaluation devait se pencher sur les aspects suivants :

1. Processus en place.
2. Fonctionnement administratif.
3. Structure et dotation.
4. Rôle de l'examen cantonal selon les directives.
5. Formation des collaborateurs aux tâches de préavis.
6. Priorisation des travaux au sein des services (travaux opérationnels versus permis, PAL et PAD).

Le rapport de synthèse, fondé notamment sur la base d'entretiens avec les services concernés, devait répondre aux objectifs suivants : évaluation de la situation (80%), proposition de mesures concrètes (20%).

1.2. Les objectifs du rapport

Les objectifs du rapport sont les suivants :

1. Augmentation de la satisfaction des différents acteurs par rapport au service délivré par l'administration.
2. Réduction des délais de prise de décision: le temps mis à l'examen des dossiers par l'administration est une des raisons majeures du mécontentement des personnes concernées.
3. Simplification des procédures: les procédures en place sont jugées trop complexes et ne satisfont pas les mandataires. Le formalisme des procédures est également critiqué.
4. Augmentation de la transparence, afin de permettre aux mandataires de se sentir en confiance sur l'avancement des dossiers.

1.3. La méthode de travail

L'auditeur relève que, s'il a interrogé les services sur leur capacité à absorber les tâches qui leur sont dévolues, il s'est concentré sur l'analyse des procédures et non sur les dotations en personnel. C'est en effet après avoir vérifié l'efficacité des procédures actuelles et proposé les mesures correctives que la question de la dotation en personnel se pose. Or, les mesures proposées sont de nature à apporter des améliorations sensibles ; ce n'est qu'une fois ces mesures mises en œuvre qu'un examen des ressources humaines pourra, cas échéant, être fait.

Pour établir son rapport, l'auditeur a procédé à des entretiens avec les représentants des 20 services et organes concernés au sein de l'Etat, selon le programme annexé¹. Il s'est également entretenu avec les représentants de l'Association des communes fribourgeoises (ci-après : ACF), de la Société des ingénieurs et des architectes du canton de Fribourg (ci-après : SIA), de l'Association fribourgeoise des mandataires de la construction (ci-après : AFMC) ainsi que, informellement, avec des acteurs des milieux de l'architecture, de la construction et de l'urbanisme.

Parallèlement, l'Etat de Fribourg étudie un processus d'informatisation des demandes de permis de construire. Afin d'harmoniser de façon optimale ses travaux avec ceux des personnes chargées de cette tâche, l'auditeur a eu des entretiens réguliers avec elles. Il a fait, tout au long de son mandat, de nombreuses propositions contenues dans le présent rapport, de même qu'il a informé les personnes concernées des constatations qu'il avait faites et qui pouvaient avoir une influence sur le processus futur. Il a en outre participé à des séances au sein des organismes neuchâtelois et vaudois chargés de la numérisation du traitement des permis de construire.

L'approche a été la suivante :

Augmentation de la satisfaction des acteurs	Réduction des délais	Simplification des procédures	Augmentation de la transparence
Entretiens avec les personnes concernées	Analyse des processus et des délais d'attribution des permis et d'approbation des plans d'aménagement	Analyse des procédures d'attribution des permis et d'approbation des plans	Analyse des moyens d'augmenter la transparence
Analyse de la communication avec les acteurs	Définition des moyens de raccourcir les délais		Comparaison avec les systèmes d'autres cantons

¹ Annexe 1.

² Cf. Rapport du groupe de travail sur l'amélioration de la qualité et de l'efficacité du traitement des demandes de permis dans la

2. Les procédures actuelles

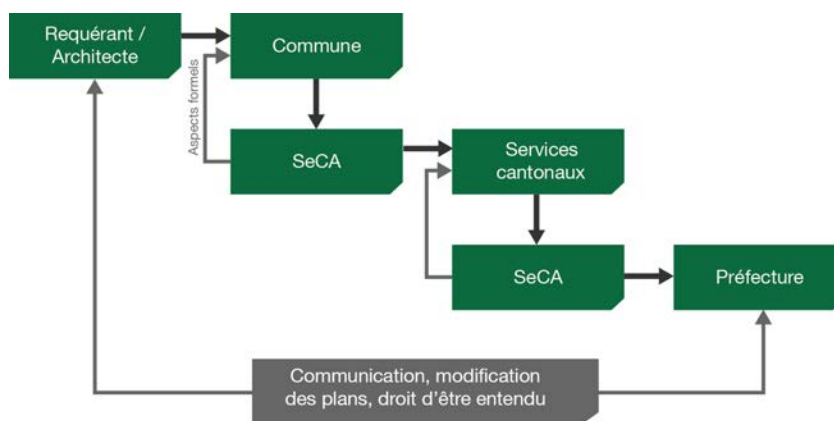
2.1. La procédure de délivrance des permis de construire

2.1.1. La présentation générale²

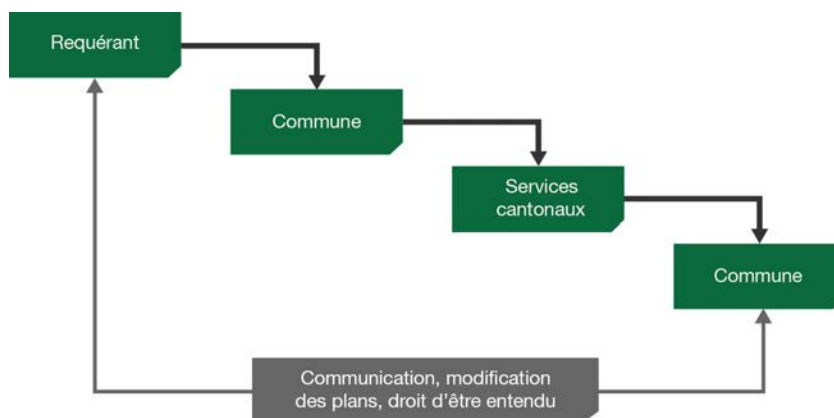
2.1.1.1. Le schéma de la procédure

La procédure actuelle de délivrance des permis de construire est régie par le chapitre 9 de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement, l'environnement et les constructions³. Elle peut être symbolisée grâce aux schémas suivants⁴ :

Procédure ordinaire



Procédure simplifiée



Les autorités doivent respecter les délais (d'ordre) suivants :

² Cf. Rapport du groupe de travail sur l'amélioration de la qualité et de l'efficacité du traitement des demandes de permis dans la procédure ordinaire du 25 mars 2013, p. 3 ss (annexe 2).

³ LATeC ; RSF 710.1.

⁴ Consultables sur le site internet du Service des constructions et de l'aménagement (ci-après : le SeCA) : http://www.fr.ch/seca/fr/pub/permis_de_construire/procedure.htm.

Tâche	Durée du délai	Base légale (ReLATeC ⁵)
Délai pour transmission du dossier de la commune au SeCA	20 jours dès clôture enquête publique	94 al. 1
Délai pour transmission du dossier du SeCA aux services concernés	« Dans les plus brefs délais »	94 al. 2
Délai pour transmission des préavis des services au SeCA	1 mois	94 al. 2, 30
Délai global pour traiter le dossier depuis l'entrée au SeCA jusqu'à la délivrance du permis de construire	60 jours	96 al. 2

2.1.1.2. Le contenu des demandes de permis

La demande de permis doit contenir toutes les indications et tous les documents nécessaires à son examen, conformément aux directives édictées par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (ci-après : DAEC)⁶. Ces directives figurent dans le Guide des constructions. Elles ont un caractère obligatoire, ce qui signifie, d'une part, que les requérants et leurs mandataires sont tenus de s'y conformer et, d'autre part, que les communes et l'administration cantonale sont tenues de les appliquer.

2.1.1.3. Le rôle de la commune

La commune est tenue de procéder tant au contrôle des aspects formels du dossier (en application des directives précitées) qu'au contrôle des aspects matériels, liés aux dispositions de droit fédéral, cantonal et communal en vigueur⁷.

Elle doit également préavisier les demandes de permis et se déterminer sur les éventuelles oppositions⁸. Elle est également tenue de se prononcer sur un éventuel effet anticipé des plans d'aménagement et règlements qui auraient été mis à l'enquête publique⁹. Enfin, en cas de dérogation demandée dans le cadre de la procédure ordinaire, la commune doit aussi se déterminer sur cette dérogation dans son préavis sur la demande de permis¹⁰.

2.1.1.4. Le rôle du SeCA

L'article 2 al. 1 Règlement de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ci-après : ReLATeC) désigne le Service des constructions et de l'aménagement (ci-après : 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 de ce rôle de coordinateur que ce service doit pouvoir donner toutes les informations nécessaires en relation avec le suivi administratif de la demande de permis.

⁵ Règlement du 1^{er} décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions ; RSF 710.11.

⁶ Art. 89 al. 2 ReLATeC.

⁷ Art. 90 ReLATeC.

⁸ Art. 94 ReLATeC.

⁹ Art. 91 ReLATeC.

¹⁰ Art. 101 al. 2 ReLATeC.

Le SeCA doit recueillir les préavis nécessaires dans les plus brefs délais et s'assurer, le cas échéant, que les décisions préalables ont été obtenues¹¹. Il est également tenu de procéder au contrôle des aspects formels et matériels liés à la demande de permis. Il a donc également la possibilité de renvoyer un dossier à la commune en cas de vice d'ordre formel.

Le SeCA doit ensuite établir son préavis de synthèse à l'intention du préfet, en lui transmettant l'ensemble du dossier pour décision¹². Dans ce préavis, il doit 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. Le SeCA doit également se déterminer sur l'application de l'effet anticipé des plans et règlements qui auraient été mis à l'enquête publique¹³.

Le préavis de synthèse 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'espèce¹⁴. Le SeCA applique les directives de la DAEC du 8 juillet 2011 sur le contenu des préavis. 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.

2.1.1.5. Le rôle des services consultés par le SeCA

Les services consultés sont tenus de rendre leur préavis dans les meilleurs délais, mais dans un délai maximal de 30 jours dès réception du dossier. Ils doivent appliquer les directives de la DAEC du 8 juillet 2011 sur le contenu des préavis.

2.1.1.6. Le rôle du préfet

Le préfet doit se prononcer sans retard sur la demande (octroi ou refus du permis), soit dans un délai de 60 jours dès réception du dossier au SeCA¹⁵, pour autant que le projet n'ait pas fait l'objet d'opposition et qu'il corresponde en tous points aux lois et règlements, et 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 projet¹⁶. 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 est précisé à cet égard que les modifications du projet pendant la procédure doivent être mises à l'enquête publique à moins qu'il ne s'agisse de modifications secondaires qui ne nécessitent pas de nouvelle mise à l'enquête publique, pour autant qu'elles ne touchent pas

¹¹ Art. 94 al. 2 ReLATEC.

¹² Art. 94 al. 3 ReLATEC.

¹³ Art. 91 ReLATEC.

¹⁴ Art. 2 al. 2 ReLATEC.

¹⁵ Art. 96 al. 1 ReLATEC.

¹⁶ Art. 1 al. 1 ReLATEC.

le droit des tiers¹⁷. Il appartient également au préfet de prendre les mesures nécessaires pour respecter le droit d'être entendu des parties à la procédure.

Le préfet effectue la pondération des intérêts en présence avant de statuer sur les éventuelles oppositions et sur la demande de permis¹⁸. Les motifs de sa décision doivent rendre compte des éventuels avis divergents des services et organes consultés.

2.1.2. La pratique issue de la réforme 2013

2.1.2.1. *L'origine de la réforme*

En 2010, le SeCA a fait l'objet d'une évaluation de son organisation par le Service du personnel et de l'organisation (SPO), sous l'égide de la DAEC. Douze projets pour améliorer cette organisation ainsi que les méthodes de travail ont été identifiés dans un rapport daté du 6 juillet 2010.

Le premier projet, conformément aux conclusions du rapport, a consisté à réorganiser la section Constructions du SeCA. Ce projet a conduit à la fusion du secrétariat Constructions avec les architectes responsables des dossiers, par la constitution de deux secteurs géographiques et par la désignation d'un chef de section adjoint pour seconder le chef de section. Cette organisation est en place depuis le mois de juin 2011.

Dans le courant de l'été 2011, des entretiens individuels ont été menés avec chacun des collaborateurs de la nouvelle section Constructions, afin de mieux identifier les points positifs, les tâches occupant le plus les collaborateurs et les dysfonctionnements dans l'organisation du travail. Sur la base de ces entretiens, des réflexions ont été menées par un groupe de travail interne au SeCA.

Les résultats de ces réflexions ont été présentés à l'ensemble du SeCA, puis à la DAEC. 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. Il a livré le fruit de ses travaux dans un rapport daté du 25 mars 2013¹⁹.

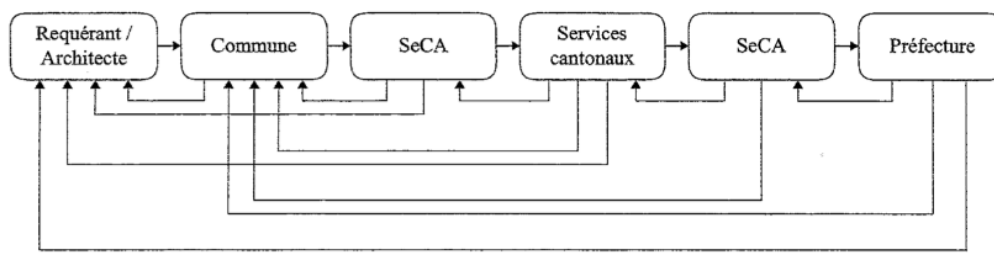
2.1.2.2. *La pratique en vigueur jusqu'en 2013*

La pratique en vigueur jusqu'en 2013 peut être symbolisée par le schéma suivant :

¹⁷ Art. 97 ReLATeC.

¹⁸ Art. 1 al. 1 let. c et 2 ReLATeC.

¹⁹ Cf. note 2.



Il y avait un échange d'informations et de documents entre tous les partenaires. Il était fréquent que les services consultés aient des échanges directement avec les communes et les requérants, lorsque les dossiers nécessitaient des compléments ou des modifications.

Le SeCA avait pour sa part de nombreux échanges avec les communes et les mandataires tant sur les aspects formels que matériels. En cas de problème, il était fréquent qu'un dossier effectue plusieurs va-et-vient au sein de l'administration ou entre le mandataire, la commune et le SeCA.

Le SeCA contrôlait l'ensemble des aspects formels et matériels (pour ce qui concernait les prescriptions de droit fédéral, cantonal et communal applicables en matière d'aménagement du territoire et des constructions). Un poids plus important était donné aux aspects matériels relevant de la compétence du SeCA (en particulier les règles de constructions) avant la mise en circulation auprès des services cantonaux.

S'il constatait que le projet ne respectait manifestement pas une prescription de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions²⁰, du ReLATEC, du règlement communal d'urbanisme (ci-après : RCU) ou du règlement d'un PAD, le SeCA informait de suite le requérant par le biais d'un accusé de réception, en l'invitant à se déterminer sur la suite à donner à son dossier.

D'une manière générale, c'est le SeCA qui communiquait les préavis défavorables des autres services, parfois dès qu'il les avait reçus, et gérait la modification des plans (sous réserve des cas dans lesquels les services consultés s'adressaient directement au requérant).

Ce processus permettait une certaine flexibilité dans le traitement des dossiers ainsi qu'une grande réactivité, mais il entraînait des dysfonctionnements importants. En voici les principaux :

1. Dossiers lacunaires que le SeCA complétait lui-même lors de la réception de la demande (0,25 EPT consacré à cette tâche).
2. Confusions quant au rôle du SeCA dans la procédure de permis, conduisant à une certaine incompréhension de la part des mandataires.
3. Contrôle lacunaire des dossiers de permis par les communes, provoquant des doublons dans le contrôle des dossiers, en particulier sur le plan des aspects formels.
4. Lacunes dans la teneur des préavis des communes, des services et du SeCA.
5. Peu de disponibilité et d'outils pour assurer le suivi quotidien des dossiers.
6. Rôle des services pas clairement identifié.

²⁰ LATEC ; RSF 710.1.

7. Communication par le SeCA des préavis défavorables au fur et à mesure de leur réception, gestion difficile des modifications de plans et modifications répétées du projet.
8. Information lacunaire ou tardive à disposition du préfet.

Etant donné que son rôle exact dans la procédure n'est pas clairement défini, ni perçu de la même façon par tous les partenaires, la section Constructions du SeCA était souvent tenue pour unique responsable de l'ensemble des problèmes apparaissant dans la procédure et devait répondre à de nombreuses sollicitations auxquelles il ne lui appartenait pas forcément de donner suite en premier lieu.

2.1.2.3. Les mesures adoptées en 2013

Compte tenu de la confirmation par le législateur de la répartition des compétences au niveau de la procédure ordinaire, la DAEC, la Conférence des Préfets et l'ACF ont 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 étaient de renforcer le rôle des autorités de décision dans la procédure ordinaire de demandes de permis de construire et de responsabiliser les mandataires quant à la qualité des dossiers qu'ils établissaient pour cette procédure. Le poids et les types de tâches effectuées par les services de l'administration cantonale étaient dorénavant axés en premier lieu sur le contrôle formel et matériel des demandes.

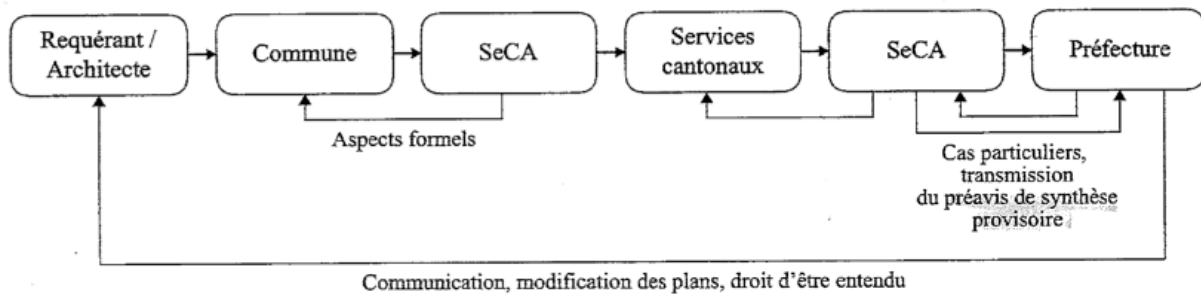
Depuis lors, il appartient donc aux communes de veiller à ce que les dossiers soient complets avant la mise à l'enquête et au moment de leur transmission au SeCA. Une checklist a été établie pour faciliter le contrôle communal²¹.

Le SeCA quant à lui est responsable du contrôle formel des dossiers dès leur réception. En cas de problème, et afin d'éviter une sollicitation des services cantonaux ou des préfectures sur des dossiers incomplets ou posant des problèmes de procédure, il retourne le dossier à la commune. Le service est en charge d'identifier les préavis qui doivent être exigés. Depuis le 1^{er} mai 2013, un accusé de réception est établi à l'intention de la commune et du mandataire pour autant que les adresses électroniques soient indiquées dans le formulaire de demande de permis. Le SeCA veille au traitement adéquat du dossier au sein de l'administration cantonale. Depuis l'entrée en vigueur des nouvelles méthodes, une liste des dossiers qui sont depuis plus de 30 jours auprès des services consultés est établie systématiquement chaque mois. Compte tenu des ressources à disposition dans les services auteurs de préavis et afin que ceux-ci puissent se concentrer sur leurs tâches de préavis, le SeCA ne communique, sur demande des communes et des mandataires, que le nombre de préavis manquants pour la transmission du dossier à la préfecture, et non pas le nom des services concernés.

Après réception de l'ensemble des préavis des services cantonaux, il appartient désormais exclusivement aux préfectures de communiquer les préavis défavorables et d'analyser quelles modifications doivent éventuellement être apportées au dossier.

²¹ Annexe 3.

La nouvelle procédure peut être illustrée au moyen du tableau suivant :



Afin de permettre aux services de disposer de toutes les informations nécessaires à l'examen des dossiers, de nouveaux formulaires pour les demandes de permis de construire ont été établis. Le but recherché était également d'éviter des demandes de compléments d'information en cours de procédure, qui pouvaient engendrer une augmentation de la durée de la procédure. Une première adaptation a été effectuée en juillet 2013 pour les nouveaux formulaires.

2.1.2.4. *Le bilan de la réforme*

Dans son rapport du 11 juin 2014 au Grand Conseil sur le postulat 2019.12 Markus Bapst/Jean-Daniel Wicht consacré au bilan de l'application de la nouvelle LATeC depuis son entrée en vigueur, le Conseil d'Etat fait un certain nombre de constats.

En premier lieu, il observe que l'introduction des nouvelles méthodes pour le traitement des demandes de permis de construire a eu un impact sur le nombre de téléphones reçus. La mise en place d'un accusé de réception au début de l'examen cantonal a peut-être contribué à la baisse des téléphones constatée en fin d'année²².

En deuxième lieu, durant le premier semestre 2013, 29,6 % des dossiers ont fait l'objet d'un ou de plusieurs préavis défavorables. Ce chiffre était de 24,4 % au deuxième semestre. Il n'est pas possible de savoir si le contrôle communal plus strict demandé avant la mise à l'enquête, ou le contrôle formel initial plus poussé du SeCA ou encore les informations plus importantes à disposition grâce aux nouveaux formulaires ont une influence sur cette baisse²³.

En troisième et dernier lieu, selon le SeCA, au cours des premiers mois qui ont suivi l'introduction des nouvelles méthodes, plus de 50% des dossiers auraient été retournés aux communes, mais ce chiffre n'est pas vérifiable. Le peu de différence constatée pour le traitement en moins de trois mois entre le premier semestre et le deuxième (73,5% à 65,7%) est certainement à mettre en relation avec les communications des préavis défavorables et/ou les demandes de modification des plans qui étaient effectuées au premier semestre. D'après le SeCA, les retours aux communes sont désormais moins nombreux et une amélioration de la durée devrait être mesurable à plus long terme²⁴.

²² Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil du 11 juin 2014 sur le postulat 2019.12 Markus Bapst/Jean-Daniel Wicht consacré au bilan de l'application de la nouvelle LATeC depuis son entrée en vigueur, p. 18.

²³ Ibidem, p. 19.

²⁴ Ibidem, p. 20.

Quelques données statistiques illustreront l'évolution de la situation avant et après 2013 :

Durée moyenne du traitement des dossiers par les préfetures²⁵ :

Dossiers traités	moins de 2 semaines	2 à 4 semaines	5 à 8 semaines	9 à 12 semaines	plus de 12 semaines
Demandes de permis déposées avant 2013 (ancienne méthode de traitement)					
1015	63,1%	23,4%	10,5%	1,7%	1,3%
Demandes de permis déposées en 2013 (en partie nouvelle méthode de traitement)					
1031	55,8%	26,3%	13,2%	3,5%	1,2%

Durée du traitement dans les services consultés par le SeCA²⁶

Dossiers en français traités en moins de 4 semaines	Dossiers en allemand traités en moins de 4 semaines
Premier semestre 2013	
91%	88%
Deuxième semestre 2013	
90%	91%

Permis délivrés 2010-2013²⁷

	2010	2011	2012	2013
Dossiers transmis par le SeCA	2721	2756	2819	2506
Nombre de permis délivrés	2541	2503	2598	2299
Part	93%	91%	92%	92%

En 2013, le secrétariat Permis de construire a reçu 24'000 appels et le secrétariat central, 15'000. A ces appels téléphoniques, il faut ajouter les 12'171 appels que l'ensemble des architectes de la section Constructions reçoivent sur leur numéro direct.

2.1.2.5. Un premier constat

L'auditeur constate ainsi que dans plus de 90% des cas, les services respectent le délai d'un mois qui leur est imparti par la réglementation pour rendre leur préavis. Les permis sont délivrés, dans plus de 80% des cas, dans un délai maximum de 4 semaines dès leur entrée en préfecture. C'est dire que la situation est loin d'être alarmante, même si certains services indiquent qu'ils travaillent à flux tendu.

L'auditeur constate également que les services sont satisfaits de la nouvelle pratique d'examen des requêtes de permis de construire mise en œuvre en 2013.

²⁵ Ibidem, p. 21.

²⁶ Source : Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil du 11 juin 2014 sur le postulat 2019.12 Markus Bapst/Jean-Daniel Wicht consacré au bilan de l'application de la nouvelle LATeC depuis son entrée en vigueur.

²⁷ Source : Ibidem.

Les communes indiquent, par la voix de l'AFC, que le système de milice a trouvé ses limites en la matière, au vu des exigences techniques de plus en plus élevées. Avec leurs responsabilités en matière de contrôle, certaines d'entre elles ont pris des retards sérieux dans le traitement des dossiers.

Quant aux préfectures, elles ont vu leur volume de travail augmenter à un point tel que, là aussi, des retards conséquents ont été accumulés.

2.1.2.6. Les autres mesures adoptées et annoncées

En juin 2014, la DAEC a pris plusieurs mesures pour améliorer le traitement des dossiers. L'une d'elles, la création de 4 postes équivalents plein-temps (EPT) compensés au sein de la DAEC, a été mise en place immédiatement. Deux autres mesures sont entrées en vigueur le 1er janvier 2015 : (1) Depuis le début de l'année 2015, une personne, au sein du SeCA, est chargée de veiller au respect des délais d'ordre par les services de l'administration cantonale dans l'établissement des préavis. (2) Pour les dossiers de permis de construire, à l'échéance du délai de 30 jours, si les services n'ont pas demandé une prolongation, il est considéré qu'ils renoncent à leur préavis et le traitement du dossier suit son cours. Une autre modification du ReLATeC a également pris effet le 1er janvier 2015 : celle qui concerne les installations solaires. Elle fait suite à l'entrée en vigueur, le 1er mai 2014, de la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire²⁸ et de son ordonnance d'application²⁹. Désormais, les projets d'installations solaires qui respectent les critères d'intégration fixés par le nouveau droit fédéral ne sont plus soumis à une demande de permis de construire, mais devront simplement être annoncés à l'autorité compétente, soit la commune. En revanche, les installations solaires prévues sur des bâtiments protégés ou situés dans un secteur protégé restent soumises à un permis de construire qui devra alors être délivré par la commune.

Par voie de motion, le député Benoît Rey demandait que la LATeC et le code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative³⁰ soient modifiés dans le sens que les plans et les règlements puissent être transmis par voie électronique aux personnes et associations qui en font la demande. Dans sa réponse, le Conseil d'Etat relevait que la modification de la LATeC demandée était prématurée, une mise à disposition électronique sûre sur le plan technique ne pouvant pas encore être définie. Le Conseil d'Etat reconnaissait que, à terme, il était inévitable que la consultation des pièces puisse s'effectuer de manière sûre par voie électronique, ce qui impliquerait une modification de l'article 63 CPJA³¹.

²⁸ LAT ; RS 700.

²⁹ OAT ; RS 700.1.

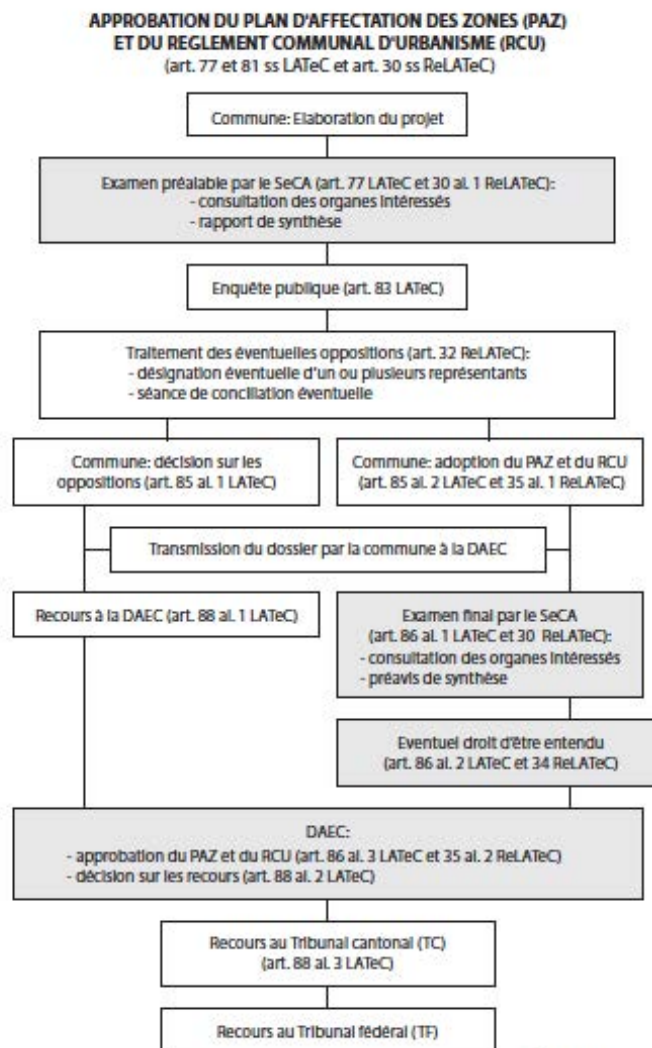
³⁰ CPJA ; RSF 150.1.

³¹ Réponse du Conseil d'Etat du 7 mai 2013 à la motion Benoît Rey, Modification de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC) et du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA), M 108.12.

2.2. La procédure d'adoption des plans d'aménagement

2.2.1. Les plans d'aménagement local (PAL)

La procédure d'approbation des PAL, et plus particulièrement des plans d'affectation des zones, est régie par les articles 30 et suivants ReLATEc et est résumée dans le schéma suivant :



Quelques données statistiques illustreront l'évolution de la situation entre 2010 et 2013 :

Nombre de dossiers d'aménagement local traités de 2010 à 2013³² :

Stade de la procédure	2010	2011	2012	2013	Total
Programme de révision	11	5	7	18	41
Examen préalable	45	60	33	48	186
Approbation	39	48	33	44	164

Types de dossiers approuvés depuis 2010³³

	Nombre	Part des dossiers
Révisions générales en français	19	12%
Révisions générales en allemand	3	2%
Modifications en français	105	67%
Modifications en allemand	29	19%

Le Conseil d'Etat considère que la part des modifications sur l'ensemble des dossiers est très, voire trop importante. Certes ce constat montre qu'une certaine souplesse existe pour des adaptations des PAL entre deux révisions générales, mais il est indéniable que le nombre considérable de dossiers de modification pèse sur la durée de traitement des révisions générales des PAL. La modification d'un PAL devrait être utilisée avec parcimonie et ne saurait être envisagée à chaque souhait exprimé par un ou plusieurs propriétaires, conclut-il³⁴.

Part de dossiers ayant fait l'objet d'un recours depuis 2010³⁵

	Nombre
Dossiers en français	24 (20%)
Dossiers en allemand	8 (26%)

Ce tableau n'indique pas le nombre de recours par dossier. Si le nombre de recours est resté constant de 2010 à 2012 avec un total de 60 par année, l'année 2013 a été marquée par une augmentation à plus de 80 recours, le nombre de recours ayant fortement augmenté dans la partie germanophone du canton. Ce constat est, note le Conseil d'Etat, certainement lié à la part importante de révisions générales en phase d'approbation³⁶.

³² Source : Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil du 11 juin 2014 sur le postulat 2019.12 Markus Bapst/Jean-Daniel Wicht consacré au bilan de l'application de la nouvelle LATeC depuis son entrée en vigueur.

³³ Source : Ibidem.

³⁴ Ibidem, p. 8.

³⁵ Source : Ibidem.

³⁶ Ibidem, p. 9.

Durée moyenne du traitement par l'administration cantonale³⁷

	Nombre de services consultés	Durée examen préalable (en mois)	Durée approbation (en mois)
Révisions générales en français	20	13	14
Révisions générales en allemand	17	10	11
Modifications en français	10	5	9
Modifications en allemand	4	6	6

Le Conseil d'Etat admet que des efforts doivent être fournis pour améliorer la durée de traitement des dossiers. Une durée d'examen de 6 à 8 mois semble raisonnable compte tenu du nombre de dossiers à disposition pour la circulation dans les services (4), du nombre de services consultés et des délais d'ordre fixés par la LATeC. La durée du traitement des révisions générales doit être encore améliorée ; celle des modifications est plus en adéquation avec la durée d'examen recherchée. Enfin, huit services sur les seize consultés au sein de l'administration cantonale ne respectent pas, en moyenne, les délais d'ordre fixés par la LATeC³⁸.

Etat des révisions générales à fin 2013³⁹

	Nombre	Par des communes
Pas de travaux préavisés	38	25%
Stade programme de révision	42	27%
Stade examen préalable	39	26%
Stade enquête publique	12	8%
Stade approbation	22	14%
PAL mis à l'enquête selon la nouvelle LATeC	43	26%
PAL en vigueur totalement conformes à la LATeC	10	6%

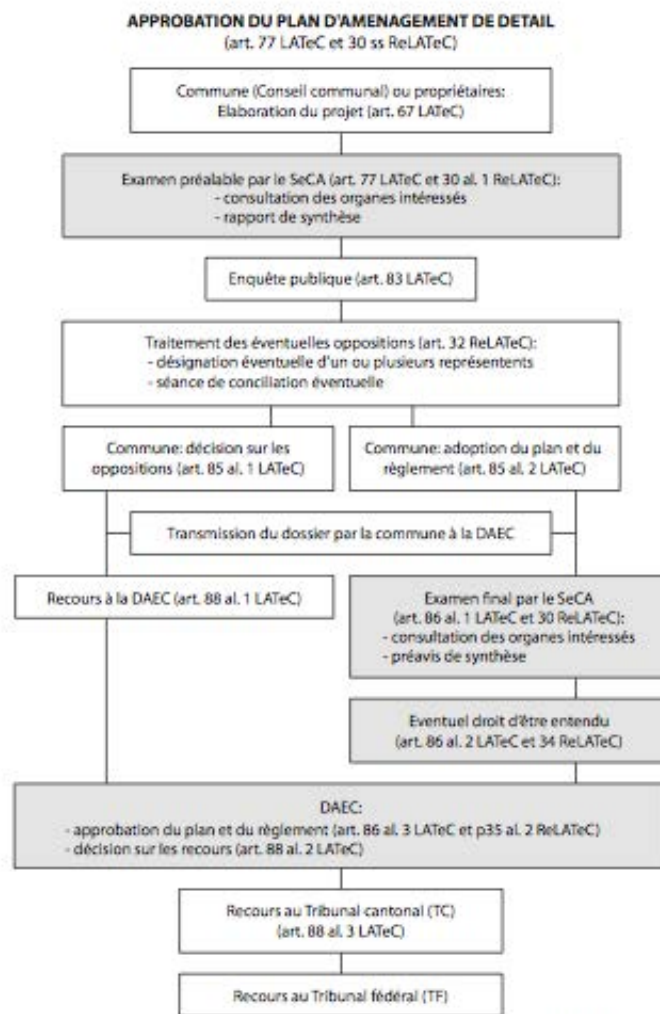
2.2.2. Les plans d'aménagement de détail (PAD)

La procédure d'approbation des PAD est régie par les articles 30 et suivants ReLATeC et est résumée dans le schéma suivant :

³⁷ Source : Ibidem.

³⁸ Ibidem, p. 10.

³⁹ Source : Ibidem.



Quelques données statistiques illustreront l'évolution de la situation entre 2010 et 2013 :

Nombre de dossiers d'aménagement de détail traités de 2010 à 2013⁴⁰ :

	2010	2011	2012	2013	Total
Examen préalable	13	20	14	26	73
Approbation	12	20	21	21	74

Une augmentation du nombre de dossiers traités est constatée depuis 2010, année de la réorganisation, constate le Conseil d'Etat. En 2012, la baisse du nombre de dossiers est liée à la mise en place d'un suivi particulier pour un grand projet⁴¹.

⁴⁰ Source : Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil du 11 juin 2014 sur le postulat 2019.12 Markus Bapst/Jean-Daniel Wicht consacré au bilan de l'application de la nouvelle LATeC depuis son entrée en vigueur.

⁴¹ Ibidem, p. 12.

Types de dossiers approuvés depuis 2010⁴²

	Nombre	Part de dossiers
Nouveaux plans en français	26	35%
Nouveaux plans en allemand	7	10%
Modifications de plan en français	37	50%
Modifications de plan en allemand	4	5%

Le Conseil d'Etat relève que, comme pour l'aménagement local, la part des dossiers de modification est très importante. En cas de dossiers de PAD dans une commune en cours de révision générale, il se peut que l'approbation d'un PAD doive être coordonnée avec la décision d'approbation du PAL. Cet état de fait peut expliquer le nombre peu important de dossiers approuvés, notamment dans le secteur germanophone du canton⁴³.

Part de dossiers ayant fait l'objet d'un recours depuis 2010⁴⁴

	Nombre
Dossiers en français	12 (19%)
Dossiers en allemand	4 (36%)

Comme pour les statistiques relatives aux recours portant sur des PAL, les chiffres ci-dessus se rapportent aux dossiers et non au nombre de recours⁴⁵.

Durée moyenne du traitement par l'administration cantonale⁴⁶

	Nombre de services consultés	Durée examen préalable (en mois)	Durée approbation (en mois)
Nouveaux plans en français	9	6	8
Nouveaux plans en allemand	6	4	3
Modifications de plan en français	5	7	12
Modifications de plan en allemand	2	2	38

Le Conseil d'Etat relève que les statistiques pour les dossiers de modification en allemand sont des dossiers dont la phase d'approbation a été initiée avant la réorganisation de 2010. Il était de coutume de donner des effets anticipés positifs des PAD mis à l'enquête publique pour les demandes de permis de construire dans le périmètre du PAD modifié et de procéder aux approbations lorsque le traitement des demandes de permis de construire le permettait. Cette situation n'était pas acceptable durablement et c'est également pour cette raison qu'une réorganisation pour le traitement des PAD s'imposait. La durée des traitements des

⁴² Source : Ibidem.

⁴³ Ibidem, p. 13.

⁴⁴ Source : Ibidem.

⁴⁵ Ibidem, p. 13.

⁴⁶ Source : Ibidem.

examens finaux s'est notablement améliorée depuis 2010, mais il reste des efforts à entreprendre. Une durée de 4 à 6 mois pour l'ensemble des examens devrait être l'objectif⁴⁷.

Evolution des plans d'aménagement de détail en vigueur de janvier 2010 à fin 2013⁴⁸

	Au 1.1.2010	Au 31.12.2013
PAD en français	582	537
PAD en allemand	175	173

Le nombre de PAD en vigueur a ainsi baissé au gré de l'approbation des révisions générales. Dans la partie germanophone du canton, peu de révisions générales ont été approuvées depuis 2010⁴⁹.

2.2.3. Les mesures déjà mises en œuvre

Fort de ces constats, le Conseil d'Etat a mis en œuvre un certain nombre de mesures correctives⁵⁰.

2.2.3.1. Le personnel auxiliaire

Depuis l'entrée en vigueur de la LATeC, la section Aménagement local du SeCA a été renforcée par l'engagement d'un 0,5 équivalent plein temps d'auxiliaire aménagiste. En fonction des dossiers en circulation en fin d'année, le choix se porte soit sur une personne de langue maternelle française, soit de langue maternelle allemande.

2.2.3.2. Le respect du délai d'ordre pour le traitement des dossiers

En ce qui concerne le respect des délais d'ordre de 30 jours impartis aux services pour établir leur préavis sur un dossier, le SeCA effectue des rappels mensuels à l'intention des services qui dépassent le délai fixé.

2.2.3.3. La communication sur le traitement des dossiers

Depuis 2010, le SeCA accuse systématiquement réception du dossier à la commune, en précisant le nombre de services consultés. Pour les dossiers de révision générale, un courrier annonçant le délai pour l'établissement du préavis de synthèse du SeCA est adressé à la commune dès que ce service dispose de tous les préavis nécessaires.

2.2.3.4. Les cours de formation

En collaboration avec l'ACF et en complément à la formation dispensée aux nouveaux ou aux nouvelles élu-e-s des communes en 2011, des cours d'introduction à l'aménagement du territoire de trois jours ont été mis sur pied par l'Association suisse pour l'aménagement national (VLP-ASPAN) en 2012. Plus d'une quarantaine de personnes ont participé aux deux sessions de cours organisées dans les deux langues officielles. Ces cours ont permis aux

⁴⁷ Ibidem, p. 13.

⁴⁸ Source : Ibidem.

⁴⁹ Ibidem, p. 14.

⁵⁰ Ibidem, p. 7, 8 et 12.

collaboratrices ou aux collaborateurs du SeCA d'agrémenter les exercices pratiques d'exemples concrets.

2.2.3.5. *Le nouveau droit fédéral*

Afin d'assurer une information transparente sur les changements possibles suite à la modification du droit fédéral, une soirée d'information à l'intention des communes a été organisée par la DAEC en novembre 2013 pendant la phase de consultation publique sur les instruments de mise en œuvre de la LAT. Les communes ont également été informées par courriel et courrier de la marche à suivre durant la phase de moratoire.

2.2.3.6. *Les échanges avec les bureaux privés*

Depuis 2010, le SeCA organise deux à trois fois par année des rencontres avec les bureaux privés exerçant dans le canton afin de les informer des travaux fédéraux ou cantonaux en cours. Ces réunions sont également l'occasion de discussions plus approfondies sur des problèmes ou des questions rencontrés dans le cadre de l'élaboration de PAL.

2.2.3.7. *Le Guide pour l'aménagement local*

Fin 2013, le SeCA a publié une mise à jour complète du Guide pour l'aménagement local. Ce document comprend à la fois les directives pour l'examen du contenu minimum des dossiers, tel que défini dans la LATeC, et des recommandations sur le contenu matériel et formel des PAL. Il a été complété afin d'inclure un chapitre dédié aux PAD. Les recommandations ont été élaborées en collaboration avec les services en charge de préavisier les dossiers. Depuis 2002, l'existence de ce guide et les exigences fixées par le PDCant ont contribué à augmenter la qualité matérielle des dossiers et à l'harmonisation des PAL des communes. Le guide est également disponible sur le site Internet du SeCA.

2.2.3.8. *Le traitement des dossiers de PAD*

Depuis juillet 2010, le traitement des dossiers de PAD a été réorganisé au sein du SeCA. Deux personnes dédiées totalement à ces dossiers ont déchargé de cette tâche les architectes responsables du traitement des dossiers de demandes de permis de construire. Cette réorganisation a été mise en place compte tenu du fait que les architectes du SeCA, confrontés à la masse de demandes de permis, éprouvaient des difficultés à traiter simultanément dans des délais adéquats les dossiers de PAD, parfois complexes.

3. *Les constats du rapport*

3.1. *Un constat général*

L'auditeur tient à souligner l'esprit positif et constructif dans lequel ses entretiens se sont déroulés. Aucune question n'a été éludée. Le fait est que les personnes concernées font leur travail avec conscience et rigueur ; la problématique des retards enregistrés dans le traitement des dossiers ne provient ainsi pas d'un climat de nonchalance ou d'inertie qui se serait installé, mais bien de phénomènes externes que l'auditeur ne manquera pas de montrer et auquel il proposera différents remèdes.

L'auditeur a cependant relevé une disparité certaine des méthodes de travail à plusieurs échelons du processus. Une unification n'est pas souhaitable, compte tenu de la diversité

des législations et des questions à examiner. Une harmonisation des pratiques est cependant nécessaire.

Enfin, l'auditeur a enregistré une forte inquiétude tant auprès des communes que de la Promotion économique du canton de Fribourg (ci-après : PromFR) quant aux conséquences du moratoire généré par l'adoption de la dernière révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (ci-après : LAT).

3.2. Les difficultés rencontrées au cours des procédures

3.2.1. La mauvaise qualité des dossiers

3.2.1.1. Les préavis

3.2.1.1.1. Le rôle et le contenu des préavis

Le but du préavis des services est de vérifier la conformité du projet avec les dispositions légales applicables au domaine concerné. Il doit, ainsi, renseigner le requérant sur les raisons pour lesquelles son projet est assorti de conditions ou est considéré défavorablement.

Certains services voient leur préavis comme l'instrument propice à rappeler au requérant les dispositions légales applicables. D'autres estiment qu'il est une aide à la décision au profit du SeCA ou du préfet.

Quant au contenu, il varie fortement d'un service à l'autre. Les difficultés suivantes sont observées :

1. Malgré les efforts consentis par le SeCA pour harmoniser le contenu des préavis, trop souvent, rappels de dispositions légales, de pratiques, de conditions, de recommandations sont allègrement mêlés, au point qu'il est parfois difficile d'en tirer la substantifique moelle. Le préavis de synthèse du SeCA est d'autant moins aisé à rédiger.
2. Tous les services n'utilisent pas le modèle de préavis institué par le SeCA.
3. Certains services transmettent des conditions générales sans les adapter au dossier.
4. Il arrive que la présentation des préavis émanant d'un même service varie selon la personne du collaborateur en charge du dossier.
5. Le Service de la mobilité (ci-après : SMO) peut varier sur une même question d'un mois à l'autre.
6. Les préavis de certains services contiennent systématiquement le même catalogue de conditions, sans rapport spécifique avec l'objet.
7. Certains services émettent des conditions relatives aux horaires d'exploitation ou à la présence de personnel de sécurité, ce qui ne ressort pas du domaine de la construction.
8. D'autres services renvoient à « la Norme SIA, p. 4 », sans citer la disposition, alors que la préfecture ne les détient pas.
9. Certains préavis sont contraires à la réglementation du PAD.
10. Le SMO ne procéderait pas à une véritable pesée des intérêts, ce qui donnerait à la

procédure permis de construire, s'agissant de ce service, la sensation d'un véritable « *parcours du combattant* ».

De plus, au vu de certains manques d'informations sur les données techniques dans le préavis de synthèse du SeCA (celui-ci ne prenant pas position sur des conditions douteuses de certains services), certaines préfectures s'estiment contraintes de prendre contact avec les services concernés (ce qui ne devrait pas arriver), respectivement de procéder à une analyse complète des plans, occasionnant retards et récriminations.

3.2.1.1.2. La coordination entre les différents services

La coordination entre les services s'est nettement améliorée ; puisque l'on pouvait craindre que dans des domaines proches, une absence de coordination ne nuise à l'efficacité du processus, des règles claires de compétence ont été posées, qui font qu'on ne se trouve pratiquement jamais en face de préavis contradictoires sur un même objet. Quelques exceptions subsistent, qui découlent du fait que les services ne défendent pas tous les mêmes intérêts. C'est au SeCA d'effectuer la pesée des intérêts dans son préavis de synthèse.

Néanmoins plusieurs remarques ont été formulées par les services :

1. Le Service des ponts et chaussées (ci-après : SPC) souhaiterait être consulté lors des demandes relatives à un captage. Il n'est en effet appelé à intervenir que lorsque ce même captage fait l'objet d'une procédure formelle de mise en zone de protection. Or, s'il pouvait déjà se prononcer au stade du captage, de nombreux problèmes pourraient être évités.
2. Le SMO souhaite renforcer la coordination avec les TPF.
3. Le Service archéologique (ci-après : SAEF) constate qu'il devient de plus en plus le consultant de la Ville de Fribourg, qui ne dispose pas des compétences techniques adéquates.
4. Le SAE souhaite que les travaux d'entretien des églises ainsi que les travaux en forêt sur des sites celtiques lui soient signalés, de façon à ce qu'il puisse prendre les mesures adéquates.
5. Le SAE souhaite une meilleure coordination avec le Service des biens culturels (ci-après : SBC) pour certaines questions (lucarnes en Ville de Fribourg, p. ex.).
6. Le SAE souhaite l'affichage des permis de construire sur les immeubles, afin de pouvoir vérifier si les travaux entamés sur ou à proximité de bâtiments protégés, respectivement de sites intéressants, ont été autorisés.
7. La PromFR souhaite davantage de séances de coordination lorsqu'un projet concerne une entreprise, eu égard à la raréfaction des terrains constructibles et au moratoire imposé par la LAT.
8. Le Service de l'environnement (ci-après : SEn) propose que l'évaluation de trafic soit faite par le SMO avant la transmission du dossier au SEn.
9. Le Service des forêts et de la faune (ci-après : SFF) constate que les dossiers effectuent des allers et retours entre la centrale et les ingénieurs d'arrondissement.
10. La section Lacs et cours d'eau (ci-après : LCE) déplore le fait que l'ECAB continue à faire des préavis concernant les dangers naturels, mais refuse d'en vérifier le respect.
11. La section LCE regrette que certaines préfectures soient plus généreuses en ce qui

concerne les aménagements dans les espaces réservés, ce qui conduit à des inégalités de traitement ou à des retards dus aux négociations que doit entamer la LCE avec les requérants.

3.2.1.1.3. L'application des Normes VSS

L'application des Normes VSS est problématique à trois titres.

En premier lieu, la question se pose régulièrement de savoir si le renvoi, dans la réglementation communale, à une Norme VSS est d'ordre statique ou dynamique. En d'autres termes, la Norme applicable sera-t-elle celle qui était en vigueur le jour de l'adoption de la réglementation (renvoi statique) ou celle qui est en vigueur le jour où elle trouve application, soit le jour où elle est confrontée à un projet mis à l'enquête (renvoi dynamique) ? On conçoit immédiatement que cette question est de nature à poser d'épineux problèmes selon la réponse qui y est donnée, respectivement selon l'autorité qui est chargée de l'examiner, des contradictions survenant régulièrement à cet égard. A cela s'ajoute que la sécurité du droit n'est pas garantie, ce type de normes évoluant rapidement et pouvant donner lieu à des changements entre le moment où le projet est déposé en vue de l'enquête publique et celui où il est soumis à l'examen de tel service.

En deuxième lieu, ces normes sont sujettes à interprétation. Elles donnent en effet des fourchettes à l'intérieur desquelles les autorités peuvent décider. Par exemple, on exige entre 20 et 30 places de parc pour un ouvrage. Or, des disparités sont observées quant à l'application de ces fourchettes : certaines autorités estiment que, dès lors qu'un projet s'inscrit en leur sein (par exemple que l'ouvrage comporte 25 place), il est conforme à la norme ; d'autres considèrent au contraire qu'il leur appartient de définir, à l'occasion de l'examen d'un projet, si c'est le haut de la fourchette qui doit être appliqué (en l'espèce, 30 places). Ici aussi, divergences de vues et donc, retards, sont signalés.

En troisième et dernier lieu, il arrive parfois que Norme VSS et RCU se contredisent. Les préfets ont ainsi peine à arbitrer.

3.2.1.1.4. Une interprétation trop stricte de la réglementation des PAD

Entre le moment où certains PAD sont approuvés et le moment où ils donnent lieu à un projet, plusieurs années peuvent s'écouler, durant lesquelles des changements majeurs ou mineurs sont intervenus en matière de type d'urbanisation, d'implantation, de mobilité, d'équipement. Le PAD, tel qu'approuvé, n'est ainsi plus applicable comme tel. A cela s'ajoute que des modifications de PAD sont induites par des questions mineures (un changement d'horaires d'un établissement public, par exemple). Une modification du PAD s'avèrerait nécessaire, ce qui nécessite la mise en œuvre d'une procédure longue et coûteuse alors que le résultat ne fait guère de doute. Le SeCA devrait être plus souple dans l'examen des permis face à de tels PAD.

3.2.1.1.5. Les informations nécessaires à l'établissement de la requête

Des plaintes récurrentes ont été exprimées quant à la mise à disposition des informations dont les services entendent tenir compte lors de l'établissement de leur préavis. Plus

particulièrement on évoque certaines exigences architecturales (notion de saillie, par exemple), le calcul de l'IBUS lors de la construction d'un parking souterrain – le « bonus parking » - (le thème SBP/IBUS ne semblant pas clos cinq ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle LATeC), le calcul de certaines distances ou la méthode de calcul des reports d'indices.

Par ailleurs, certains administrés peinent ainsi à voir, dans les préavis, ce qui ressort des bases légales idoines, de la pratique du service concerné ou de l'appréciation subjective de l'auteur. Des attentes plus significatives encore ont été exprimées quant au fondement de ces exigences, de manière à permettre aux mandataires d'établir des plans conformes.

3.2.1.1.6. Les outils de contrôle interne

Certains services disposent de bons outils de contrôle, respectivement de check-lists, qu'ils ont parfois mis sur pied eux-mêmes. D'autres n'assurent aucun suivi interne des dossiers.

3.2.1.1.7. La lecture des plans

Certaines personnes souhaiteraient disposer de cours de formation de lecture de plans, afin de ne pas interpellier inutilement des mandataires, respectivement de ne pas émettre de préavis défavorables, alors que les données figurent dans les plans.

3.2.1.2. Les dossiers déposés auprès du canton

L'auditeur fait les constats suivants au sujet des dossiers de requête de permis de construire et des dossiers de PAL et de PAD déposés auprès du canton.

3.2.1.2.1. La qualité inégale des requêtes de permis de construire

Toute demande de permis de construire doit satisfaire aux conditions posées par l'article 89 ReLATeC et aux directives émises par la DAEC. La commune est tenue de procéder tant au contrôle des aspects formels du dossier (en application des directives précitées) qu'au contrôle des aspects matériels, liés aux dispositions de droit fédéral, cantonal et communal en vigueur. Le SeCA est également tenu de procéder au contrôle des aspects formels et matériels liés à la demande de permis. Enfin, le préfet, pour rendre sa décision, est également amené à examiner la conformité formelle et matérielle du dossier.

Les auditions conduites amènent à un constat clair et univoque : la qualité des demandes de permis de construire qui parviennent au SeCA laisse à désirer. Si elle répond dans la majeure partie des cas aux prescrits posés par la loi et les directives de la DAEC, elle est trop souvent insuffisante : certaines pièces manquent. La commune ne motive pas son préavis. Elle n'indique pas les dispositions applicables de son RCU, ni les dérogations au droit cantonal. Elle ne se prononce pas sur les oppositions. Alors qu'une dérogation devait être demandée, elle n'a pas été mise à l'enquête par les soins de la commune. Elle ne saisit sa commission des constructions qu'après la mise à l'enquête, alors que certaines données manquantes auraient pu être constatées par la commission auparavant.

Enfin, certaines préfectures ont constaté que des dossiers n'avaient pas été traités correctement par des communes. Quelquefois, le double contrôle de l'Etat ne permet pas de palier les lacunes formelles avant l'examen par la préfecture.

Ces manquements occasionnent d'importants retards : le SeCA doit renvoyer le dossier à la commune, les services ne peuvent pas délivrer leur préavis, la préfecture doit parfois mettre en œuvre une nouvelle mise à l'enquête en ce qui concerne la dérogation. Ayant constaté des lacunes, certaines préfectures ont quant à elles décidé de procéder à un nouveau contrôle formel et matériel du dossier, procédant au calcul de l'IBUS et des reports d'indices, vérifiant les distances, toutes choses qui eussent dû être vérifiées par la commune et par le SeCA.

Ce problème a plusieurs causes.

En premier lieu, il est indéniable que certaines communes ne satisfont pas à leurs obligations. Il est même arrivé que des communes ne prennent pas la peine de confronter la demande de permis au PAL, courant ainsi le risque de mettre à l'enquête un dossier manifestement contraire à leur propre planification ou n'indiquant pas, dans leur préavis, les dispositions topiques du RCU (que les préfectures ne détiennent pas !). Il leur suffirait pourtant de suivre la check-list élaborée par le SeCA⁵¹.

En deuxième lieu, exercer le contrôle matériel des demandes dans des sphères aussi ardues que le droit fédéral et cantonal de l'environnement ou de la mobilité demande des compétences pointues dont bon nombre de communes ne disposent pas. Cet examen fait perdre un temps précieux à la circulation du dossier, la commune prenant son rôle au sérieux et procédant à toute une série de contrôles. Tel est le cas, par exemple, des questions liées au nombre de places de parc en relation avec l'application de la Norme VSS, à la mobilité, à certaines distances. De plus, les communes ne sont pas tenues au courant des changements de pratique intervenus au sein du SeCA. Cela retarde d'autant la transmission des dossiers aux services de l'Etat qui, eux aussi, vont se pencher sur les mêmes problématiques.

En troisième lieu, le changement de personnel au sein des services posent quelquefois des modifications de pratiques difficilement compréhensibles par les requérants.

En quatrième et dernier lieu, la formation (ou la légèreté) de certains mandataires de la construction est clairement en cause. Malgré le fait que, depuis la réforme de 2013, les mandataires savent que les services ne les aborderont plus afin de compléter un dossier, trop souvent encore, des demandes de permis de construire ne répondant pas aux exigences de base sont présentées. Ainsi, certains projets de construction ne mentionnent pas l'affectation de certains locaux (commerce, établissement public), ce qui conduit à un préavis négatif du Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaire (ci-après : SAAV), au vu du manque d'information sur la détention de certaines denrées alimentaires. Or, les cours de formation proposés aux mandataires par le canal de la SIA et de l'AFMC ne

⁵¹ Annexe 3.

recueilleraient de l'intérêt qu'auprès des personnes qui, précisément, ne posent aucun problème.

3.2.1.2.2. La détermination des communes sur les oppositions aux requêtes de permis de construire

Pendant le délai d'enquête, toute personne intéressée peut faire opposition par le dépôt d'un mémoire motivé auprès du secrétariat communal⁵². Si une opposition est déposée, la commune en informe le requérant en lui transmettant une copie de l'opposition. En cas d'opposition, la commune ou le préfet peut inviter les parties à une séance de conciliation⁵³. La commune préavise les demandes de permis et se détermine sur les éventuelles oppositions⁵⁴.

Certaines communes ne prennent pas la peine de se déterminer sur les oppositions ; d'autres émettent une détermination insuffisante, car dépourvue de motivation (« nous concluons au rejet de l'opposition »). Au-delà de ce phénomène, une opposition peut retarder considérablement un projet, alors que des solutions pratiques pourraient être trouvées rapidement à la satisfaction de chacun. Le fait que le requérant soit informé de l'opposition n'y change rien : une éventuelle détermination de sa part ne fera que ralentir le processus, puisque la commune devra l'examiner et faire part ensuite seulement de son avis.

3.2.1.2.3. La qualité des PAL

La qualité des plans d'aménagement ne suscite pas de critique majeure au sein des services de l'Etat. Les urbanistes sont en règle générale au fait des exigences posées par la législation, de sorte que le retard pris dans l'examen des dossiers n'est pas inhérent à des manquements d'ordre formel ou matériel.

Le SeCA déplore tout de même que certains dossiers soient encore incomplets (absence de plan des éléments modifiés), que certaines communes refusent de concrétiser les conditions posées lors de la demande préalable, respectivement que l'on assiste à des demandes incessantes de modifications des PAL, ce qui nuit à la stabilité des plans. Le SBC déplore, quant à lui, qu'une même notion fasse l'objet de différenciations peu compréhensibles dans les différents RCU.

3.2.1.2.4. La qualité des PAD

Le SeCA pose des exigences strictes quant au contenu d'un PAD : réflexion urbanistique et justification du PAD ; justification des choix et des mesures prévus dans le PAD, soit les modalités de mise en œuvre pour gérer les effets du projet à l'intérieur et à l'extérieur du PAD, en termes d'aménagement, d'équipement, d'environnement, biens culturels et intégration dans le site ; examen des contraintes existantes liées à l'environnement et des effets du projet sur l'environnement naturel et bâti, modalités de mise en valeur des structures paysagères et naturelles, modalités de coordination et d'intégration du projet du

⁵² Art. 140 al. 3 LATeC.

⁵³ Art. 93 ReLATeC.

⁵⁴ Art. 94 al. 1 LATeC.

PAD dans le site élargi du PAD. Outre le périmètre exact du PAD, le dossier doit contenir le(s) plan(s) d'urbanisation, des circulations et de la mobilité douce, ainsi que des schémas des infrastructures techniques⁵⁵.

A cet égard, comme pour les PAL ou les demandes de permis de construire, le ReLATEC a fixé des exigences en matière de qualification pour le dépôt des dossiers. L'inscription au REG aménagiste, architecte ou ingénieur est exigée. Cette exigence n'a pas posé de problème depuis l'entrée en vigueur du nouveau droit. Le SeCA observe que les communes proposent des objectifs pour les secteurs soumis à PAD au gré de leur révision générale du PAL. Toutefois, le réexamen du maintien des PAD est parfois plus lacunaire dans les dossiers de révision qui sont transmis à l'administration cantonale⁵⁶.

3.2.2. Les délais d'examen des PAL et des PAD

3.2.2.1. Des délais d'examen des PAL trop longs

Du programme de révision à l'approbation d'un plan d'aménagement, les délais seraient, de l'avis général, trop longs. De l'avis des communes, rien ne justifie de pareils délais. Le Conseil d'Etat en est conscient, qui a déjà pris des mesures suite antérieurement et consécutivement au rapport du 11 juin 2014 sur le postulat 2019.12 Markus Bapst/Jean-Daniel Wicht consacré au bilan de l'application de la nouvelle LATEC depuis son entrée en vigueur⁵⁷.

3.2.2.2. L'absence de fixation de priorités dans l'examen des PAL

Le reproche est fait à l'Etat de ne pas fixer de priorités claires. Or, la multiplication des exigences n'aurait pas entraîné d'amélioration substantielle de la qualité de l'urbanisme.

3.2.2.3. Des demandes complémentaires successives lors de l'examen des PAL

La création du programme de révision doit permettre aux communes et à leurs urbanistes d'anticiper les différentes questions à traiter lors de la révision générale : les services et organes analysent le programme de révision selon leur domaine de compétence et transmettent au SeCA leur préavis qui contient toutes les indications utiles à l'établissement du dossier de la demande préalable. Ils disposent d'un délai d'un mois pour établir leur préavis. Une fois tous les préavis en sa possession, le SeCA analyse le programme de révision en fonction de son domaine de compétence et établit un préavis de synthèse qui fixe les exigences minimales dont il faut tenir compte pour l'élaboration du dossier de demande préalable. Les dossiers sont retournés à la commune, accompagnés du préavis du SeCA et des préavis des services et organes consultés. Une copie du préavis du SeCA et des préavis des services est également transmise à l'aménagiste communal⁵⁸.

Or, malgré cet instrument « *préventif* », les communes se heurteraient à d'incessantes demandes de compléments, tout au long de la procédure et jusqu'à l'examen final. Des

⁵⁵ Guide pour l'aménagement local, chapitre D. Directives, p. 9s.

⁵⁶ Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil du 11 juin 2014 sur le postulat 2019.12 Markus Bapst/Jean-Daniel Wicht consacré au bilan de l'application de la nouvelle LATEC depuis son entrée en vigueur, p. 12.

⁵⁷ Cf. supra, ch. 2.2.3.

⁵⁸ Guide pour l'aménagement local, 2013, p. 45.

exigences qui n'étaient pas apparues lors de l'examen du programme de révision seraient soudainement exprimées, remettant en cause des choix et des options faits par les autorités communales. Des paroles du genre « *Nous sommes le canton, vous n'avez qu'à faire ce qu'on vous dit de faire* » auraient même été proférées. On aurait également demandé à une commune de procéder à une nouvelle demande préalable, ce qu'elle aurait refusé. Ce phénomène serait à mettre en relation avec les nombreux changements de personnes intervenus au sein de la section aménagement du SeCA.

Enfin, les exigences posées par certains services sont considérées comme peu claires.

3.2.2.4. *Un certain manque de proposition de solutions et une prédominance du point de vue du canton*

Les mandataires et les communes attendent des services de l'Etat qu'ils soient davantage « *orientés clients* ». Les communes relèvent en effet qu'elles se retrouvent régulièrement en face d'observations, surtout de nature formelle, sans que des solutions pratiques ne leur soient proposées. Or, si elles sont parfaitement conscientes du fait qu'elles doivent souscrire à des observations relevant d'une base légale claire et univoque, elles entendent que leurs choix politiques, dans la mesure où ils sont conformes à celle-ci, soient respectés. A cela s'ajoute que, dans les domaines où les autorités disposent d'une marge d'appréciation, certains services de l'Etat tenteraient systématiquement de faire triompher leur point de vue, sans accepter celui présenté par la commune, pourtant compatible avec l'ordre juridique.

Ce phénomène aurait deux causes.

En premier lieu, avant l'arrivée Mme Papi à la tête du SeCA, les aménagistes, privés de consignes émanant du sommet de la hiérarchie ou craignant de donner des avis non conformes, se seraient tournés vers les juristes du Service. L'arrivée de Mme Papi, unanimement saluée, a cependant permis de corriger le tir en redonnant aux aménagistes les responsabilités qui sont les leurs.

En second lieu, la circonstance que la DAEC soit autorité de recours n'est pas toujours comprises par les communes : déléguant la tâche d'instruire les recours à la section juridique du SeCA, ce service serait, de ce fait, plus réservé dans l'appui à apporter aux communes dans leurs démarches.

3.2.2.5. *La prise en compte insuffisante des besoins des entreprises dans la planification*

Le canton de Fribourg se heurte, de plein fouet, à un écueil : le moratoire imposé par la législation fédérale. Pour la PromFR, les besoins liés à la création et au maintien de l'activité économique ne seraient pas suffisamment pris en compte. La politique de l'Etat, consistant à définir des zones stratégiques à un horizon de 15 à 20 ans, ne suffirait pas, selon elle, à couvrir les besoins actuels. Des mesures rapides seraient à son avis nécessaires afin de pallier les manques de terrains dont ont besoin les 19'000 entreprises du canton. Elle souhaiterait que les remarques qu'elle formule lors de l'élaboration des plans d'aménagement soient mieux prises en considération.

3.2.2.6. Le moratoire imposé par la législation fédérale

Le 1^{er} mai 2014 sont entrées en vigueur les nouvelles dispositions de la LAT, suite aux modifications approuvées par l'Assemblée fédérale le 15 juin 2012⁵⁹ et le 22 mars 2013⁶⁰. De manière générale, la finalité de la révision est de « *lutter contre le mitage du territoire* » afin d'améliorer « *la protection du paysage* », de lutter contre « *la perte de terres cultivables* » et d'éviter des coûts élevés d'équipement pour les voies d'accès et les conduites d'eau et d'énergie⁶¹. Pour atteindre ces divers buts, la loi définit les actions à entreprendre. Il faut réviser / adapter les plans directeurs, notamment « *dans le domaine de l'urbanisation* » (art. 8a LAT), délimiter les zones à bâtir pour répondre « *aux besoins prévisibles pour les 15 prochaines années* » (art. 15 al. 1 LAT), réduire les « *zones à bâtir surdimensionnées* » (art. 15 al. 2 LAT), prélever une taxe pour compenser « *les avantages résultant de mesures d'aménagement* » (art. 5 al. 1^{bis} à 1^{sexies}) et arrêter des mesures destinées à permettre la « *disponibilité des terrains constructibles* » (art. 15a LAT). La modification de la LAT intervenue le 15 juin 2012 (entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014) impose un moratoire : les cantons ont cinq ans pour adapter leurs plans directeurs ; jusqu'à l'approbation de cette adaptation par le Conseil fédéral, la surface totale des zones à bâtir légalisées ne doit pas augmenter dans le canton⁶². Or, ce moratoire entraînerait un double effet pour le canton de Fribourg. D'une part, il créerait un sentiment de démotivation et de frustration dans les milieux économiques, auxquels on opposerait un discours très négatif sur les perspectives de mise en zone de terrains destinés à l'activité. D'autre part, il prêterait fortement les communes qui, ayant rapidement mis en œuvre la révision générale de leur PAL imposée par l'article 175 LATeC, n'auraient pas eu la chance de voir celui-ci approuvé par les autorités cantonales avant le 1^{er} mai 2014, date de l'entrée en vigueur du moratoire.

3.2.3. Les problèmes de mise à jour et de mise à disposition des documents

A l'heure actuelle, le guichet cartographique de l'Etat présente un état descriptif très vaste des données liées à l'aménagement et à la construction : localisation, cartes historiques, constructions et aménagement (notamment les demandes de permis de construire en traitement, les secteurs soumis à PAD, les zones à bâtir), dangers naturels, environnement (notamment les sites pollués), faune, chasse et pêche, mensuration officielle, nature et paysage et patrimoine.

Il n'en demeure que seule la version papier du PAL fait actuellement foi, de sorte que, si une personne entend consulter les données en vigueur, elle doit se déplacer auprès de la commune ; s'ajoute à cela que certaines communes n'ont mis ni leur PAL, ni leur RCU sur leur site internet. Certes, le SeCA fait un travail énorme de numérisation de données. Or, dans les faits, la situation est la suivante : l'urbaniste communal effectue ses travaux sur support informatique, livre son plan sur support papier, le transmet au SeCA qui le numérise. Lors de ce transfert, le SeCA intègre les zones consignées dans le plan, dans les types prédéfinis par le canton, qui ne correspondent pas forcément aux zones décrites par la

⁵⁹ RO 2014 p. 899 ; FF 2010 p. 959.

⁶⁰ RO 2014 p. 905 ; FF 2010 p. 6115.

⁶¹ FF 2010 p. 969 et p. 989.

⁶² Art. 38a LAT. Pour ces questions, Territoire 2030, DAEC, décembre 2014 ; Inforum VLP-ASPAN Février 1/2015 ; JEAN-MICHEL BRAHIER/PIERRE PERRITAZ, LAT révisée, dézonage et indemnisation des propriétaires, in JDC 2015, p. 55ss (ci-après : BRAHIER/PERRITAZ).

commune. Par exemple, on intégrera dans une zone d'intérêt général une zone cimetière, ou une zone sportive, etc. Ces détails n'apparaissent ainsi pas dans le PAL numérique. Pour en avoir le cœur net, l'intéressé doit donc consulter la version papier du PAL.

Par ailleurs, plus de 100 couches d'information sont contenues dans le guichet informatique de l'Etat. Or, ce sont des données internes, non valables sur le plan juridique, ce qui condamne également l'intéressé à s'adresser aux services concernés pour obtenir des informations fiables.

Certains services sont également confrontés à des difficultés quant à la mise à jour des bases de données les concernant. Ainsi, les données figurant dans les PAL relatives aux périmètres ISOS, aux périmètres réservés des cours d'eau, aux périmètres archéologiques, aux inventaires du paysage, aux plans de drainage, aux surfaces d'assolement, à la protection contre les crues et aux espaces réservés ne sont pas actualisés ou ne correspondent pas aux données figurant dans le guichet cartographique.

3.2.4. L'utilité relative de la demande préalable dans les procédures permis

3.2.4.1. Le but de la demande préalable

La demande préalable est une aide offerte au requérant et à son mandataire pour apprécier les chances de «succès» de son projet et préparer le dossier de mise à l'enquête. La demande préalable doit être distinguée de la demande de renseignements, en ce sens qu'elle consiste à évaluer l'admissibilité d'un projet et qu'elle nécessite donc le dépôt d'un dossier contenant les éléments nécessaires à la compréhension du projet en question et à l'examen préalable de celui-ci. Pour le traitement de sa demande préalable, le requérant ou la requérante est libre de déposer un dossier complet, c'est-à-dire contenant les mêmes documents, éléments et indications que ceux qui figureraient dans une demande de permis. Plus le dossier est complet, plus l'examen de la commune et des services pourra être circonstancié et la réponse, précise. Elle permet de renseigner le requérant sur la faisabilité de son projet et sur les exigences qu'il devra encore respecter pour obtenir l'autorisation de construire. Il ne s'agit pas à proprement parler d'une procédure, puisqu'il ne peut pas faire l'objet de contestation par des tiers et qu'il n'aboutit pas à une décision.

En principe, la demande préalable n'est pas obligatoire pour les dossiers de permis, à moins que la réglementation communale ne prescrive le contraire (ce qui peut être le cas pour les projets de construction hors de la zone à bâtir ou pour des travaux dans un site protégé ou sur un bâtiment protégé). Il est obligatoire pour les autorisations d'exploitation de matériaux au sens de l'article 155 LATeC⁶³.

La demande préalable permet d'obtenir l'avis de la commune et l'avis technique des services de l'Etat concernés sur un projet; les services ont ainsi l'occasion d'indiquer les compléments et/ou les modifications qui devront être apportés au projet afin que le traitement de celui-ci soit facilité dans le cadre de la procédure d'autorisation proprement dite.

⁶³ Art. 88 al. 3 ReLATeC.

Quel que soit l'avis donné par les autorités et les services sur la demande préalable, le déroulement et les résultats de la procédure resteront toujours réservés. Un avis favorable donné par les services de l'Etat sur une demande préalable ne donne pas au requérant de garantie quant à l'octroi du permis de construire. Il se peut en effet que, malgré l'examen correct fait par les services, le projet soit contesté par un opposant lors de la mise à l'enquête, avec comme conséquence possible, la nécessité de modifier sa demande, voire le refus du permis.

Néanmoins, dans la grande majorité des cas, la demande préalable permet de résoudre les problèmes avant la mise à l'enquête et, en tout cas, de s'éviter des mauvaises surprises dans le cadre de la procédure d'autorisation.

La demande préalable est gratuite; mais les communes peuvent percevoir des émoluments sur la base de leur règlement en la matière⁶⁴.

3.2.4.2. *L'absence de bénéfice de la demande préalable*

L'avantage de la demande préalable est de permettre au requérant de savoir si son projet entraîne des objections de principe, respectivement si des modifications doivent y être apportées. La demande de permis de construire devrait par la suite répondre à toutes les exigences posées lors de la demande préalable et, ainsi, en être accélérée. Le fait que la procédure soit gratuite devrait la rendre d'autant plus intéressante.

Cette institution ne répond toutefois pas aux attentes des administrés. Ils constatent en effet que, malgré le fait qu'un projet a été soumis à la demande préalable des services de l'Etat, la délivrance du permis de construire qui s'ensuit n'en est pas plus rapide. Ils s'abstiennent dès lors d'y recourir. Ils relèvent par ailleurs que certains services émettent des préavis contradictoires selon que l'on se situe dans l'une ou dans l'autre procédure, alors que, sur les questions qui les touchent, le projet n'a pas varié.

Par ailleurs, certains mandataires ont, dans le cadre de consultations préalables au dépôt d'un permis de construire, abordé certains services pour obtenir confirmation du bien-fondé de leur projet (ce en dehors d'une procédure formelle de demande préalable). Or, les mêmes services qui, à cette occasion, avaient donné telle réponse à telle question changeaient radicalement d'opinion dans le cadre de l'examen de la demande (formelle) de permis de construire.

3.2.4.3. *La demande préalable utilisée aux fins d'augmenter la valeur d'un bien*

Les services de l'Etat relèvent quant à eux que, dans certains cas, des promoteurs ont recours à la demande préalable pour augmenter la valeur de leur bien, qu'ils peuvent ainsi aliéner assorti d'un projet qui a reçu, sur le principe, l'aval des autorités. Or, le service ainsi rendu par l'Etat n'est pas rémunéré.

⁶⁴ Cf. art. 137 LATeC. Guide des constructions 2011, p. 3.

3.2.4.4. *L'obligation de la demande préalable dans la réglementation communale*

Les services de l'Etat constatent que seule une minorité des projets obligatoirement soumis à la demande préalable respectent cette exigence – on parle d'un 10%.

3.2.5. *Les procédures de délivrance des permis de construire*

3.2.5.1. *La procédure simplifiée*

Les objets devant être soumis à la procédure simplifiée sont inventoriés à l'article 85 al. 1 ReLAtEC. Pour les objets relevant de la procédure simplifiée, le conseil communal recueille dans les plus brefs délais les préavis des services et organes nécessaires, notamment pour les objets ou sites protégés ou recensés, pour des objets situés dans un périmètre archéologique, pour des objets situés dans des secteurs de dangers naturels, touchant aux cours d'eau et à leurs rives ou faisant l'objet d'une mesure de protection. Il s'assure que les éventuelles décisions préalables ont été obtenues⁶⁵.

Le fait est que la procédure prévue à l'article 95 ReLAtEC n'est que trop rarement respectée par les communes. Or, il est impossible aux services concernés de savoir s'ils auraient dû être ou non consultés, faute d'avoir connaissance des permis de construire. On en ignore le nombre exact ; une évaluation a été faite, qui en porte le nombre à quelques 5'000 par année.

Il est toutefois difficile aux communes de déterminer quels sont les services qui doivent ou non être consultés.

3.2.5.2. *L'effet anticipé des plans*

Une demande de permis de construire peut se heurter à des mesures de planification mises à l'enquête ou à l'étude par la commune. Cette situation est visée aux articles 91 et 92 LAtEC. Le premier prévoit que, dès la mise à l'enquête publique des plans et règlements et jusqu'à leur approbation par la DAEC, aucun permis ne peut être délivré pour des projets prévus sur des terrains compris dans le plan. Toutefois, moyennant l'accord préalable de la commune et du SeCA, l'autorité compétente en matière de permis de construire peut autoriser des constructions et installations conformes au plan pour éviter des retards dommageables (effet anticipé des plans). Quant au second, il permet à la commune ou à la DAEC de suspendre une demande de permis de construire lorsque la construction s'inscrit dans une zone dans laquelle la commune se propose de modifier le plan existant ou d'établir un PAD.

Or, le SeCA observe que, en la matière, il existe des contradictions entre son secteur aménagement et son secteur constructions. En effet, il arrive que des projets de constructions soient examinés par les services, alors qu'une planification est à l'enquête ou à l'étude.

Le recours à l'effet anticipé des plans donne lieu à une insécurité juridique : dans sa décision, l'autorité compétente en matière de permis de construire doit réserver la décision

⁶⁵ Art. 95 ReLAtEC.

finale en matière de planification. Si le plan, tel qu'il est mis à l'enquête, subit une modification interférant sur le projet de construction, le risque de révocation du permis de construire existe⁶⁶, qui doit être signalé dans la décision. Ce risque est aujourd'hui accru par le moratoire imposé par la modification de la LAT⁶⁷ : il faut attendre, en effet, l'issue de la procédure d'approbation du PAL pour déterminer si la mise en zone prévue se heurte ou non au moratoire.

3.2.5.3. La disparité des méthodes de travail

3.2.5.3.1. La délivrance des permis de construire par les préfets

Il appartient au préfet (resp. à la commune dans la procédure simplifiée), après avoir procédé à la pesée des intérêts, de délivrer le permis de construire et de trancher les oppositions⁶⁸.

Quatre types de difficultés ont pu être identifiées lors de l'audit :

1. Il existe une disparité entre les préfetures, s'agissant du traitement des dossiers après leur arrivée en préfecture. Certaines d'entre elles adressent, selon la situation, les préavis au requérant, celui-ci étant habilité à déposer des observations. D'autres considèrent que, en application de l'article 96 ReLATEC, elles doivent rendre sans délai le permis, sans avoir à interpellier le requérant.
2. Des variations sont observées quant à l'application de certaines dispositions (une préfecture tolère une modification du terrain naturel de 2 mètres alors qu'une autre fixe la limite à 60 centimètres).
3. Certains services se plaignent du fait que, au motif qu'ils doivent pondérer les intérêts, certains préfets délivreraient des permis alors que certaines dispositions légales ne sont pas respectées (ainsi en irait-il d'exigences énergétiques). Cela provoque frustration et dépit. D'autres regrettent de ne pas connaître la prise de position définitive du préfet sur leur préavis.
4. Il est indéniable, enfin, que, avec la modification de la pratique intervenue en 2013, les préfetures sont davantage chargées, puisque les contacts qui avaient lieu auparavant entre les services et les requérants et qui permettaient le règlement de certaines questions sont désormais interdits. De plus, l'obligation faite par la loi de faire signer les permis au préfet ou à son lieutenant empêche les conseillers juridiques de la Préfecture de la Sarine de signer eux-mêmes les permis de construire, alors que ce sont eux qui les préparent ; cela occasionne des pertes de temps certaines.

3.2.5.3.2. Les autorisations de début anticipé des travaux

L'autorité compétente pour délivrer les permis de construire (préfet ou commune), peut être abordée par un requérant pour obtenir une autorisation de débuter de manière anticipée les

⁶⁶ Art. 146 LATEC.

⁶⁷ Cf. infra, ch. III.2.2.6.

⁶⁸ Art. 1 al. 1 let. c et 2 ReLATEC.

travaux. Auparavant délivrée en pratique, cette autorisation dispose désormais d'une base légale. Elle est soumise à des conditions strictes⁶⁹ :

1. Le requérant démontre qu'il subirait un préjudice excessif si les travaux ne pouvaient débuter de façon anticipée.
2. L'enquête publique ou restreinte est terminée.
3. Aucune opposition n'a été déposée en relation avec les travaux faisant l'objet de la demande.
4. Dans le cadre de la procédure ordinaire, le dossier a été transmis au SeCA, qui est préalablement entendu, de même que la commune.
5. Au besoin, l'autorité compétente consulte directement les services intéressés.
6. Cette autorisation est délivrée aux risques et périls du requérant, sans préjuger l'issue de la demande de permis.

Le moins que l'on puisse dire est que cette disposition se heurte à une application disparate et, par conséquent, irrespectueuse de l'égalité de traitement. On observe les difficultés suivantes :

1. *La pression exercée par les mandataires* : S'il est toujours possible de démontrer qu'on subit un préjudice en ne débutant pas immédiatement les travaux, le caractère excessif de celui-ci dépend de la personne chargée d'en examiner le bien-fondé. Toutefois, il ne s'agit-là que d'une précaution de langage inutile, les mandataires exerçant souvent une pression importante sur les préfetures et obtenant par là l'autorisation de commencer les travaux de manière anticipée.
2. *L'absence de dossier* : Face à une requête de débiter les travaux de manière anticipée, les préfetures sont amenées à délivrer une autorisation en l'absence de tout dossier, puisque celui-ci vient d'être mis à l'enquête et transmis au SeCA. Elles n'ont donc qu'une marge de manœuvre limitée pour refuser d'entrer en matière. Dans le même temps qu'elles se prononcent pratiquement à l'aveugle. Or, la présence d'amiante, ou le recours à l'expertise du SBC, par exemple, sont parfois des questions qui se révèlent une fois les travaux exécutés.
3. *La politique du fait accompli* : Le recours à l'autorisation de débiter les travaux de manière anticipée a pour conséquence de placer les autorités devant le fait accompli : bien que, ainsi que le dit l'article 99 al. 4 ReLATEC, le requérant agit à ses risques et périls, il est indéniable qu'une fois la construction entamée, il sera très difficile pour l'autorité de refuser la délivrance du permis de construire.
4. *Les différences de pratiques des préfetures* : Certaines préfetures font un usage rigoureux, et donc mesuré, de l'institution, alors que d'autres estiment qu'elle doit être la règle. De plus, certaines préfetures consultent régulièrement les services intéressés, alors que d'autres s'en abstiennent systématiquement. Il s'ensuit que l'égalité de traitement n'est pas respectée, pas plus que l'esprit et le texte de la loi. De plus, cela conduit à des situations préjudiciables et à l'Etat, et au maître

⁶⁹ Art. 99 ReLATEC.

d'ouvrage, lorsque des travaux sont autorisés de cette manière sur des sites pollués par exemple.

3.2.5.4. Les procédures parallèles à la délivrance du permis de construire

3.2.5.4.1. Les procédures de subventionnement des projets de constructions agricoles

Lorsqu'il est appelé à donner son préavis sur des constructions agricoles, le Service de l'agriculture (ci-après : SAgri) doit, cas échéant, se prononcer sur le caractère subventionnable de l'installation projetée. Or, il arrive fréquemment que les documents idoines n'aient pas été joints au dossier ; on parle notamment du budget de l'exploitation. Ce genre de données doit être traité de manière très confidentielle, de sorte que les intéressés répugnent à les fournir sans nécessité impérieuse. Cela a pour conséquence que le SAgri suspend l'examen du dossier, le temps que le budget soit établi. Or, l'établissement d'un tel budget par l'Institut agricole de Grangeneuve prend plusieurs semaines.

3.2.5.4.2. L'autorisation d'exploiter des locaux de travail

La loi fédérale sur le travail prévoit une procédure d'approbation des plans et d'autorisation d'exploiter préalable à toute activité dans des locaux destinés aux entreprises industrielles⁷⁰. Dans le canton de Fribourg, les décisions d'approbation des plans et d'autorisation d'exploiter sont prises par l'Inspection du travail⁷¹. Pour les entreprises non-industrielles, l'inspection du travail peut simplement demander, dans son préavis, que des mesures spéciales nécessaires, au sens de la loi fédérale ou de ses ordonnances d'application, soient imposées par le permis de construire⁷².

Les autorisations délivrées par l'Inspection du travail sont ainsi des autorisations administratives prises sur la base, non de la LATeC, mais de la législation sur le travail, dans l'optique de la protection des travailleurs (il est vrai que le site internet de l'Inspection du travail prête à confusion, qui parle de « *préavis* »). Ces autorisations sont délivrées indépendamment du permis de construire ; il arrive qu'elles le soient avant. Or, le requérant, ignorant les subtilités de l'administration, est amené, malgré les précautions prises par l'Inspection du travail dans la rédaction de sa décision, à considérer qu'il peut débiter les travaux de construction, alors que le permis ne lui en a pas été délivré. De plus, il arrive que le requérant, ignorant la situation, néglige de produire certains documents liés à l'autorisation d'exploiter ; le Service public de l'emploi (ci-après : SPE) retient alors le dossier de permis de construire jusqu'au dépôt desdits documents.

3.2.5.5. Les installations destinées aux chevaux

Les autorisations relatives à de telles installations sont, par le fait des normes fédérales, d'une complexité certaine.

⁷⁰ Art. 7 de la loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (LTr ; RS 822.11).

⁷¹ Art. 46 de la loi du 6 octobre 2010 sur l'emploi et le marché du travail (LEMT ; RSF 866.1.1).

⁷² Art. 47 al. 2 LEMT.

3.2.6. La délivrance du permis d'occuper

Les locaux destinés au séjour ou à l'accueil de personnes dans un bâtiment neuf, transformé ou rénové, ne peuvent être occupés avant qu'un permis n'ait été délivré par la commune, sur la base du certificat de conformité⁷³.

L'auditeur a constaté deux types de difficultés liées à cette institution.

3.2.6.1. Les disparités entre les communes

La situation varie fortement d'une commune à l'autre : certaines prennent cette tâche très au sérieux et procèdent à un examen rigoureux des conditions posées par le permis de construire. D'autres délivrent le permis d'occuper après un examen superficiel de la construction, se concentrant sur les questions liées à la protection anti-incendie.

3.2.6.2. Le contrôle des conditions posées

L'absence de contrôle des conditions posées est due à un triple facteur. D'une part, ainsi qu'il vient d'être dit, certaines communes ne satisfont pas à leurs devoirs. D'autre part, le contrôle de certaines conditions revêt des compétences techniques que ne possèdent pas les autorités communales : ainsi en est-il des exigences sur le plan énergétique ou environnemental. Enfin, la plupart des services ne disposent pas des effectifs nécessaires pour exercer ces contrôles. D'autres le font systématiquement ou encore par sondages.

Cette situation est de nature à provoquer des frustrations auprès de certains services, qui constatent que les conditions qu'ils ont posées dans les préavis sont parfois contournées sans égard. Un nombre important de constructions seraient, par exemple, érigées en violation des exigences énergétiques, sans que les communes ne réagissent.

3.2.7. Les travaux de mise en conformité (y.c. le rétablissement de l'état légal)

3.2.7.1. Les constructions érigées en zone à bâtir

Lorsque des constructions ou installations illégales sont déjà réalisées, le préfet impartit un délai convenable au ou à la propriétaire pour déposer une demande de permis de construire en vue de la légalisation des travaux effectués, à moins qu'une telle légalisation n'apparaisse d'emblée exclue. Si le ou la propriétaire n'obtempère pas à l'ordre reçu ou si les travaux ne peuvent être légalisés, le préfet peut, après avoir entendu les personnes et les organes intéressés, ordonner, sans préjudice des sanctions pénales, les modifications ou les adaptations, la démolition totale ou partielle des ouvrages, la remise en état du sol. Lorsque les circonstances le commandent, le préfet peut prononcer une interdiction d'occuper les locaux ou de les exploiter⁷⁴. Lorsque des travaux sis hors de la zone à bâtir ont été exécutés sans permis ou en violation du droit applicable en la matière, la DAEC est compétente pour prendre les mesures prévues à l'alinéa 3 de l'article 167 LATeC.

⁷³ Art. 168 al. 1 LATeC.

⁷⁴ Art. 167 al. 2 et 3 LATeC.

Si la mise en œuvre des mesures prévues à l'article 167 LATeC ne pose pas de difficulté lorsqu'elles concernent la légalisation d'une construction, la remise en état légal (autrement dit la démolition de tout ou partie d'une construction) est de nature à provoquer des difficultés dans certaines préfectures. Cette procédure requiert des compétences juridiques dès lors qu'une pesée des intérêts doit être faite. A cela s'ajoute que ces procédures prennent plus de temps aux services consultés par les préfectures (qui doivent procéder à des inspections des lieux, au dépôt d'observations) qu'un examen de permis de construire ordinaires, ce qui peut paraître choquant. Enfin, pour le cas où le propriétaire n'obtempère pas, une exécution par substitution s'avère nécessaire, ce qui requiert ici aussi des compétences juridiques développées, à défaut desquelles l'Etat risque d'en assumer le coût.

3.2.7.2. Les constructions érigées hors zone à bâtir

En ce qui concerne les constructions hors zone à bâtir, la mise en conformité a été centralisée au sein de la DAEC. Cette procédure ne pose pas de difficultés particulières.

4. Les mesures proposées

4.1. Remarques liminaires

En dehors des recommandations proposées plus bas, l'auditeur a examiné deux questions qui auraient pu, à première vue, permettre une accélération des procédures. Il y a toutefois renoncé.

4.1.1. L'augmentation des exigences formelles et matérielles de la demande préalable

La question s'est posée de savoir si une augmentation des exigences formelles et matérielles dans le cadre d'une demande préalable était de nature à éviter les redondances de préavis.

Une telle mesure n'apparaît finalement pas opportune. D'une part, elle n'aurait guère d'intérêt pour les administrés. C'est précisément pour savoir dans quelle direction orienter leur projet qu'ils le soumettent à un examen préalable. En augmenter la rigueur en accroîtrait les coûts, ce qui serait à l'évidence dissuasif. D'autre part, les services n'en éprouveraient pas de gain de temps systématique. Il s'agirait en effet de comparer soigneusement le projet soumis à la demande préalable et le projet mis à l'enquête pour en distinguer les différences.

4.1.2. Le traitement des cas bagatelles

La question de savoir si les services pourraient gagner du temps s'ils étaient dessaisis de cas bagatelles s'est également posée. La réponse est clairement négative : identifier un cas bagatelle ne prend que quelques minutes au service concerné, alors que la réponse à la question de savoir s'il s'agit ou non d'un tel cas bagatelle prendrait beaucoup plus de temps à l'architecte du SeCA. De plus, le nombre de cas est infime par rapport aux dossiers traités.

4.2. L'informatisation des documents

4.2.1. L'informatisation des dossiers de permis de construire

Ainsi qu'il a été dit plus haut, l'enquêteur a accompagné le travail des personnes chargées du projet de numérisation des demandes de permis de construire. Il n'entend pas, ici, entrer dans le détail des différents scénarios abordés, avec leurs avantages et inconvénients respectifs, ceux-ci étant consignés dans les documents discutés au sein du Comité de pilotage mis en place par le Conseil d'Etat. Il se contentera d'indiquer les thèses qu'il souhaite défendre fermement quant aux choix qui devront être opérés. Certaines d'entre elles anticipent sur la suite du présent rapport, mais sont regroupées dans un souci de lisibilité. Par commodité, on décrira le système informatique proposé sous le label PerCo (permis de construire).

Le terme cardinal des mesures proposées consiste dans la dématérialisation du dossier de permis de construire.

1. Principes généraux

- Coordination des analyses réalisées par les différents intervenants (travail simultané) : potentiel majeur de réduction de la durée de la procédure.
- Saisie obligatoire pour tous les requérants de leur demande en ligne sur PerCo (harmonisation des processus). Cela concerne également les autorités non étatiques (TPF, CFF, Confédération).
- Intégration des autorisations parallèles (routes, gaz, autorisation administrative d'exploiter).
- Intégration de la totalité du processus, soit de la demande préalable jusqu'au permis d'occuper.
- Intégration des procédures simplifiées et de constructions hors de la zone à bâtir.
- Optimisation de PerCo pour obtenir des données fiables concernant (1) l'état du dossier et (2) la durée du traitement (outil de conduite et transparence).
- Examen d'un éventuel effet anticipé des plans au premier stade de la procédure.
- Orientation des prestations de tous les intervenants vers le client.

2. Saisie des données

- La saisie et la numérisation des dossiers dans PerCo sont obligatoires pour tous les intervenants (garantissant ainsi la transparence et la fiabilité des données statistiques).
- Le requérant peut travailler librement sur le programme tant qu'il ne l'a pas libéré. Ainsi, il peut à loisir examiner les options qui lui sont offertes, les mettre en parallèle avec les exigences légales et définir le projet le plus adéquat.
- Une rubrique « *demande préalable* », « *consultation préalable liante* » et « *dossier entreprise* » doit apparaître et déclencher une alerte.
- Le dossier n'est libéré qu'une fois que toutes les données y ont été intégrées.
- Un seul formulaire est signé par le requérant.

- Une liste des autorisations spéciales ou des dérogations apparaît en fonction du dossier, déclenchant le processus y relatif (bifurcation vers l'autorité compétente pour l'autorisation spéciale, mise à l'enquête spécifique de la dérogation).
- Un nombre suffisant de plans sous format papier est déposé auprès de la commune, qui en conserve un exemplaire et communique les autres au SeCA. Le coût de tels plans est relativement modeste. Le nombre dépendra des services véritablement intéressés, étant admis que, selon l'auditeur, une majorité d'entre eux ne doivent pas disposer d'un tel support. Cela représente 4 ou 5 services – le SAAV, le Service de la protection de la population et des affaires militaires (ci-après : SPPAM), notamment, ont exprimé le souhait d'en disposer. On évitera ainsi la constitution de dossiers volumineux (l'équivalent d'un classeur fédéral !) édités à 5 exemplaires.

3. *Mise à l'enquête de la demande de permis de construire*

- La mise à l'enquête n'intervient qu'une fois que la commune a effectué l'examen formel et matériel complet du dossier. Le programme doit prévoir que l'autorité communale agisse de façon active : par exemple, il ne doit pas suffire de cocher une rubrique « distance à la limite respectée », mais il appartient à la commune d'indiquer quelle est cette distance, étant admis qu'elle aura dû vérifier cet élément dans son RCU. La check-list élaborée par le SeCA en 2013 servira de modèle.
- La mise à l'enquête est transmise par voie informatique à la Feuille officielle.
- Le dossier de mise à l'enquête est consultable en ligne.
- Chaque citoyen peut s'abonner à une alerte e-mail ou SMS dès qu'un projet est mis à l'enquête à moins de x kilomètres de son lieu de domicile.
- Les oppositions peuvent être déposées en ligne, moyennant l'authentification de la signature.

4. *Transmission du dossier au SeCA*

- La commune est réputée avoir fait l'examen formel et matériel complet du dossier.
- Elle transmet le dossier avec son préavis au SeCA.
- Elle transmet également sa détermination sur les oppositions au SeCA. Un modèle de détermination est intégré dans PerCo.
- La commune scanne les oppositions.
- Le requérant peut, sur demande, savoir quand son dossier est transmis au SeCA.

5. *Distribution du dossier dans les services*

- Le SeCA distribue les dossiers dans les services intéressés. Le programme devrait faciliter l'établissement de la liste des services à consulter en fonction des données intégrées par le requérant et complétées par la commune.
- Une fois le dossier transmis aux services, le délai de 30 jours commence à courir.
- La procédure peut être suspendue par un service pour un motif impérieux, qui doit être justifié dans une rubrique de PerCo, consultable par le requérant (ce sera le cas pour certains dossiers complexes, nécessitant des études d'impact non

effectuées, ou le préavis de services fédéraux, comme l'OFEV pour certaines constructions liées à la législation forestière).

6. *Préavis des services et préavis de synthèse du SeCA*

- Chaque service établit son préavis sur le modèle figurant dans PerCo.
- Ce préavis doit comprendre les indications mentionnées sous chiffre 2.5.3.a ci-dessous.
- Les préavis issus de la demande préalable doivent être consultables.
- Le requérant peut savoir, en consultant le système, (1) auprès de quels services se trouve son dossier, (2) lorsqu'un service a rendu son préavis. Il ne peut cependant accéder au contenu de ce préavis, cette proposition ayant été unanimement rejetée par les services consultés.
- Le préavis de synthèse du SeCA reprend les préavis des différents services. C'est le seul préavis qui sera transmis au requérant. Il intègre, en conclusion, une liste claire des conditions posées par les différents services et indiquera si une remise à l'enquête lui paraît nécessaire.

7. *Délivrance du permis de construire*

- Dans la mesure du possible, le permis de construire devrait pouvoir être adressé au requérant par courriel, sans préjudice de la notification postale, qui seule fera débiter le délai de recours.
- Une rubrique relative aux subventions accordées, notamment pour les bâtiments protégés, est intégrée dans PerCo.

8. *Permis d'occuper*

- Le permis d'occuper contient la liste des conditions posées dans le permis de construire ainsi que la confirmation qu'elles ont été examinées et respectées.

9. *Transmission des données vers le Registre fédéral des bâtiments et des logements (ci-après : RegBL)*

- Les données idoines doivent pouvoir être transférées automatiquement vers RegBL.

4.2.2. La mise en ligne de tous les PAL (PAZ, PAD et RCU)

Les communes doivent mettre dès que possible leur PAL et leur RCU sur leur site internet. Il n'est pas concevable que, en 2014, un intéressé doive se rendre dans un secrétariat communal dont les heures d'ouverture dépendent souvent de la taille de la commune pour y consulter ces documents. Cette opération simple et peu coûteuse doit être mise en œuvre à bref délai. Certains ont pu exprimer la crainte que les documents consultables sur internet ne soient pas forcément à jour, une commune pouvant oublier, par exemple, de mettre sur son site la dernière version d'un PAD. Pour parer à cette crainte, une seule solution serait envisageable : elle consisterait à ce que le SeCA tienne à jour une base de données des plans d'aménagement communaux. Opération coûteuse, elle ne se justifie toutefois pas. Il

appartient aux communes de se doter des outils techniques nécessaires pour éviter de tels oublis. Il s'agit évidemment là d'une simple mise à disposition des plans destinés à faciliter le travail des requérants ; tant que la législation n'a pas changé, seul le document physique fait foi.

4.2.3. La désignation des services à consulter

Le système PerCo sera configuré de telle sorte que, en fonction des champs intégrés par le requérant, les services concernés seront indiqués. De la même manière, dès lors que le système inventoriara les permis délivrés selon la procédure simplifiée, on pourra déterminer les services consultés. Les données intégrées doivent permettre d'identifier les services à consulter dans le cadre de la procédure simplifiée.

4.2.4. Le déclenchement d'une alerte en cas d'effet anticipé des plans

Le système informatique doit signaler, au moyen d'une alerte, l'éventuel effet anticipé des plans.

4.2.5. La possibilité de la suspension de la procédure en cas de procédures parallèles à la délivrance du permis de construire

La question a été posée de savoir si une directive ne pouvait pas déterminer les critères nécessaires au requérant pour qu'il puisse déterminer, à l'avance, si ces documents sont ou non nécessaires dans le cadre d'une procédure parallèle à la délivrance du permis de construire. La réponse est négative. D'une part, il est difficile d'établir des critères rigoureux, la situation devant être examinée de cas en cas. D'autre part, la crainte est clairement exprimée que, si des critères fixes sont posés (par exemple, budget d'exploitation nécessaire à partir d'un coût de construction de x francs), on tente de les contourner en affectant volontairement un coût moindre à l'installation ou en la scindant en plusieurs lots.

La solution consiste à ce que le système informatique permette une suspension de la procédure pour ce genre de raison. Il faut cependant que l'intéressé et les autres services puissent connaître les raisons pour lesquelles la procédure est suspendue.

4.2.6. La coordination de la procédure de permis de construire et des procédures parallèles

Il importe que les procédures de permis de construire et les procédures parallèles soient coordonnées. Ainsi, il n'y a aucun motif valable pour que les autorisations spécifiques (notamment les autorisations d'exploiter des locaux de travail ou des entreprises industrielles) ne soient pas envoyées au requérant en même temps que la décision relative au permis de construire. Il importe aussi que le requérant ait un accès aisé aux exigences posées par l'Inspection du travail, ce qui devrait être le cas si les recommandations de l'auditeur sont suivies au sujet de la communication des informations sur internet.

4.2.7. Le suivi des subventions des bâtiments protégés

Le système informatique doit permettre d'assurer le suivi des subventions des bâtiments protégés.

4.3. L'amélioration de la qualité des dossiers déposés auprès du canton

4.3.1. Le réexamen de l'obligation communale de demande préalable

On a vu que, alors que leurs règlements l'imposent, certaines communes n'exigent pas le dépôt d'une demande préalable. Or, il n'est pas sain qu'une obligation légale ne soit pas respectée. Dès lors, de deux choses, l'une : ou l'obligation communale de demande préalable ne répond pas à un besoin, et elle doit être supprimée. Ou elle est d'intérêt public, auquel cas son respect doit être assuré.

Le mandat de l'auditeur ne consiste pas à imposer une solution aux autorités communales qui ont choisi d'imposer le recours à la demande préalable pour certains projets. Il convient toutefois d'inviter les autorités communales à réexaminer l'opportunité de cette exigence. Si elles entendent la maintenir sans en assurer l'exécution, les demandes de permis de construire déposées en contradiction avec cette obligation devraient alors être traitées comme demande préalable par les services de l'Etat.

4.3.2. La redéfinition du rôle de la commune dans le contrôle formel

La question a été posée aux communes de savoir si elles entendaient conserver la responsabilité du « portail d'entrée » des permis de construire. On pourrait imaginer, en effet, que ce portail se trouve au SeCA, lequel procéderait au contrôle formel et matériel du dossier. La commune serait consultée comme un service de l'Etat : elle serait appelée à délivrer son préavis dans un délai de 30 jours et serait ainsi soulagée des contrôles qui lui sont aujourd'hui confiés. Seul le SeCA procéderait à ces contrôles ; les doublons et pertes de temps seraient ainsi évités.

Les communes entendent clairement conserver cette responsabilité.

Il n'appartient bien entendu pas à l'auditeur de contrer une telle position, d'ordre politique, mais de proposer des aménagements qui permettront de pallier les difficultés rencontrées. Ces aménagements peuvent être envisagés sous la forme suivante :

1. La mise en œuvre du programme PerCo doit être accompagnée d'une formation spécifique auprès des communes.
2. Celles-ci doivent désigner un répondant qui sera garant que les dossiers transmis au SeCA ont été vérifiés. Ce répondant pourra, en tout temps, obtenir du SeCA et/ou des services intéressés les renseignements nécessaires. Le but est qu'aucun dossier incomplet ou traité de manière incorrecte (oubli de la mise à l'enquête de la dérogation, etc.) ne soit communiqué au canton.
3. Ce répondant sera soit un collaborateur de la commune, soit un architecte-conseil. L'auditeur relève que les communes dépourvues de service technique qui ont fait appel à un architecte-conseil s'en félicitent : les dossiers sont examinés efficacement

et professionnellement. Le coût y relatif peut parfaitement être répercuté sur les émoluments communaux.

4. Si une commune ne devait pas exécuter correctement cette tâche, l'Etat ne devrait pas hésiter à la rappeler à ses obligations et à mettre, cas échéant, en œuvre les mesures nécessaires prévues par la loi sur les communes.

4.3.3. La redéfinition du rôle de la commune dans le contrôle matériel

Afin de pallier les limites auxquelles les communes sont confrontées sur le plan du contrôle matériel de certains dossiers, les mesures suivantes sont préconisées :

1. Les communes doivent se concentrer sur l'examen matériel du dossier au regard du droit communal (RCU, règlement de PAD, concept de stationnement), laissant l'examen du droit fédéral et cantonal aux services de l'Etat.
2. Les communes doivent s'exprimer sur les oppositions, les dérogations notamment à la route communale, l'effet anticipé des plans.
3. Dans les cas où l'application du droit communal pose des difficultés de nature à ralentir la circulation du dossier (places de stationnement, report d'indice, mobilité), les communes doivent aborder les services de l'Etat concernés au plus vite, de façon à ne pas retarder l'édition de leur préavis, respectivement à éviter de délivrer un préavis qui serait infondé. Cette saisie peut être faite, dans l'idéal, par la mise sur pied d'une séance de coordination.
4. Les communes devront effectuer ces contrôles dans un laps de temps de 20 jours à compter du dépôt de la demande, ce qui nécessite une modification du ReLATEC.
5. Si une commune ne devait pas exécuter correctement cette tâche, l'Etat ne devrait pas hésiter à la rappeler à ses obligations et à mettre, cas échéant, en œuvre les mesures nécessaires prévues par la loi sur les communes.

4.3.4. La simplification des requêtes de permis de construire

Certaines données contenues dans les demandes de permis de construire le sont à des fins statistiques, soit qu'elles intéressent certains services, soit qu'elles sont utiles pour le RegBL. Or, elles alourdissent sans raison valable la demande de permis de construire, alors qu'elles pourraient parfaitement faire l'objet d'un traitement à part ; cela se justifie d'autant plus que des changements interviennent souvent en cours de construction, qui rendent certaines données obsolètes.

L'auditeur recommande dès lors que certaines données soient désormais traitées dans le cadre de l'établissement du certificat de conformité, dont la formule à remplir par le requérant devra être aménagée. A l'heure actuelle, le certificat de conformité contient un nombre minimal de données. Il suffit d'indiquer, par une croix, si le projet est ou non conforme aux plans approuvés. On peut songer à y intégrer, par exemple, les nombreuses données contenues dans les volumineux formulaires liés à des données énergétiques : pourquoi devoir inscrire, avant même le démarrage des travaux, le modèle et la marque de l'installation de chauffage, de brûleur, la section précise du conduit de fumée, le type de liquide caloporteur d'une sonde géothermique ? Ces données, qui ne fondent pas le préavis, devraient être fournies une fois l'installation réalisée.

4.3.5. Le retour du dossier à la commune en cas d'opposition non traitée

L'auditeur recommande que, lorsqu'une commune n'a pas émis de détermination ou n'a émis qu'une détermination insuffisante, le dossier lui soit immédiatement retourné à cette fin, sans que le délai de 60 jours octroyé au préfet pour rendre sa décision, tel que prévu à l'article 96 al.2 ReLATEC, ne commence à courir.

4.3.6. Le recours plus systématique aux séances de conciliation

Nonobstant le fait que le législateur s'est abstenu de la rendre obligatoire, à l'inverse des procédures de planification⁷⁵, l'auditeur recommande le recours sinon systématique, du moins beaucoup plus fréquent à la procédure de conciliation en cas d'opposition. Au besoin, la présence de l'architecte-conseil de la commune permettra de résoudre certaines questions d'ordre technique. Cette mesure suppose que le contenu des questions à traiter soit défini par avance.

4.3.7. Le recours à la procédure relative au traitement des questions de détail

La nouvelle pratique mise en œuvre en 2013 n'interdit pas formellement tout contact entre les services et le requérant : certaines questions de détail peuvent faire l'objet d'un échange de vues entre eux, l'essentiel étant que les plans ne soient pas modifiés en cours de procédure. Certains services hésitent à recourir à ce type de contact et s'en abstiennent, de peur de créer des précédents. Ils ont tort. Ils doivent garder à l'esprit que la prise de contact ne saurait créer un quelconque précédent ; ce qui est opposable à l'Etat, c'est la décision, et non ce qui l'anticipe. Dès lors que l'on a à l'esprit que le service que l'on rend est orienté en direction du client, un contact est non seulement souhaitable, mais nécessaire s'il s'agit de régler une question simple. Au besoin, le service peut émettre une condition formelle dans son préavis, une fois l'échange de vues fait.

4.3.8. La standardisation des dossiers simples

Le SeCA n'a pas attendu le présent audit pour réfléchir à une standardisation des dossiers simples. Des réflexions ont déjà eu lieu et se poursuivent.

La chose est, il est vrai, peu aisée. Comment définir un dossier simple ? Comment standardiser en évitant de violer le droit d'être entendu d'un intéressé ? Comment échapper au risque de voir certains services écartés du processus alors que leur avis serait important ?

Les réflexions doivent être poursuivies fermement. A ce stade, l'auditeur peut d'ores et déjà faire la recommandation suivante : un dossier sans problème particulier, relatif à une construction conforme à la zone, dont la compatibilité a été vérifiée par la commune, sans opposition, devrait faire l'objet d'un traitement accéléré. Certes, on rétorquera que le requérant n'est pas responsable des éventuelles oppositions déposées contre son projet ; cela ne constitue cependant pas une raison de prêter les dossiers qui ne suscitent

⁷⁵ Art. 32 al. 2 ReLATEC.

aucune objection. Au demeurant, le recours plus intense aux séances de conciliation devrait permettre d'accélérer le processus.

4.3.9. Le réexamen de la procédure posée par l'article 95 ReLATEC et la sensibilisation des communes à la nécessité de consulter les services dans le cadre de la procédure simplifiée

De deux choses, l'une : ou l'exigence posée par l'article 95 ReLATEC (tendant à ce que les communes consultent les services lorsqu'elles doivent délivrer un permis) n'est pas adéquate, et elle doit être revue ; ou elle est maintenue, et doit être respectée. Il n'appartient pas à l'auditeur de retenir l'une ou l'autre de ces options, dans la mesure où elle ressort de la volonté du législateur. Elle procède clairement d'un choix politique.

Si l'exigence est maintenue, il importe que les communes soient sensibilisées à cette problématique, qui n'a rien de chicanier. Le recours à un service en temps utile peut éviter de nombreux problèmes ultérieurs à la commune.

4.3.10. La mise en œuvre de la stratégie cantonale de développement territorial

Les communes attendent de l'Etat qu'il prenne des mesures proactives afin de concrétiser sa volonté de continuer à offrir des zones constructibles, respectivement de leur permettre de réaliser leurs objectifs d'aménagement. Par ailleurs, il faut circonvier le discours ambiant, aux termes duquel tout développement serait bloqué en raison des décisions prises par la Confédération.

La stratégie d'aménagement cantonal ressortit à l'Etat : il dispose à cette fin de l'instrument du plan directeur cantonal⁷⁶. Dans la mesure où le plan directeur cantonal définit la mise en œuvre dans les instruments d'aménagement régional et local⁷⁷ et où son programme d'aménagement cantonal définit les objectifs et la politique qu'il entend se fixer⁷⁸, l'Etat a un rôle prépondérant à jouer dans la stratégie de développement futur.

Dans cette optique, les communes attendent des mesures, nécessaires et urgentes, de dézonage et de mise en zone afin de répondre à leurs besoins actuels, lesquels sont surtout d'ordre économique. Les séances organisées dans les districts et la plaquette « *Territoire 2030* » en sont, à cet égard, une excellente illustration. Un échéancier précis de la mise en œuvre de ces mesures serait toutefois de nature à les rassurer.

4.3.11. La renonciation à des mesures spécifiques aux questions relatives aux installations destinées aux chevaux

La suggestion a été faite de mettre sur pied une cellule consacrée aux questions touchant aux installations destinées aux chevaux. Elle ne peut être suivie, dans la mesure où elle entraînerait un précédent, qui serait reproductible pour tous les autres domaines concernés (ex : installations de production avicole ou porcine). En revanche, le recours à un répondant maîtrisant bien ces questions au sein du SeCA constitue un palliatif suffisant.

⁷⁶ Art. 13 al. 1 LATEC.

⁷⁷ Art. 14 al. 1 LATEC.

⁷⁸ Art. 15 al. 1 LATEC.

Cette suggestion doit être suivie, dans la mesure où elle est de nature à permettre un traitement rapide et juridiquement sûr des dossiers.

4.4. L'amélioration de la qualité des préavis

4.4.1. La facilitation de l'accès aux informations d'un service à l'autre

Lorsqu'un service peine à accéder aux informations détenues par un autre service, il lui appartient d'aborder la direction idoine pour que la question soit réglée soit par elle, soit par le Gouvernement si les services dépendent d'autres directions.

Il s'agit également de faire en sorte, fût-ce par une modification par la base légale, que les services de l'Etat puissent croiser leurs fichiers avec les données recueillies par l'ECAB.

4.4.2. La mise sur pied de séances de coordination inter-services sur les dossiers importants ou les questions complexes

Un projet important ou présentant des questions complexes peut faire l'objet de blocage du fait de certains préavis défavorables, resp. de vues différentes d'un service à l'autre. Le SeCA doit pouvoir être autorisé à réunir les services concernés pour débloquer la situation.

De la même manière, l'auditeur recommande vivement que les projets liés aux entreprises et qui revêtent une importance cruciale en terme de places de travail soient discutés par une cellule à laquelle participe la PromFR. Au contraire des services directement intéressés, celle-ci ne peut orienter un projet dont elle n'a pas connaissance. Il est impérieux qu'elle soit associée, en sa qualité de responsable du développement économique du canton, aux processus concernant les entreprises dispensatrices d'emplois, aux côtés des services chargés du développement territorial. Le besoin économique est l'un des besoins garantis par la loi⁷⁹.

4.4.3. Une meilleure sélection des services à consulter lors de la mise en circulation des dossiers

En bonne logique, un projet ne devrait pas être soumis, dans le cadre de la mise en circulation des dossiers, aux services qui se sont déjà prononcés lors de la demande préalable ; dans tous les cas, les services qui n'avaient exprimé aucune remarque ni posé aucune condition ne devraient pas être à nouveau sollicités.

Deux objections doivent toutefois être soulevées.

En premier lieu, il est impossible de déterminer, sans l'avoir examiné, si le projet mis à l'enquête est identique à celui qui a fait l'objet d'une demande préalable. Quand bien même un mandataire affirme avoir tenu compte, dans la version finale de sa demande, de toutes les remarques des services, certaines modifications apparaissant mineures pour lui peuvent avoir un impact important. Ainsi, un changement, même léger, d'implantation d'un immeuble

⁷⁹ Art. 1 al. 1 LATeC.

peut se heurter à des obstacles délicats si la distance à la forêt ou à une conduite de gaz n'est plus observée.

En second lieu, dès le moment où la loi n'impose aucune exigence de forme pour ce qui concerne la demande préalable, il arrive que tous les aspects d'un projet ne soient pas contenus dans les documents relatifs à la demande préalable, de sorte que certains services ne sont pas consultés.

Il n'en demeure qu'un examen plus attentif lors du dépôt du dossier de mise à l'enquête auprès des autorités communales et du SeCA permettrait d'éviter que des dossiers ne soient soumis à certains services qui se sont déjà prononcés lors de la demande préalable. Quand bien même certaines modifications pourraient avoir une influence sur tel ou tel aspect, un architecte du SeCA doit pouvoir déterminer si le recours à l'ensemble des services demeure nécessaire. Cela signifie que, d'une part, les autorités communales soient dotées des compétences et connaissances techniques nécessaires – point sur lequel on reviendra – et que, d'autre part, les architectes du SeCA n'hésitent pas à prendre contact avec le mandataire du requérant pour obtenir des précisions sur l'évolution du dossier. Pour que cet examen soit effectué, il est toutefois nécessaire que les autorités concernées sachent qu'une demande préalable a eu lieu, ce qui implique que celui-ci soit signalé lors du dépôt de la demande de permis (cf. infra, let. d). Il est également impératif que les préavis soient intégrés dans le système informatique qui sera mis en place, et dire si et sur quelle(s) partie(s) le projet mis à l'enquête a été modifié par rapport à la demande préalable.

L'auditeur constate, à cet égard, que certains services – notamment le SAAV – sont capables d'examiner seulement, lors de l'examen du permis, les points discutés lors de la demande préalable.

4.4.4. L'interdiction de préavis contradictoires au sein d'un même service

Sauf modification de base légale, un service ne saurait émettre de préavis contradictoires sur un même projet selon qu'il se prononce dans le cadre de la demande préalable de la procédure de permis de construire ou de l'approbation d'un plan d'aménagement. La circonstance que la personne chargée du préavis ait changé ne justifie en aucun cas une telle transgression de la confiance que tout administré peut placer dans l'activité publique.

L'auditeur a également appris que certains projets soumis dans le cadre de la demande préalable au SBC auraient recueilli un préavis différent de celui prononcé à l'occasion de la délivrance du permis. La raison en serait que, dans cette seconde phase seulement, le dossier aurait été soumis à la Commission des biens culturels. Une telle explication n'est pas satisfaisante : l'administré ignore, et n'a pas à connaître les arcanes de l'activité des services de l'Etat. S'il soumet un projet à la demande préalable, il s'attend à ce que l'ensemble des services et organes concernés donnent leur avis. Si le SBC estime que la Commission doit de toute façon être saisie du dossier, elle doit l'être au stade de la demande préalable déjà, et non seulement à l'occasion de l'examen de la demande de permis ou de PAD.

4.4.5. L'introduction d'une consultation préalable liante

Il est des situations dans lesquelles une demande préalable peut ne pas être utile, dans la mesure où des questions touchant un ou deux services particuliers se posent. Dans ce cadre, engager une procédure préalable serait démesuré. Il faut toutefois encourager les mandataires à approcher les services concernés pour régler, avec eux, des points d'ordre technique avant la mise à l'enquête du projet. Chacun est gagnant dans une telle opération. Pour autant, une telle démarche n'a de sens que si le renseignement donné lie l'autorité qui le délivre. Tant que le projet reste dans les limites de la question posée, il n'y a en effet aucune raison pour qu'une réponse différente soit donnée au mandataire quelques semaines plus tard, sauf, bien entendu, modification de la législation ou de la jurisprudence. En dehors de ces cas, un avis libellé d'une manière qui réserve une opinion différente lors de l'examen de la demande de permis n'est pas acceptable. C'est la raison pour laquelle une procédure de consultation préalable qui donnerait lieu à un avis liant l'autorité qui le délivre doit être introduite, ce qui suppose une modification du ReLATEC. Les communes et les services de l'Etat seront naturellement dûment informés que leur avis est liant.

4.4.6. L'uniformisation du contenu des préavis

L'effort d'uniformisation des préavis doit être poursuivi et renforcé. Il n'est pas admissible que le SeCA ne parvienne pas à voir, dans un préavis, ce qui est du domaine du rappel de la loi, des conditions ou des recommandations.

L'auditeur rappelle qu'un préavis n'a pas pour vocation de redire la loi, ou d'indiquer des éléments qui ressortent déjà d'un projet. On part en effet de l'idée que le projet sera réalisé conformément à ce qui est mis à l'enquête ! Les conditions posées sont précisément celles qui ne ressortent pas du projet mis à l'enquête (hauteur minimale d'un lavabo pour les WC destinés aux personnes handicapées, par exemple). Le Service de la nature et du paysage (ci-après : SNP) a par exemple élaboré un préavis « *orienté solution* » et concis.

Un préavis n'a pas non plus pour objet de poser telle ou telle recommandation en vue du respect de la loi. Si un service éprouve le besoin de sensibiliser le requérant à cette fin, il peut parfaitement joindre à son préavis des directives sur tel ou tel sujet (gestion du chantier, mesures de sécurité, etc.).

De plus, lorsque le RCU se heurte à la Norme VSS, il appartient au SMO d'indiquer clairement, jurisprudence ou texte légal à l'appui, les raisons pour lesquelles la seconde doit prendre le pas sur le premier.

Or, le SeCA n'a pas autorité pour imposer quoi que ce soit à un service placé sur un même plan hiérarchique. Les exigences doivent dès lors être posées par le Conseil d'Etat à l'ensemble des services concernés.

Le préavis doit indiquer :

1. Les bases légales applicables et appliquées (citer normes SIA et VSS en entier).
2. Les conditions.
3. Les éventuelles remarques.
4. La nature du préavis, lequel peut prendre une triple forme :
 - (a) favorable,
 - (b) favorable avec conditions,
 - (c) défavorable.
5. Lorsque le préavis est favorable sous conditions ou défavorable, l'indication non seulement des points non respectés, mais encore des adaptations à apporter au projet.
6. La motivation claire et précise du préavis défavorable.

Afin de parvenir à cet objectif, l'auditeur pose les recommandations suivantes :

1. L'ensemble des services devra recevoir une formation sur le rôle et le contenu des préavis.
2. Toute personne engagée par l'Etat et chargée de rédiger des préavis recevra une telle formation avant d'assumer ses fonctions.
3. Le préavis ne contiendra plus d'indications ne concernant pas le domaine de la construction (i.e. horaires d'exploitation, présence de personnel de sécurité)
4. Tout préavis qui ne respectera pas le modèle élaboré par le SeCA devra être retourné à son expéditeur.
5. Le préavis de synthèse reprendra obligatoirement toutes les conditions formulées par les services, avec les données techniques idoines, ce afin de simplifier l'examen des dossiers par les préfectures.

4.4.7. La clarification de l'application des normes VSS

L'auditeur fait les recommandations suivantes pour ce qui touche à l'application des normes VSS.

En premier lieu, si un service entend recourir à l'application dynamique d'une norme, il doit en indiquer clairement les motifs dans son préavis, respectivement le signaler dans les directives qu'il est amené à éditer.

En second lieu, lorsque la Norme VSS prévoit une fourchette et que la réglementation approuvée par les autorités cantonales n'impose pas d'exigences plus strictes, il n'y a aucune raison qu'un service préavise défavorablement un projet s'inscrivant dans la fourchette en question.

4.4.8. Un assouplissement dans l'interprétation de la réglementation des PAD

Afin de tenir compte des changements intervenus entre l'approbation d'un PAD et sa mise en œuvre, le SeCA devrait faire preuve de plus de souplesse dans l'examen des permis de construire face à de tels PAD.

Pour éviter les blocages décrits plus haut, les services doivent prendre le recul nécessaire, lors de l'examen d'une demande de permis de construire nécessitant une dérogation à la

réglementation d'un PAD, pour en comprendre la réalité historique. Lorsqu'il est clair qu'au vu du changement de circonstances, une modification du PAD serait de toute manière agréée, la dérogation doit être accordée.

4.4.9. L'amélioration de l'exercice de la pesée des intérêts

L'exercice de la pesée des intérêts n'est pas toujours aisé. Mettre en balance intérêt public et intérêt privé demande des compétences certaines, raison pour laquelle des services sont tentés de faire systématiquement triompher une application stricte de l'exigence légale. La formation dispensée à tout agent chargé de rédiger des préavis devra prendre en compte cette réalité.

4.4.10. L'assouplissement du traitement des bâtiments hors zone à bâtir antérieurs à 1972

Pour ce qui concerne les bâtiments antérieurs à 1972, faute d'informations fiables à leur sujet, l'auditeur préconise que les services fassent preuve de souplesse dans l'examen des requêtes. L'application de l'art. 24c LAT n'interdit pas une certaine souplesse, en ce sens qu'au lieu d'exiger du requérant qu'il fasse la preuve de faits souvent impossibles à établir (surfaces, volumétries et destination de l'ouvrage autorisées dans le régime antérieur à 1972), le doute lui profite.

4.4.11. L'introduction de cours de lecture de plans

L'auditeur recommande enfin que les personnes intéressées puissent suivre des cours de lecture de plans auprès des architectes du SeCA. Ces cours devraient être imposés à tout nouvel agent chargé d'émettre des préavis et proposés aux agents qui en éprouvent le besoin.

4.4.12. Un examen diligent des projets justifiés par l'effet anticipé des plans

Afin d'éviter de devoir, plusieurs mois ou plusieurs années après la délivrance d'un permis de construire, aborder son éventuelle révocation, les autorités devront faire preuve de grande diligence avant d'admettre la mise en œuvre d'un projet justifié par l'effet anticipé des plans. Il est clair, toutefois, qu'un projet conforme à la planification future qui n'a rencontré aucune objection durant la demande préalable ne devra pas être retardé inutilement. C'est cet examen auquel doivent procéder commune et préfecture concernées.

4.5. L'harmonisation des pratiques

4.5.1. La détermination de notions sujettes à interprétation

Il n'est pas rare de constater que, d'un service à l'autre, ou d'une préfecture à l'autre, une notion sujette à interprétation fasse l'objet d'un traitement différent (on pense à la notion de saillie, à la définition du report d'indice).

A cet égard, on assiste au débat suivant : en sa qualité d'autorité de coordination dans le domaine des constructions⁸⁰, le SeCA estime être légitimé à assurer la définition de telles notions. Les préfets considèrent au contraire que cette compétence leur appartient, en leur qualité d'autorité de décision. Par exemple, en matière de report d'indice, la DAEC a émis une directive pour les communes et les géomètres⁸¹, pour laquelle le SeCA a exprimé un certain nombre de modifications souhaitées ; le dossier n'a pas évolué depuis fin 2013.

Ce débat doit désormais être tranché. L'administré ne saurait recevoir une réponse différente selon qu'il a affaire à telle ou telle autorité.

L'auditeur recommande d'institutionnaliser une rencontre bisannuelle entre la Conférence des préfets et le SeCA afin que les questions litigieuses soient examinées et réglées. Afin d'éviter les blocages, il est prévu que les questions qui n'auraient pas trouvé de solution par consensus soient réglées par la DAEC. Un inventaire de ces questions et des réponses apportées sera tenu à jour et mis à disposition des différents services (afin d'éviter les préavis contradictoires sur une même question), ainsi que des requérants, sur le site internet du SeCA.

4.5.2. La procédure de délivrance des permis de construire par les préfets

Il importe que les préfetures non pas uniformisent, mais harmonisent leurs pratiques. Une décision de principe doit être prise sur le point de savoir si, une fois le dossier transmis à la préfeture, une nouvelle interpellation du requérant peut ou non avoir lieu. Dans l'affirmative, il appartient à chaque préfeture de déterminer quels cas seront ou non concernés.

Les propositions de l'auditeur quant à la fixation de certaines pratiques et de certaines interprétations éviteront par ailleurs les trop grandes divergences.

Pour ce qui concerne la délivrance de permis, leur publication sur PerCo devrait permettre aux services concernés de prendre connaissance des motifs retenus par les préfetures et, cas échéant, de prendre, par voie hiérarchique, les mesures nécessaires au respect des dispositions légales topiques.

4.5.3. La nomination de lieutenants de préfets ad hoc

Si l'on veut accélérer la délivrance des permis de construire, il est nécessaire de renforcer l'ultime maillon de la chaîne, chargé, on le rappelle, d'une tâche délicate : pondérer les intérêts en présence, examiner et rendre des décisions sur des oppositions souvent complexes. Ainsi, afin de permettre aux conseillers juridiques de la Préfeture de la Sarine, qui préparent les dossiers, de signer les permis de construire, la recommandation est faite de leur donner la fonction de lieutenant de préfet ad hoc. Leurs tâches seront fixées dans un cahier des charges. Cette proposition n'entraîne, précisera-t-on, aucun surcoût salarial.

⁸⁰ Art. 2 al. 1 ReLATEC.

⁸¹ Directives sur l'application des articles 131 LATEC et 53 ReLATEC pour les communes et les géomètres, du 19.12.2011.

4.5.4. Les autorisations de début anticipé des travaux

De deux choses, l'une : ou l'on considère que l'autorisation anticipée doit être plus aisément accordée, auquel cas il faut la traiter comme un droit du requérant, qui n'aura plus à démontrer de préjudice excessif pour l'obtenir. Ou l'on tient à la conserver à titre de mesure exceptionnelle, auquel cas il faut la soumettre à des conditions plus rigoureuses. Dans les deux hypothèses, une modification de la base légale s'impose.

La volonté du législateur n'était clairement pas d'accorder une facilité systématique en dehors de la procédure usuelle du permis de construire. Si l'on entend alléger les conditions posées à la délivrance d'une telle autorisation, il faut modifier l'art. 99 ReLATeC, en supprimant et simplement la condition du préjudice excessif.

Quoi qu'il en soit, est indéniable que la disparité de pratiques entre les préfectures doit être corrigée. Une harmonisation doit être mise en œuvre par la Conférence des préfets ; si elle n'y parvient pas, la DAEC devra avoir recours à une directive.

4.5.5. Les travaux de mise en conformité (y.c. le rétablissement de l'état légal)

L'auditeur propose soit de confier à une préfecture le soin de gérer ces questions pour l'ensemble du territoire fribourgeois, soit la mise sur pied d'une cellule, au sein de la DAEC, composée des représentants de cette direction chargée de ces tâches et de représentants des préfectures, qui se chargera de guider la préfecture compétente dans l'avancement des mesures.

L'auditeur recommande également qu'un soin particulier soit mis dans le choix des personnes invitées à une inspection des lieux, afin d'éviter d'inutiles pertes de temps.

4.6. Le soutien aux communes et aux mandataires

4.6.1. L'utilisation de modèles de géodonnées minimaux pour les PAL et les RCU

Il existe un projet de digitalisation d'un grand nombre de données sur le plan suisse : il s'agit du cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (ci-après : le RDPPF). Les données y relatives devront être intégrées d'ici à 2020. Nous avons donc l'occasion de mettre sur pied un format unique des données des PAL et des RCU pour l'ensemble des communes. Ce modèle existe : il s'agit des « *modèles de géodonnées minimaux* » relatifs au domaine des plans d'affectation, établi par la Confédération. A titre de deuxième mesure de rationalisation du travail, l'auditeur recommande que les communes utilisent désormais ce modèle lors de la révision de leur PAL.

4.6.2. La mise à jour de certaines bases de données

La mise à jour de certaines bases de données (périmètres ISOS, périmètres réservés des cours d'eau, périmètres archéologiques, inventaires du paysage, plans de drainage, surfaces d'assolement, protection contre les crues, espaces réservés, données historiques des cours d'eau) est indispensable. Même si un grand effort a été consenti par l'Etat pour l'actualisation

de ces données, il n'en demeure qu'une situation nette doit prévaloir dans des domaines où les outils informatiques ne manquent pas, un effort particulier devant être fait pour terminer cette opération. L'auditeur recommande que cela se fasse d'ici à la fin 2016.

4.6.3. L'édition de directives générales par les services

Chacun doit pouvoir, avant de déposer un projet, connaître les exigences minimales qui seront posées dans tel ou tel domaine. Certains services ont anticipé la problématique, en éditant une directive, une check-list, une aide à l'exécution pour les communes ; tel est le cas, notamment, du SNP. Quand bien même chaque intéressé peut, à sa guise, solliciter les renseignements auprès des services concernés, des informations minimales doivent pouvoir être fournies à l'ensemble des acteurs de la branche.

Les services concernés sont invités, dès lors, à éditer des directives générales indiquant (1) les bases légales applicables à leur domaine d'activité, (2) les exigences posées pour tel ou tel type de construction et ressortant de la pratique interne du service, selon un questionnaire-type, avec, en regard de chaque question, l'exigence posée en fonction de la réponse. Ces directives devront être consultables sur internet.

4.6.4. La constitution d'une base de données unique de la législation sur les constructions

Pour ce qui est des législations, normes, directives applicables, leur dissémination sur les sites internet des services fédéraux et cantonaux ne facilite pas la consultation. La proposition est donc faite que le SeCA constitue et gère une véritable base de données unifiée de ces textes, sur un seul site, présentés de manière systématique ; s'agissant des normes semi-publiques (normes SIA, VSS), dont la consultation est payante, il s'agirait simplement de les citer. Enfin, les décisions prises sur des thèmes particuliers (notion de saillie, calcul de l'IBUS, du report d'indice), ainsi que les pratiques internes, doivent elles-aussi être publiées.

4.6.5. La perception d'émoluments lors de la demande préalable

Afin d'éviter que le recours à la demande préalable ne procure un avantage gratuit aux intéressés, les services de l'Etat pourraient être autorisés à prélever un émolument qui serait défalqué si le projet est mis ultérieurement à l'enquête publique.

4.6.6. Les cours de lecture de plans

A l'instar de ce qui est proposé pour les agents des services de l'Etat, les édiles et responsables communaux chargés des constructions et de l'aménagement doivent suivre des cours de lecture de plans.

4.6.7. Le soutien aux communes dans la délivrance du permis d'occuper

Il est nécessaire de soutenir les communes dans l'accomplissement de leurs tâches liées à la délivrance du permis d'occuper. Trois mesures sont préconisées ici.

4.6.7.1. L'établissement d'une check-list à disposition des communes

Afin d'assurer le respect des tâches liées à la délivrance du permis d'occuper, l'établissement d'une check-list à disposition des communes s'impose ; il pourra se faire par le biais du système PerCo.

4.6.7.2. Le renforcement de l'examen du respect des conditions posées par l'Etat

Les services de l'Etat sont trop chargés pour s'assurer du respect des conditions qu'ils ont parfois posées. Par le recours à PerCo, ils pourront vérifier que tel a bien été le cas, les autorités devant confirmer que tel examen a eu lieu.

4.6.7.3. L'attribution de mandats à des bureaux spécialisés pour les questions énergétiques

Pour ce qui concerne les exigences énergétiques, il n'est pas acceptable que certains maîtres d'ouvrage puissent les outrepasser sans conséquences. La politique menée tant par les autorités fédérales que cantonales est vaine si l'on peut, sans autre, en violer les éléments essentiels. Il est vrai que certaines vérifications nécessitent des connaissances pointues que ne possèdent pas les édiles communaux (vérification du coefficient d'isolation de tel matériau utilisé). L'auditeur propose dès lors que les services spécialisés mandatent des bureaux d'ingénieurs spécialisés pour opérer, contre émoluments, des contrôles rigoureux afin de signifier clairement que les conditions posées ne constituent pas une alternative, mais une exigence stricte.

4.6.8. L'accroissement du soutien aux communes en matière d'aménagement

Pour permettre aux communes d'atteindre leur but dans des délais raisonnables, il incombe à l'Etat de leur accorder un soutien accru. A cet égard, un plus grand respect de l'autonomie communale s'impose lors de l'examen des plans d'affectation par les services de l'Etat. Certes, l'autonomie reconnue au planificateur communal ne signifie pas que l'Etat doive limiter son intervention aux seuls cas dans lesquels la solution qu'il préconise est déraisonnable ou sans motif objectif. L'autorité cantonale est fondée également à corriger la planification lorsque cette dernière apparaît inopportune du point de vue des intérêts publics dépassant la sphère communale (prise en considération d'intérêts publics d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe au canton) ou lorsqu'elle ne respecte pas – ou pas suffisamment – les buts et principes de l'aménagement du territoire. Le libre examen dont doit pouvoir jouir l'autorité d'approbation comporte aussi un contrôle de l'opportunité, même si celui-ci doit s'exercer avec une certaine retenue. L'Etat ne peut pas simplement substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité communale ; il doit lui laisser la possibilité du choix entre plusieurs solutions applicables et judicieuses⁸².

L'analyse des plans par les services de l'Etat devrait désormais répondre à une double injonction : (1) plus grande retenue dans l'examen de l'opportunité ; (2) recherche, avec la commune, de la solution la plus judicieuse et la plus respectueuse de l'ordre juridique.

⁸² PATRICK RAMUZ, Quelques questions sensibles liées à l'application du droit fribourgeois sur l'aménagement du territoire et les constructions, RFJ 2012, p. 103.

A cette fin, il est impératif de privilégier les séances de coordination entre la commune (soit une délégation du conseil communal et la commission d'urbanisme), le SeCA et les services concernés. Des questions épineuses peuvent aisément être résolues par quelques heures d'entretien qui permettent d'éviter une mauvaise interprétation de telle ou telle norme et de préciser les exigences posées.

De plus, le SeCA doit aider à la recherche d'une solution acceptable pour la commune. Tant que la solution choisie par l'autorité communale n'est pas prohibée, il ne doit pas imposer sa solution propre. Il doit avoir une attitude « *orientée client* ». Cela vaut également pour l'application difficile du régime de renonciation à la mise en zone prévu à l'article 47 LATeC.

Enfin, la réserve que le SeCA s'impose à lui-même en raison de son rôle dans l'instruction des recours auprès de la DAEC, si elle est compréhensive, est parfois mal perçue par les communes. L'auditeur pose la question de savoir si le SeCA doit continuer à instruire ces recours. La circonstance que la DAEC soit autorité d'approbation ne devrait en effet pas dispenser le SeCA de fournir une aide constructive aux communes.

Ces efforts que l'on exigera des services de l'Etat, et du SeCA en particulier, doivent aller de pair avec un souci permanent, pour les mandataires des communes, d'anticiper les difficultés et de répondre aux exigences posées par l'Etat. De nombreux services ont édité des directives qu'il suffit de suivre pour qu'un projet reçoive un accueil favorable.

4.6.9. Le recours aux PAD et l'harmonisation des notions dans le RCU

Le fait que certaines communes entendent modifier trop souvent leurs plans est révélateur de l'accélération des processus de construction. Ce qui était valable il y a une année ne l'est plus aujourd'hui. Plutôt que d'intégrer dans leurs PAL des exigences trop strictes qui devraient être revues rapidement, les communes devraient être amenées à privilégier le recours aux PAD, ce qui laisse une certaine souplesse. De la même manière, une harmonisation des notions dans les différents RCU permettra de rendre moins ardu l'examen des demandes de permis de construire par les différents services.

4.6.10. Une réflexion sur une stratégie supra-communale de l'aménagement local

Même si la situation s'est quelque peu améliorée ces dernières années, il n'en demeure pas moins qu'il existe encore de nombreuses zones à bâtir qui sont largement surdimensionnées par rapport aux besoins⁸³. Comme la finalité de la révision partielle de la LAT réside dans la volonté de lutter contre le mitage du territoire, il apparaît que l'une des mesures à prendre consiste à réduire les zones à bâtir surdimensionnées. Le Conseil fédéral précisait qu'on « *ne pourra pas faire l'impasse sur la manière de réduire les zones à bâtir qui ne seront vraisemblablement pas nécessaires dans les quinze prochaines années (...). Les autorités seront donc forcées de procéder à des déclassements* »⁸⁴. Il est interdit aux communes de disposer de zones à bâtir surdimensionnées ; si tel est le cas, elles doivent les réduire (art. 15 al. 1 et 2 LAT). C'est également le plan directeur cantonal qui indiquera comment les

⁸³ FF 2010 p. 960, 963, 970, 980, 982, 987 ; BRAHIER /PERRITAZ, p. 59.

⁸⁴ FF 2010 p. 970.

réductions de zones à bâtir doivent être coordonnées entre les communes (cf. art. 8a al. 1 let. d et e LAT et art. 5a al. 3 let. a et al. 4 OAT)⁸⁵. Les plans de 2^{ème} génération (soit ceux qui ont été adoptés après l'entrée en vigueur de la LAT) devront être examinés pour savoir s'ils sont ou non conformes aux exigences fédérales. Cela aura un impact important pour déterminer si l'on a affaire à un déclassement ou à un non-classement de terrains, critère essentiel pour fixer le principe d'une indemnisation au propriétaire⁸⁶.

Une des clés du succès de l'entreprise passe, selon l'auditeur, par une réflexion sur le caractère supra-communal de l'aménagement local. Certes, le législateur a, à dessein, renoncé à rendre obligatoire l'adoption de plans directeurs régionaux⁸⁷. Toutefois, l'article 15 al. 3 LAT exige désormais de coordonner « *la dimension des zones à bâtir* » « *par-delà les frontières communales* ». En outre, lors de l'examen du besoin en zones à bâtir, il faut tenir compte de l'utilisation passée des terrains à bâtir et de la réserve en terrains disponibles dans les zones à bâtir. De plus, le développement démographique et économique, le développement du réseau de transports publics, les possibilités financières et techniques de la commune en matière d'équipement et le développement supra-communal, régional, voire supra-régional sont des critères influençant l'appréciation du développement pour les quinze prochaines années. Tous ces éléments doivent être examinés concrètement et l'autorité de planification ne peut se limiter à justifier ses besoins par des affirmations générales⁸⁸. Le Conseil d'Etat met d'ailleurs l'accent sur la nécessaire stratégie supra-communale à mettre en œuvre⁸⁹.

Cette réflexion sur une stratégie supra-communale doit être fortement encouragée, fût-ce par des moyens financiers et logistiques. Elle a un double avantage : (1) elle permet à l'Etat de répartir la croissance à l'échelon régional ; (2) elle favorise, de manière efficace, la nécessaire coordination en vue d'une répartition de cette croissance à l'échelon communal. L'exemple du plan directeur de l'Agglomération de Fribourg en est la parfaite illustration. De très nombreuses difficultés ont pu être levées grâce à cet instrument.

4.6.11. La création d'un observatoire du territoire

Afin d'associer l'ensemble des intervenants à cette tâche (DAEC, PromFR, préfectures, communes), la création d'un observatoire du territoire, à l'instar de Réseau d'observation du territoire suisse pourrait être utile. Il consisterait en un système de monitoring qui met en évidence les évolutions dans les domaines stratégiques du plan directeur cantonal et des plans régionaux. Il aborderait les questions de population, d'emploi, d'environnement et du domaine bâti. Un tel réseau permettrait à chaque acteur de participer aux analyses et de faire des propositions.

Fribourg, le 3 juin 2015

Alexis Overney

⁸⁵ BRAHIER /PERRITAZ, p. 62.

⁸⁶ BRAHIER /PERRITAZ, p. 70s.

⁸⁷ Cf. art. 25 al. 1 LATe

⁸⁸ BRAHIER /PERRITAZ, p. 73 et jurisprudence citée.

⁸⁹ Territoire 2030, p. 9 et p. 16.

Annexes :

1. Programme des entretiens
2. Rapport du groupe de travail sur l'amélioration de la qualité et de l'efficacité du traitement des demandes de permis dans la procédure ordinaire du 25 mars 2013
3. Check-list – Contenu des demandes de permis en vue de leur mise à l'enquête publique