

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

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

1 ORIGINE ET NÉCESSITÉ DU PROJET

La modification du ReLATEC fait suite à l'adoption par le Grand Conseil de la modification de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC), consistant essentiellement en une adaptation du droit cantonal à la révision de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT), entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014. Ont été ainsi introduites dans la loi des nouvelles dispositions sur la gestion de la zone à bâtir (art. 10 let.c bis, 14 al. 4, 45, 46, 63a et 64 al. 2 LATEC) et sur le prélèvement d'une taxe sur la plus-value (art. 113a ss LATEC). S'agissant de ce deuxième objet, le législateur a opté pour la solution d'une taxe prélevée au niveau du canton, impliquant la création d'un Fonds cantonal alimenté par le prélèvement des taxes et destiné à diverses affectations (art. 113c al. 2 LATEC). En application de l'art. 113c al. 4 LATEC, il appartient au Conseil d'Etat de régler les principes de gestion du Fonds de la plus-value, ce qu'il fait par le biais de la présente modification du ReLATEC (art. 51a ss).

La modification du ReLATEC consiste également à adapter les règles matérielles de constructions. D'une part, il s'agit de concrétiser la nouvelle orientation donnée par la LAT révisée pour la planification de l'urbanisation, dans le sens d'une densification du milieu bâti. D'autre part, il apparaît nécessaire de tenir compte de l'évolution de la pratique dans l'interprétation des notions de l'accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC)¹, appliquées depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle LATEC².

Les dispositions du ReLATEC modifiées pour d'autres motifs (art. 6, 25, 27b, 36, 53 al. 2 et 83 al. 1) sont commentées au point 4 du rapport explicatif.

En date du 13 mai 2016, les députés Pierre Mauron, Sylvie Bonvin-Sansonnens et Benoît Piller, ainsi que la commune de Villars-sur-Glâne, ont déposé auprès du Tribunal fédéral (TF) un recours de droit public contre la modification de la LATEC, au motif que le nouvel article 46 de cette loi viole le droit fédéral. Les recourants reprochent au Grand Conseil d'avoir biffé du projet de loi le droit d'emption légal, réservé prioritairement aux communes, et d'avoir adopté avec l'art. 46 al. 2 LATEC (nouveau) une disposition cantonale qui ne respecte pas le mandat législatif contenu dans l'art. 15a al. 2 LAT, en privant ainsi les autorités de planification de la possibilité d'imposer une obligation de bâtir pour assurer la disponibilité des terrains constructibles, comme l'exige le droit fédéral. Dans leurs conclusions, les recourants demandent au TF d'annuler la modification de la LATEC. Compte tenu des délais serrés qui sont impartis au canton pour mettre en œuvre la LAT révisée (Territoire 2030), le Conseil d'Etat estime qu'il ne peut pas suspendre ses travaux législatifs dans l'attente de la décision du TF, raison pour laquelle il met ce jour la présente modification du ReLATEC en consultation externe. Le Conseil d'Etat se réserve le droit d'adapter ce projet d'ordonnance ultérieurement en fonction des décisions qui seront prises par le TF et, cas échéant, par le Grand Conseil.

¹ RSF 710.7.

² 1^{er} janvier 2010.

2 FONDS CANTONAL DE LA PLUS-VALUE

Par rapport au projet de loi que lui avait soumis le Conseil d'Etat³, le législateur a choisi de s'en tenir à la taxe à un taux unique de 20 % correspondant au minimum exigé par le droit fédéral. Il a également décidé de ne pas taxer la plus-value résultant de l'affectation de terrains en zone spéciale au sens de l'art. 18 LAT. Seront uniquement soumises à une taxe les nouvelles mises en zone à bâtir au sens de l'art. 15 LAT et les changements d'affectation d'une zone constructible à une autre (art. 113a al. 2 LATeC). En faisant ces choix, le Grand Conseil a réduit les recettes potentielles du Fonds de la plus-value, estimant que les montants obtenus seraient suffisants pour garantir à la fois le financement des indemnités dues pour expropriation matérielle et celui d'autres mesures d'aménagement. D'un autre côté, il a étendu les affectations possibles pour l'utilisation des montants disponibles dans le Fonds, en considérant qu'une fois passée la vague des déclassements, les recettes attendues devraient permettre de financer à long terme un large éventail de mesures.

L'art. 113c al. 2 LATeC prévoit ainsi que le Fonds cantonal finance, dans l'ordre de priorité suivant, les indemnités accordées pour cause d'expropriation matérielle découlant d'une mesure d'aménagement (let. a), les études régionales et communales en vue de la requalification et de la densification du milieu bâti (let. b), les infrastructures prévues dans le cadre de projets d'agglomération ou de plans directeurs régionaux visant à un aménagement de qualité et à favoriser la mobilité douce (let. c), et enfin, d'autres mesures d'aménagement prévues par l'art. 3 LAT (let. d).

Même si les solutions retenues dans la loi modifiée sont tout à fait conformes au droit fédéral, le Conseil d'Etat doit toutefois souligner, comme il l'avait déjà fait dans son message⁴, que la probabilité de pouvoir apporter une aide substantielle par le biais du Fonds de la plus-value au financement d'infrastructures ou d'autres mesures d'aménagement, en plus des études régionales et communales, apparaît faible. Tout d'abord, il est impératif que le Fonds dispose des ressources nécessaires pour couvrir le financement des indemnités qui seront dues par les communes pour expropriation matérielle. Ensuite, compte tenu des nouvelles exigences fixées par la LAT, il faut s'attendre à ce qu'à l'avenir, les nouvelles mises en zone à bâtir diminuent de manière drastique par rapport à celles que le canton a pu approuver durant ces vingt dernières années. Cette tendance à la baisse se répercutera directement sur l'alimentation du Fonds. Enfin, la réalisation de projets concrets représente des coûts sans commune mesure avec ceux de simples études d'aménagement au sens de l'art. 113c al. 2 let. b LATeC.

Certes, à ce jour, aucune commune n'a été condamnée à verser une indemnité pour expropriation matérielle, alors qu'environ 500 ha ont été dézonés depuis 2002. Il est également probable, au vu de la jurisprudence fédérale en la matière⁵, que les cas dans lesquels les propriétaires devront être indemnisés au cours de ces dix prochaines années seront plutôt rares. Mais l'on sait que lorsque des indemnités sont dues, leur montant peut être extrêmement élevé. En outre, il n'est pas exclu que de telles indemnités doivent être versées au-delà de cette période. Une fois que le processus de redimensionnement des zones à bâtir sera terminé, il faut également s'attendre à ce que des communes soient contraintes de dézoner des terrains non construits qui bloquent le développement de leur urbanisation. L'on se trouvera alors essentiellement dans des cas de déclassement (et non pas de

³ Message 2015-DAEC-138 du Conseil d'Etat accompagnant le projet de loi du 22 septembre 2015 modifiant la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, https://www.fr.ch/publ/files/pdf80/fr_MES_2015-DAEC-138.pdf

⁴ Message 2015-DAEC-138, op. cit., p. 15.

⁵ Voir notamment 1C_573/2011 et 1C_581/2011.

« non-classement »), lesquels donnent en principe droit à une indemnité de la part de la collectivité concernée⁶.

Il convient donc de prévoir un système qui puisse garantir le financement des indemnités dues pour expropriation matérielle. Même si aucune indemnisation ne devait être accordée au cours des prochaines années, il serait contraire à la loi d'utiliser, dès l'entrée en vigueur du nouveau droit cantonal, les montants affectés au Fonds cantonal pour financer une partie des études ou des autres mesures d'aménagement mentionnés à l'art. 113c al. 2 LATeC, avec le risque que le solde de ces montants ne soit plus suffisant pour couvrir intégralement le financement des premières indemnités dues par les communes. Il se justifie ainsi de constituer dans le Fonds une provision suffisante avant d'envisager le financement des autres mesures d'aménagement. C'est la raison pour laquelle l'art. 51a prévoit que ces mesures ne pourront faire l'objet d'un financement qu'à partir du moment où la dotation du Fonds aura dépassé les 10 millions de francs. Pour la part qui dépasse ce seuil, les montants nouvellement affectés au Fonds seront répartis dans le Fonds à raison de 60 % pour le financement des éventuelles indemnités dues pour expropriation matérielle, 20 % pour les études régionales et communales, 10 % pour les infrastructures prévues dans le cadre de projets d'agglomération ou de plans directeurs régionaux et 10 % pour les autres mesures d'aménagement au sens de l'art. 3 LAT. Cette solution concrétise de manière aussi souple que possible l'ordre de priorité prévu par le législateur, en prévoyant à moyen et long terme des possibilités de contribuer, même de manière marginale, au financement des différentes mesures figurant à l'art. 113c al. 2 LATeC. En fonction de l'évolution de l'alimentation du fonds et de l'utilisation des recettes, le Conseil d'Etat pourra adapter les modalités de financement par le biais d'une modification ultérieure du ReLATeC.

L'on souligne qu'en application de l'art. 6 let. a de la loi sur les subventions (LSub)⁷, ces modalités n'entrent pas dans le champ d'application de cette loi étant donné que les objets mentionnés à l'art. 113c LATeC sont financés exclusivement par des tiers, en l'occurrence les propriétaires des terrains assujettis à la taxe sur la plus-value. Les nouvelles dispositions réglementaires proposent toutefois des solutions qui s'inspirent de la loi du 17 novembre 1999 sur les subventions (LSub), ceci afin d'assurer un traitement équitable des demandes de financement et de garantir une gestion judicieuse et économe du Fonds de la plus-value. Sont ainsi prévus dans le ReLATeC un principe de subsidiarité, la forme juridique des aides financières, les conditions d'octroi et la subordination des engagements aux ressources disponibles. S'agissant des dispositions qui appellent des commentaires plus détaillés, il est renvoyé au point 4 du présent rapport.

3 RÈGLES MATÉRIELLES SUR LES CONSTRUCTIONS

Le canton de Fribourg fait partie des 16 cantons qui ont adhéré à l'AIHC. La particularité de la démarche au niveau de notre canton est qu'il a dû adapter sa législation en même temps qu'il adhérerait à l'accord, dans le cadre de la révision totale de la LATeC. Il n'a donc pas pu bénéficier du recul nécessaire pour évaluer de manière approfondie les conséquences des nouvelles notions dans la pratique. Cette situation était rendue d'autant plus difficile qu'il existe certaines différences entre les notions en allemand et celles en français. Certains schémas ne sont pas clairs. Un nouveau commentaire des notions publié par l'autorité intercantonale chargée de l'exécution de l'accord (AIHTC)⁸ a apporté des clarifications et précisions bienvenues sur un certain nombre de notions et

⁶ Pour la différence entre les notions de « non-classement » et de « déclassement » et ses conséquences en terme d'indemnisation, voir Dubey/Zufferey, *Droit administratif général*, Bâle 2014, n. 1797 ss.

⁷ Loi du 17 novembre 1999 sur les subventions (LSub, RSF 616.1). Voir également l'art. 2 du présent projet modifiant l'art. 2 du règlement du 22 août 2000 sur les subventions (RSF 616.11).

⁸ Commentaire du 3 septembre 2013, <http://www.dtap.ch/fr/dtap/concordats/aihc/>.

de points d'interprétation, ce qui a permis au Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) d'ajuster et d'uniformiser sa pratique. Il apparaît nécessaire aujourd'hui de donner à cette pratique une assise au niveau de la réglementation cantonale.

Il est par ailleurs impératif de tenir compte de la nécessité d'assouplir les règles matérielles de construction pour permettre aux communes de prendre des mesures de requalification et de densification du milieu bâti, compte tenu des nouvelles orientations données par le nouveau droit fédéral et des principes qui seront inscrits dans le futur plan directeur cantonal (PDCant). L'art. 1 al. 2 let. a^{bis} LAT et le nouvel art. 10 let. c^{bis} LATeC demandent en effet aux autorités chargées de l'aménagement de veiller à prendre des mesures concrètes afin d'orienter le développement de l'urbanisation en premier lieu vers l'intérieur du milieu bâti ; pour ce faire, ces autorités doivent privilégier la requalification des zones à bâtir déjà construites à une extension de l'urbanisation.

La densification est un processus favorisant l'occupation et l'utilisation optimale du bâti existant (changements d'affectation, agrandissements, utilisation des combles, surélévations, etc.). Si elle bénéficie aujourd'hui d'un large soutien de la part des milieux professionnels et des communes, sa réalisation s'avère complexe et difficile en pratique, dès lors qu'il convient de définir au cas par cas une densité appropriée, tout en maintenant une certaine qualité de l'habitat. Cette densité dépendra du contexte bâti et social existant, c'est-à-dire des relations entre l'habitat et l'espace extérieur, de la desserte, de la présence d'équipements collectifs ou d'espaces verts, de la topographie, ainsi que de la qualité architecturale du tissu construit environnant. La densification ne saurait se faire au détriment de la qualité de l'urbanisation⁹. Heureusement, les outils pour atteindre ce double objectif sont variés et offrent de nombreuses combinaisons possibles dans le cadre de la réglementation cantonale et communale.

Du point de vue des indices fixés par le droit en vigueur, la révision totale de la LATeC a eu pour résultat principal d'assimiler l'AIHC, sans pour autant remettre en question les seuils de densité à observer. Les indices bruts d'utilisation du sol (IBUS), de masse (IM), d'occupation du sol (IOS) et de surface verte (Iver) sont régis par les chiffres 8.1 ss de l'annexe à l'AIHC, les art. 130 LATeC, 80 et 81 ReLATeC. La valeur d'IBUS fixée par la réglementation communale doit être comprise entre 0,5 et 1,7 pour les zones résidentielles de l'ordre contigu (art. 80 al. 1 ReLATeC); elle ne doit en principe pas dépasser 2 pour les autres types de zones à bâtir (art. 80 al. 2 ReLATeC). Pour les zones de centre, d'activités et d'intérêt général, la réglementation peut ne pas fixer de valeur minimale pour autant que les autres prescriptions soient suffisantes, mais peut fixer une valeur minimale d'indice de masse (art. 80 al. 4 ReLATeC). L'IOS ne peut pas être supérieur à 0,4 dans les zones résidentielles (art. 81 al. 1 ReLATeC) et à 0,6 dans les zones mixtes et d'intérêt général (art. 81 al. 2 ReLATeC). Doivent être également prises en considération les règles sur les distances fixées par les art. 132 ss LATeC et les art. 82 s. ReLATeC. L'ordre contigu fait l'objet de dispositions plus souples ; aucun des indices susmentionnés ne s'y applique (art. 54, 80 al. 7 et 81 al. 4 ReLATeC).

Au surplus, la révision de la LATeC a proposé une solution transitoire pour obtenir globalement une équivalence entre les anciens indices inscrits dans la loi, afin de permettre aux communes d'adapter leur plan d'aménagement local (PAL) dans un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur du nouveau droit cantonal (art. 175 al. 1, 178 LATeC, ainsi que la table de conversion figurant dans l'annexe à la loi). Etant donné que ni le PDCant actuel, ni la LATeC ne fixent d'exigences particulières pour la densification, les communes ont pour la plupart modifié les valeurs de l'indice sans pour autant mener une réflexion plus poussée sur les enjeux de densification.

Avec l'entrée en vigueur de la révision de la LAT, les communes ont perdu leur autonomie en ce qui concerne le dimensionnement de leurs zones à bâtir. Compte tenu de l'obligation qui leur est

⁹ Cf. Etude de base - Densification, Agence Luc Malnati & Leonard Verest MicroGIS, 11 juillet 2014, p. 58 s.

faite de densifier les zones existantes, il est important de leur accorder une plus grande marge d'action pour choisir et mettre en œuvre des mesures adaptées à leur situation. Or, si la LATEC et le ReLATEC en vigueur mettent à disposition des communes un large éventail de dispositions pour réglementer le milieu bâti, il apparaît qu'une application cumulée des règles sur l'IBUS, l'IOS, les niveaux, les hauteurs et les règles sur les distances a bien souvent pour effet d'empêcher une utilisation optimale du potentiel de construction des zones à bâtir, en particulier des zones résidentielles¹⁰. C'est pourquoi la modification des art. 80 et 81 ReLATEC propose un assouplissement significatif des règles sur les indices afin de permettre aux communes de trouver les solutions les plus adaptées, en les laissant libres de fixer les valeurs maximales d'indice, de renoncer à l'un ou l'autre indice, notamment l'IOS, voire de ne pas prévoir de valeur d'indice, et ce quel que soit le type de zone à bâtir, à condition que les autres prescriptions soient suffisantes. Dans ce même objectif de densification, les art. 63, 68, 72 et 76 ReLATEC sont modifiés pour faciliter la transformation des bâtiments existants et l'utilisation des volumes déjà légalisés.

4 COMMENTAIRE DES MODIFICATIONS

Art. 5 al. 2 et 6

Dans le courant de l'année 2011, l'Association fribourgeoise des géomètres a pris contact avec la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) pour demander qu'une modification du ReLATEC soit entreprise afin que les ingénieurs géomètres inscrits dans le Registre fédéral des géomètres, dont la gestion incombe à la Commission fédérale des géomètres, puissent également être reconnus en tant que personnes habilitées à déposer des plans d'aménagement de détail (PAD) et des demandes de permis pour les ouvrages du génie civil (y compris les certificats de conformité au terme de la construction de ce type d'ouvrages). Le Registre fédéral des ingénieurs géomètres est un registre officiel, reconnu au niveau suisse, qui est régi par l'ordonnance fédérale concernant les ingénieurs géomètres¹¹. Etant donné que ce registre fédéral fait officiellement foi pour la profession des ingénieurs géomètres, il remplit pour eux la même reconnaissance que le REG A ou B pour les autres catégories d'ingénieurs (art. 5 et 6 let. b ReLATEC). Comme les ingénieurs géomètres pourraient valablement déposer des dossiers de PAD et des demandes de permis pour des ouvrages du génie civil s'ils étaient inscrits au REG, le Conseil d'Etat peut accepter que leur reconnaissance soit facilitée du moment qu'ils sont inscrits dans un registre fédéral qui garantit leur qualification. Par ailleurs, l'inscription dans ce registre requiert également le versement d'une cotisation, de sorte qu'il n'y a ainsi pas d'inégalité de traitement vis-à-vis des autres mandataires contraints de s'inscrire dans l'un des registres du REG pour déposer des dossiers dans le canton de Fribourg. La modification s'inscrit dans le cadre fixé par le législateur à l'art. 8 LATEC.

Art. 25

La modification de cette disposition fait suite à un arrêt du Tribunal cantonal¹² (TC) ayant jugé que l'actuel art. 25 ReLATEC n'était pas conforme à l'art. 47 LATEC. Le Tribunal a estimé que la procédure instituée par le Conseil d'Etat pour appliquer la disposition légale avait pour effet de restreindre de manière excessive la portée de la norme primaire et de la réduire, de facto, au seul cas où une commune place un terrain en zone réservée simultanément à un déclassement. Le Tribunal a constaté que ce cas n'était qu'une variante parmi d'autres et qu'il devrait être possible pour une

¹⁰ Pour d'autres développements sur ce point, cf. Etude de base – Densification, op. cit.

¹¹ Ordonnance du 21 mai 2008 (OGéom, RS 211.432.261).

¹² Arrêt du 21 août 2014, commune de M. contre DAEC, 602 2013 117.

commune d'envisager de révoquer un déclassement donnant lieu à indemnité pour expropriation matérielle lorsqu'elle n'a pas voulu compenser ce déclassement par une nouvelle mise en zone. Elle peut ainsi tenir compte du fait que les parcelles déclassées, qui ne sont pas disponibles pour la construction dans les quinze ans à venir pour des raisons diverses, s'intègrent néanmoins à sa politique foncière à plus long terme. Dans ce cas, le déclassement sert la gestion de la zone à bâtir, sans que la commune utilise la procédure de l'art. 47 al. 3 LATeC. En outre, l'application de cette disposition ne devrait pas être exclue lorsqu'une commune a réussi, dans l'intervalle, à maîtriser son surdimensionnement et se trouve dans la situation redevenue saine.

Le Conseil d'Etat s'est inspiré des pistes esquissées dans les considérants du TC pour adapter la disposition réglementaire. Le nouvel art. 25 prévoit ainsi une publication de la décision de révocation rendue par la commune dans la Feuille officielle, publication qui permet aux personnes intéressées de se faire entendre en déposant leur détermination dans le délai de 30 jours. Ces déterminations seront ensuite transmises à la DAEC qui les prendra en compte dans sa décision d'approbation de la décision de révocation. Agissant dans son rôle d'autorité d'approbation, la DAEC analysera matériellement si un retour en zone du terrain est encore conforme au droit fédéral. Dans ce cadre, elle examinera si sa réintégration en zone à bâtir est encore opportune. Bien entendu, une décision de révocation ne pourra être admise que si la dimension de la zone à bâtir de la commune considérée reste conforme au droit fédéral. Quant au propriétaire qui s'est déterminé dans le cadre de la publication, il pourra contester la décision de la Direction auprès du TC. A préciser que, dans l'intervalle, en attente de la décision d'approbation, la décision judiciaire fixant l'indemnité reste suspendue en application de l'art. 115 LATeC et ne peut pas faire l'objet d'une poursuite par le propriétaire ; le paiement devient exigible si la Direction refuse son approbation.

Art. 27b

La modification de la LATeC a introduit dans ses art. 63a et 64 LATeC le nouvel instrument du plan d'aménagement-cadre (PAD-cadre), qui doit permettre une meilleure gestion stratégique de la planification et de la réalisation de projets de grande ampleur destinés à une restructuration ou à une requalification du tissu bâti¹³. Le PAD-cadre doit être considéré comme une catégorie particulière de PAD, de sorte que les règles de l'art. 65 LATeC lui sont aussi applicables. En même temps, il faut tenir compte du fait que le PAD-cadre peut contenir des sous-périmètres qui ne sont pas soumis à l'obligation d'un PAD et dans lesquels les propriétaires peuvent directement déposer des demandes de permis. Il serait peu cohérent, dans le cadre du concept urbanistique défini par le PAD-cadre, que ces sous-secteurs ne puissent pas bénéficier également de la possibilité de prévoir les dérogations prévues à l'art. 65 al. 2 LATeC portant sur la répartition de la densité, le nombre de places de parc et, plus particulièrement, sur l'implantation de la dimension des bâtiments et leur caractère architectural. Par conséquent, il se justifie de préciser dans le ReLATeC que cette possibilité est donnée dans ces secteurs pour autant que la réglementation du PAD-cadre prévoit les principes applicables pour les dérogations admissibles, en assurant la cohérence des constructions qui y seront érigées avec le concept urbanistique.

Art. 36 al. 1

Du fait de son échelle et du nombre de propriétaires concernés, un PAD-cadre déploie des effets similaires à un plan d'affectation des zones (PAZ) et un règlement communal d'urbanisme (RCU). Il convient donc de prévoir la publication de la décision d'approbation de la DAEC dans la Feuille officielle afin que les propriétaires puissent être informés du changement de cadre légal qui résulte de cette décision et des éventuelles conditions qu'elle fixe.

¹³ Message 2015-DAEC-138, op. cit. p. 7 et 19.

Art. 51a

Le seuil de 20 millions de francs (al. 2) semble raisonnable compte tenu de l'estimation du montant total qui pourrait être versé au Fonds au cours des quinze ans suivant l'entrée en vigueur de la modification du ReLATEC, d'une part, et des montants potentiellement élevés qui peuvent être versés aux propriétaires en cas d'expropriation matérielle, d'autre part¹⁴. Cette provision devrait permettre au canton de disposer dans le Fonds des ressources nécessaires pour faire face à des dettes dont l'échéance serait rapprochée dans le temps, d'autant que la part réservée à cette affectation prioritaire continuera d'être alimentée par les taxes perçues, en application de l'al. 3 let. a de l'art. 51a, à raison du 60 % des montants nouvellement affectés au Fonds. Les pourcentages prévus pour la répartition du solde de ces montants tiennent compte de l'ordre de priorité fixé par le législateur.

Art. 51b

Cette disposition n'appelle aucun commentaire.

Art. 51c

Il se justifie d'attribuer à la Direction la compétence pour prendre toutes les décisions en application des nouvelles dispositions induites par la gestion du Fonds cantonal (al. 1). Ces décisions sont susceptibles de recours auprès du TC.

Le SeCA est chargé de la gestion administrative du Fonds (al. 2). Cette solution apparaît comme étant la plus rationnelle dans la mesure où ce Service, chargé de la coordination en matière d'aménagement du territoire (art. 2 al. 1 ReLATEC), suit l'évolution générale des zones à bâtir, examine les dossiers de PAL prévoyant les nouvelles mises en zone à bâtir, les changements d'affectation et les dézonages. En tant que partenaire des autorités de planification régionales et communales, le SeCA dispose de la vue d'ensemble des mesures d'aménagement initiées et mises en œuvre sur l'ensemble du territoire. Il est de ce fait le plus à même de procéder à une estimation des dépenses qui pourraient être engagées pour financer les indemnités dues par les communes en vertu d'une décision de justice (al. 2 let. d). Il appartiendra au SeCA de faire à la DAEC un rapport circonstancié de la situation concernant l'ensemble des demandes de financement afin que celle-ci puisse statuer en toute connaissance de cause (al. 2 let. e). L'obligation de contrôle de l'utilisation correcte des montants versés s'inspire de l'art. 36 al. 1 LSub.

Conformément à l'art. 113c al. 1 et 2 LATEC, les montants correspondant à un taux de 4 % de la plus-value taxée seront directement versés dans le Fonds des améliorations foncières, le solde de 16 % étant versé dans le Fonds de la plus-value. Dans la mesure où l'art. 113f LATEC désigne le Service cantonal des contributions (SCC) comme étant chargé de la perception des taxes, il est logique qu'il soit chargé du versement des montants dus à ces deux Fonds.

Les dispositions relatives au contrôle du Fonds de la plus-value et de sa gestion (al. 4 à 6) prévoient des modalités similaires à celles fixées pour la gestion des fonds cantonaux¹⁵, en application des dispositions générales sur les finances de l'Etat¹⁶.

¹⁴ Selon les estimations indiquées dans le message 2015-DAEC-138 (p. 25), dans un scénario pessimiste, en tenant compte d'un taux unique à 20% et du fait que les mises en zones spéciales ne seront pas taxées, les recettes attendues pour le Fonds sur les quinze prochaines années s'élèveraient à 72 millions de francs, tandis que le montant total des indemnités pour expropriation matérielle qui pourraient être versées à futur varierait entre 60 et 80 millions (ce chiffre étant basé sur les terrains entièrement ou partiellement équipés dans les communes surdimensionnées).

¹⁵ Voir p.ex. le Fonds cantonal des sites pollués (art. 12 du règlement du 4 juin 2013 sur les sites pollués, RSites, RSF 810.31), le Fonds cantonal de l'énergie (art. 5 ss de la loi du 12 mai 2011 instituant un Fonds cantonal de l'énergie, RSF 770.4) ou encore le Fonds cantonal de l'action sociale (art. 5 et de l'ordonnance du 5 décembre 2006 instituant la création d'un Fonds cantonale de l'action sociale, RSF 831.0.21).

Art. 51d

En vertu de l'art. 130 al. 2 de la loi du 23 février 1984 sur l'expropriation (LEx)¹⁷, les communes sont les débitrices des indemnités dues pour expropriation matérielle liée à une mesure prise dans un PAL. Dans le cadre de la procédure, la commune garde la possibilité de dénoncer l'instance en vue de faire valoir une prétention récursoire envers l'Etat (art. 131 et 140 LEx). Si celui-ci devait être tenu de défrayer la commune pour une part du montant dû au propriétaire, il prélèvera le montant correspondant dans le Fonds cantonal de la plus-value. Dans tous les cas, ne pourront être financés que les montants fixés par une décision de justice entrée en force (al. 1). Il s'agit d'éviter en effet que les communes actionnées acceptent sans autre les prétentions des propriétaires en partant de l'idée que leur dette sera de toute façon couverte par le Fonds, quel que soit le montant de celle-ci. A préciser toutefois que les ententes passées entre le ou la propriétaire et la commune après l'ouverture de la procédure d'expropriation, en audience de conciliation ou hors de celle-ci, valent également décision définitive de la Commission (art. 60 al. 1, 61 al. 1 et 142 LEx). La solution préconisée par l'art. 51d al. 1 garantit que des exigences minimales au niveau de la forme soient suivies, en évitant ainsi une utilisation abusive des ressources du Fonds cantonal.

L'al. 2 permet au SeCA de disposer à temps de l'information nécessaire afin d'anticiper au mieux les différentes demandes de financement et de planifier une utilisation judicieuse et économe des montants disponibles, conformément à la tâche qui lui incombe en vertu de l'art. 51c al. 2 let. d et e.

Conformément à l'al. 3, les demandes des communes seront honorées, dans la mesure des montants disponibles, dans l'ordre des dates d'entrée en force des décisions de justice. Cette solution rappelle celle de l'art. 32 al. 2 LSub, concernant l'ordre de priorité à établir pour les demandes pendantes et ultérieures en cas de crédits insuffisants à disposition. Du moment que le Fonds cantonal de la plus-value permet de payer la totalité ou une partie d'une indemnité, l'on ne saurait en effet refuser de verser le montant à la commune débitrice sous prétexte qu'une demande déposée précédemment par une autre commune pourrait éventuellement elle aussi aboutir au versement d'une indemnité.

L'al. 4 est une application de l'art. 113c al. 3 LATeC selon lequel les montants ne peuvent être versés que dans la limite des disponibilités du Fonds. Il n'est pas possible d'exiger du canton qu'il assure dans tous les cas la couverture de la dette d'une commune, même au-delà des recettes disponibles dans le Fonds. S'il n'est pas possible de couvrir la totalité ou une partie de l'indemnité, il appartiendra à la commune de s'acquitter elle-même de sa dette. Dans ces conditions, il se justifie d'introduire à l'al. 5 un délai de prescription pour la créance de la commune envers le Fonds. L'on rappelle encore qu'une commune garde toujours la possibilité de révoquer sa décision de déclassement selon les modalités définies par les art. 47 LATeC et 25 ReLATeC (modifié), dans les limites du cadre légal fixé par le droit fédéral.

Art. 51e

Compte tenu des ressources limitées qui seront à disposition dans le Fonds, ainsi que du nombre de demandes susceptibles d'être déposées par les communes et les organes régionaux, il se justifie d'introduire un principe de subsidiarité selon lequel les mesures d'aménagement ne peuvent être financées par le Fonds de la plus-value si elles sont subventionnées en vertu de la législation spéciale.

A cet égard, l'on rappelle que le financement d'investissements prévus dans le cadre d'un projet d'agglomération peut déjà faire l'objet d'une aide financière de la part de l'Etat aux conditions de

¹⁶ Loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE, RSF 610.1).

¹⁷ RSF 76.1.

l'art. 37 de la loi sur les transports¹⁸. L'art. 35 de cette loi énumère de manière exhaustive la liste des objets susceptibles d'être financés par ce biais. Les infrastructures prévues dans le cadre de plans directeurs régionaux, hors agglomération, ne font actuellement l'objet d'aucune subvention au niveau cantonal. De tels objets pourraient donc éventuellement être partiellement financés par le Fonds de la plus-value, aux conditions fixées par le ReLATEC.

De l'expérience du SeCA, un taux de 30 % et un montant maximal de 50'000 francs (al. 2 let. a) semblent adaptés compte tenu des coûts moyens des études de planification menées à l'échelle communale ou régionale.

S'agissant de l'aide financière aux projets par l'art. 113c al. 2 let. c et d LATEC, un taux maximal de financement inférieur, à raison de 10 %, combiné à un plafond de 100'000 francs, apparaît raisonnable compte tenu des ressources limitées du Fonds pour ces affectations de troisième et quatrième priorité, mais aussi des coûts élevés des projets concrets, sans commune mesure avec ceux de simples études. Le Conseil d'Etat est bien conscient que de telles sommes ne représenteront qu'une part marginale du coût total induit par de tels projets, mais il estime qu'il est préférable de ne pas donner d'illusions aux communes et aux régions, vu l'état de surdimensionnement sur le territoire cantonal et les perspectives peu favorables concernant la planification de nouvelles zones à bâtir durant ces quinze prochaines années. Comme déjà indiqué précédemment, le Conseil d'Etat se réserve la possibilité d'adapter ces taux et plafonds en fonction de l'évolution de l'alimentation du Fonds cantonal de la plus-value au fil des années.

Art. 51f

Comme relevé au commentaire relatif à l'art. 51c al. 2 let. d et e, le SeCA doit être en mesure de planifier sur une année l'utilisation des montants disponibles dans le Fonds, raison pour laquelle l'al. 1 de cette disposition exige que les demandes de financement pour les mesures d'aménagement soient déposées auprès de ce Service avant la fin du premier trimestre de chaque année. Cette condition supplémentaire à respecter semble raisonnable, dans la mesure où les montants pour le financement des différentes mesures doivent être inscrits dans les budgets des autorités communales et des organes régionaux concernés.

En fonction de l'état d'alimentation du Fonds, il est fort probable que certaines demandes de financement ne pourront pas être honorées au cours de l'année où elles seront déposées. En s'inspirant de l'art. 32 al. 3 let. a LSub, l'art. 51f al. 3 permet de mettre une demande en suspens afin qu'elle soit traitée l'année suivante. En fonction de la planification et de l'évolution du projet, il est possible qu'un tel report ne soit pas possible, raison pour laquelle la commune ou l'organe régional peut retirer à tout moment sa demande. Il va de soi que l'autorité ou l'organe qui dépose une demande a le droit d'obtenir une décision de la Direction en application de l'al. 4, même si le SeCA l'a informé au préalable que les montants disponibles ne permettent pas d'honorer cette demande.

Les modalités de suivi de l'étude et les conditions à remplir par rapport à son but sont fixées dans la décision de la DAEC (al. 4). En application de l'art. 51c al. 2 let. f, le SeCA procède à des contrôles quant à l'utilisation correcte des montants versés par le Fonds, conformément à l'affectation prévue.

Art. 51g

La solution préconisée paraît être la plus appropriée pour faciliter autant que possible la tâche administrative du SeCA liée à la gestion du Fonds cantonal.

¹⁸ Loi du 20 septembre 1994 sur les transports, RSF 780.1.

Art. 51h

Cette disposition n'appelle aucun commentaire.

Art. 51i

Dans la mesure où le SeCA est chargé de la coordination dans le cadre de la procédure ordinaire de permis (art. 2 al. 1 ReLATEC), il se justifie de le charger d'informer directement le SCC dès qu'une taxe sur la plus-value est devenue exigible, six mois après l'entrée en force du permis de construire¹⁹ octroyé pour la première construction sur le bien-fonds considéré (art. 113e al. 1 let. a LATEC). S'agissant de la tâche d'information supplémentaire attribuée au Registre foncier, la disposition réglementaire tient compte du fait que celui-ci l'effectue déjà actuellement en cas d'aliénation des biens-fonds, déclenchant l'exigibilité de l'impôt sur les gains immobiliers.

Art. 53 al. 2

En application de l'art. 131 LATEC, des reports des indices applicables (ou « report de l'utilisation du sol ») peuvent être effectués entre des terrains contigus ou à proximité affectés à une même zone, moyennant l'inscription d'une mention au Registre foncier. Cette disposition fait partie des règles de constructions prévues par la loi (Titre III Constructions – Chapitre 8). A l'image de l'art. 133 LATEC, qui permet que les propriétaires concluent entre eux des conventions dérogatoires concernant les distances des bâtiments à limite du fonds voisin, cette disposition légale intègre dans la procédure de permis de construire un acte relevant du droit privé. Du point de vue de la systématique légale, il faut comprendre que le report d'utilisation du sol a été conçu initialement comme un moyen dont la conformité doit être examinée par les autorités cantonales dans le cadre de la procédure de permis prévue par la LATEC. L'art. 53 ReLATEC donne au ou à la géomètre breveté-e, ainsi qu'à la commune, la responsabilité de s'assurer que les prescriptions de zones et les règles de construction soient respectées en cas de modification ou de division d'une parcelle en zone à bâtir. Cette disposition ne donne en revanche aucune indication quant à la possibilité pour les propriétaires de procéder à des reports d'utilisation du sol dans le cadre d'une modification parcellaire. Etant donné que dans les faits, de telles conventions sont régulièrement déposées en même temps que les verbaux de modification ou de division parcellaire, la DAEC a édicté le 19 décembre 2011 des directives sur l'application des art. 131 LATEC et 53 ReLATEC pour les communes et les géomètres. Ces directives prévoient que la convention de report d'utilisation du sol doit être transmise au SeCA afin que celui-ci contrôle le respect des indices fixés dans la réglementation communale. Or, au fil des années, le SeCA a constaté qu'il lui était bien souvent difficile de s'assurer de la conformité des reports convenus entre propriétaires en dehors d'une procédure de permis de construire. Les informations qui lui sont remises sont souvent lacunaires. Par ailleurs, dans la mesure où le SeCA n'est pas consulté par la commune dans le cadre des procédures simplifiées, il n'a ainsi pas connaissance des constructions de peu d'importance réalisées sur les parcelles et dont la surface devrait être imputée dans le calcul de l'IBUS et/ou de l'IOS.

Etant donné que les communes disposent de toutes les informations nécessaires sur l'état des biens-fonds situés sur leur territoire, qu'elles sont les premières responsables du contrôle d'une application correcte de leur réglementation sur le territoire communal et qu'elles assument déjà cette tâche dans le cadre de l'examen des demandes de permis, il se justifie de leur donner la responsabilité de vérifier la conformité des conventions de report d'utilisation du sol accompagnant les verbaux de modification ou de division parcellaire et d'établir un préavis.

¹⁹ Au vu des débats parlementaires, c'est bien dans ce sens qu'il faut comprendre la formulation de l'art. 113e al. 1 let. a LATEC, « dans les six mois qui suivent l'entrée en force du permis » (BGC, février 2016, p. 88).

C'est dans ce sens qu'est modifié l'art. 53 ReLAtEC, qui prévoit désormais expressément la marche à suivre lorsqu'un report d'utilisation du sol est prévu en même temps qu'une modification ou une division parcellaire.

Art. 56

Dans le cadre de la révision totale du ReLAtEC, le Conseil d'Etat avait souhaité faciliter la distinction entre les différents types d'habitat, en donnant une définition par défaut des habitations collectives (art. 57 ReLAtEC) par rapport à celle des habitations individuelles et des habitations individuelles groupées. La pratique a toutefois révélé que le texte de l'art. 56 ReLAtEC suscitait de nombreuses divergences d'interprétation entre les requérants, leurs mandataires, les communes et les autorités étatiques (SeCA et préfetures). La disposition mérite donc d'être clarifiée. Pour ce faire, il est proposé de mieux distinguer et structurer les critères auxquels doit répondre ce type d'habitations. Ainsi, l'al. 2 let. a spécifie que l'accès à chacun des logements (au minimum 4) doit être situé de plain-pied, au niveau du terrain naturel ou aménagé. La let. b de ce même alinéa remplace la notion d'« espace extérieur privatif » par celle, plus explicite, d'« espace extérieur d'agrément privé ». L'al. 2 choisit de préciser les éléments essentiels du logement pour faciliter l'interprétation de l'al. 1 let. b. L'al. 3 conserve la possibilité de prévoir, pour chaque logement principal, un logement complémentaire, mais il abandonne la notion de « petit logement » (utilisée par la disposition en vigueur) pour permettre la réalisation de logement d'une surface plus étendue, à condition que celle-ci ne dépasse pas la moitié de celle du logement principal.

Cette nouvelle définition des habitations individuelles groupées tient compte de la politique de densification qui doit désormais être menée par les communes et devrait permettre la réalisation d'habitations modernes et plus denses, conçues à la fois pour utiliser de façon optimale le potentiel constructif des terrains et être plus en phase avec la demande sur le marché du logement.

A relever toutefois que lorsque les communes augmenteront les indices dans leur réglementation, elles veilleront à adapter également, si nécessaire, le type de construction admis dans les zones destinées à l'habitat. Même en étant élargie, la notion d'habitation individuelle groupée répond à une certaine typologie particulière qui doit répondre à certaines exigences pour la configuration et la disposition des logements, des accès et des circulations à l'intérieur du bâtiment. Si la commune entend favoriser la densification de ses zones d'habitat, elle devra peut-être prévoir la possibilité d'ériger des habitations collectives dans des secteurs résidentiels de faible ou de moyenne densité, tout en fixant des règles de construction permettant d'atteindre une bonne intégration des constructions dans le milieu construit.

Art. 59 et 60

Les modifications apportées sont d'ordre purement formel. Elles visent à faciliter la compréhension de la relation entre les dispositions prévues et les schémas les illustrant.

Art. 63 al.1

Dans la pratique, les communes et le SeCA ont pu constater qu'il s'avérait parfois délicat pour les auteurs de projets de respecter le minimum de 20 % prévu par la disposition en vigueur pour les places de jeux ou de détente, même si une pondération de cette valeur reste possible dans le cadre d'un PAD. Il convient là aussi de tenir compte de la nécessité de permettre la réalisation de projets correspondant à une densification du milieu bâti. C'est pour cette raison que la valeur minimale à respecter est abaissée à 10 %. L'on rappelle toutefois que les communes gardent la possibilité de fixer des exigences plus hautes dans certains secteurs, soumis ou non à PAD (art. 60 al. 3 LAtEC). Pour faciliter l'interprétation de cette disposition, il est précisé que la valeur de référence est la

somme des surfaces utiles principales (SUP). Pour cette notion, il est renvoyé à la norme SIA 416, annexée à l'AIHC.

Art. 68 al. 3^{bis}

La pratique a montré que les auteurs de projets de transformation de combles avaient souvent des difficultés à respecter l'exigence de l'al. 3 let. a compte tenu de l'aspect architectural ou des contraintes de l'état existant du bâtiment. Pour faciliter l'utilisation optimale des volumes existants en cas de transformation, il se justifie de prévoir qu'une demande de dérogation n'est pas nécessaire pour réaliser de tels travaux. Il suffit ainsi que le requérant indique dans sa demande les motifs à l'appui de sa demande d'exception (comme c'est le cas pour les cas des art. 69 al. 5, 70 al. 3 et 71 ReLATEC).

Art. 72

La pratique montre que l'application de l'ordonnance fédérale du 12 mai 1989 concernant la surface nette habitable, le nombre et la dimension des pièces (programme), l'aménagement de la cuisine et l'équipement sanitaire²⁰, conduit à fixer des solutions trop restrictives et qui ne sont plus forcément adaptées aux modes de construction actuels. Il semble ainsi préférable de se référer dorénavant à un critère de proportion entre ces équipements et la surface du logement. Cette nouvelle formulation devrait laisser aux requérants une plus grande marge de manœuvre dans l'élaboration de leur projet. Cet assouplissement ne devrait pas poser de problème particulier dans la mesure où il est sans incidence sur le droit des tiers.

Art. 76

Selon le commentaire accompagnant l'AIHC²¹, les saillies font partie intégrante des bâtiments, mais ne peuvent s'avancer au-delà du plan de façade que jusqu'à un certain point. Elles ne sont par ailleurs pas comptabilisées dans le calcul de l'IOS. L'art. 76 ReLATEC en vigueur prévoit que les saillies peuvent empiéter d'1 m au maximum la distance à la limite, mais il ne fixe pas de profondeur maximale pour ces éléments. Même si elle laisse une certaine liberté aux auteurs de projet, cette solution pose de nombreux problèmes d'interprétation aux autorités de contrôle. Comme les saillies peuvent tout à fait constituer des parties de bâtiment habitables²², et à défaut d'une profondeur maximale à respecter, certains projets présentent comme saillies des volumes que l'on peut difficilement encore qualifier « d'élément de bâtiment ». Il convient par conséquent de prévoir une valeur de profondeur maximale, qu'il semble raisonnable de fixer à 3 m. L'on ouvre ainsi la possibilité d'une utilisation des espaces situés en dessous des saillies pour l'aménagement de garages ou couverts à voitures.

Il paraît également nécessaire de fixer une profondeur maximale différente pour les avant-toits. Celle-ci est arrêtée à 1,50 m.

Art. 78 al. 2

L'actuel art. 78 ReLATEC définit une valeur unique pour la hauteur de mur de combles. L'AIHC n'interdit nullement que le droit cantonal prévoie des hauteurs de murs de combles différenciées, comme l'illustre d'ailleurs l'une des figures accompagnant cette notion²³. Il est ainsi proposé

²⁰ RS 843.142.3.

²¹ Commentaire AIHTC, op. cit., ch. 3.4 p. 6 (1), ch. 8.4, p. 21 (4).

²² Commentaire AIHTC, op. cit., ch. 3.4 p. 6 (2).

²³ Commentaire AIHTC, op. cit., ch. 5.3 p. 11 (4).

d'assouplir la pratique dans le sens d'élargir les possibilités d'aménager des combles dans les bâtiments ayant des toits à un pan ou deux pans asymétriques. La hauteur minimale à respecter reste à 1,50 m. En revanche, lorsqu'une grande hauteur du mur de combles doit être fixée, elle peut être libre. Cette modification s'inscrit dans la volonté d'assouplir la réglementation cantonale pour donner aux propriétaires de bâtiments existants davantage de possibilités de les transformer en optimisant l'utilisation des volumes.

Art. 79

Au même titre que les sous-sols et les combles, les attiques ne sont pas considérés comme étages au sens de la notion 6.1 de l'annexe à l'AIHC. La définition prévue à l'art. 79 ReLATEC en vigueur reprend directement la notion 6.4 de l'annexe à l'AIHC, en fixant la distance admise à 2,50 m. La pratique a montré que la formulation de l'AIHC, qui se réfère au « niveau inférieur » pour le retrait d'une façade au moins, n'était pas entièrement satisfaisante en ce sens qu'elle permettait de considérer comme attique un niveau dont la façade serait alignée avec celle de la partie habitable du niveau inférieur, dans le cas où celui-ci dépasse cet alignement par des éléments non habitables (p. ex. balcons) d'une profondeur minimale de 2,50 m. De telles configurations conduisent à un contournement de la notion par rapport à l'objectif visé, avec des impacts potentiellement importants pour les fonds voisins. La modification proposée, tout en étant conforme à l'AIHC, permet de clarifier la notion et d'éviter une interprétation abusive de celle-ci.

Art. 79a

Selon la définition de l'AIHC (ch. 8.1 annexe), la surface de terrain déterminante (STd) correspond aux terrains ou parties de terrains compris dans la zone à bâtir correspondante. La surface des accès au bâtiment est prise en compte. Ne sont pas comptées les surfaces relatives au réseau routier (principal, collecteur et de desserte). Cette définition reprend directement celle qui figure dans la norme SIA 421. Toutefois, il existe une divergence terminologique entre les deux versions linguistiques de la notion de l'AIHC, étant donné que la version allemande se réfère à la notion de l'« équipement » (« Grund, Grob- und Feinerschliessung »), qui est plus large que celle de « réseau routier », figurant dans la version française du texte. Il en résulte un certain flou par rapport au type de surfaces qui doivent être déduites de la STd, en particulier par rapport aux surfaces dédiées à la mobilité douce. Dans la pratique, le SeCA applique la définition de la STd en se référant à la notion d'équipement telle qu'elle est définie dans le droit cantonal. En l'occurrence, l'art. 94 LATEC fait une distinction entre l'équipement de base et l'équipement de détail, en donnant la liste exhaustive des ouvrages qui font partie de ces deux niveaux d'équipement. Selon cette disposition, font notamment partie de l'équipement de base les voies cyclables, les liaisons piétonnes et les chemins de randonnée pédestre, tandis que les chemins piétons font partie de l'équipement de détail. Conformément à cet article, le SeCA déduit de la STd les surfaces existantes ou prévues pour la mobilité douce (voies cyclables, cheminements piétonniers). Bien que conforme à l'AIHC, cette interprétation est assez restrictive étant donné qu'elle diminue le potentiel de construction dans des secteurs qui cherchent à favoriser la mobilité douce. Etant donné que les cantons gardent la possibilité de définir autrement la surface de terrain à prendre en compte dans le calcul des indices²⁴ et compte tenu de la nécessité d'assouplir autant que possible les règles de construction pour permettre aux communes de densifier le milieu bâti, il apparaît opportun de modifier la pratique et de préciser à cet effet dans le ReLATEC que les surfaces dédiées à la mobilité douce (selon la teneur de l'art. 94 LATEC) doivent être comptabilisées dans la STd.

²⁴ Commentaire AIHTC, op.cit., p. 18,

Art. 80

Les modifications apportées à cette disposition sont essentielles pour favoriser une densification et une requalification du milieu bâti. L'on rappelle à cet égard que le droit fédéral exige des autorités de planification qu'elles prennent en premier lieu toutes les mesures nécessaires pour concentrer le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti avant de pouvoir envisager une extension de leur zone à bâtir. Comme indiqué au point 3 du présent rapport, la modification de l'art. 80 ReLATEC a pour effet de donner aux communes une plus grande marge de manœuvre pour atteindre cet objectif. Elles disposeront certes des mêmes outils qu'aujourd'hui, mais en ayant davantage de possibilités de varier et combiner les solutions possibles pour l'utilisation du sol, ce qui devrait leur permettre d'élaborer une réglementation véritablement adaptée à leur milieu bâti et à leur objectif de développement. Le rôle des mandataires dans cette analyse et dans la recherche de solutions créatives pour la requalification du milieu bâti apparaît déterminant.

L'art. 80 ne fait plus désormais spécifiquement référence aux zones résidentielles. Il mentionne uniquement les zones d'habitat. L'IBUS minimal qui doit être fixé par la réglementation communale passe de 0,5 à 0,6. Même si la loi cantonale ne prévoit pas une obligation de construire à la hauteur de cette valeur, les communes devront, dans la mesure du possible, prendre les mesures nécessaires pour que ce potentiel minimal soit utilisé par les propriétaires dans le cadre de la réalisation de leurs projets.

La modification consiste par ailleurs à supprimer les valeurs d'IBUS maximales (1,7 pour les zones résidentielles et 2 pour les autres zones à bâtir selon le droit en vigueur). Il n'y a en effet plus lieu de fixer de telles limites dans le contexte légal fixé par le nouveau droit fédéral.

Toujours dans l'optique de la densification, il se justifie de fixer un IBUS minimal pour les zones d'activités (lorsqu'elles ne prévoient pas un indice de masse). Une valeur de 0,75 semble adéquate compte tenu de la destination de ces zones (al. 2).

L'al. 4 étend la possibilité pour les communes de renoncer à fixer un IBUS dans leur réglementation pour l'ensemble des zones à bâtir de l'ordre non contigu, à condition que les autres prescriptions soient suffisantes. L'on relève à cet égard que, dans des secteurs nouvellement mis en zone à bâtir, il pourrait être intéressant pour les communes de travailler davantage avec l'ordre contigu (art. 54 ReLATEC), dont les prescriptions peuvent également être concrétisées dans le cadre d'un PAD.

La notion d'IBUS²⁵ prévoit que les surfaces dont le vide d'étage est inférieur à une dimension minimale à prescrire par le canton ne sont pas comptabilisées dans le calcul des surfaces de plancher. Dans un premier temps, le canton a préféré ne pas fixer cette valeur, en laissant aux communes la possibilité de la prévoir dans leur réglementation, ce qu'elles n'ont toutefois pas fait. Dans le contexte légal actuel, qui tend vers une densification du milieu bâti, il se justifie de fixer cette valeur au niveau de la réglementation cantonale à raison d'1,50 m.

Art. 81

La modification de cette disposition, qui régit l'IOS²⁶, va dans le même sens que celle de l'art. 80. Il n'y a plus lieu aujourd'hui de prévoir des valeurs maximales pour cet indice, de même qu'il doit être possible d'y renoncer si les autres prescriptions sont suffisantes. La pratique a en effet montré qu'un IOS relativement bas, cumulé avec l'application des règles sur les distances, empêchait par-

²⁵ Ch. 8.2 annexe AIHC.

²⁶ Ch. 8.4 annexe AIHC.

fois une utilisation optimale du sol et la réalisation de constructions denses. Les communes gardent la possibilité de prévoir dans leur réglementation un Iver²⁷.

Art. 83

Cette modification ne change rien à la teneur matérielle de la disposition actuelle, mais elle permet d'en clarifier le sens, conformément à la pratique, et ainsi de faciliter son interprétation.

Art. 83a

Cette disposition concrétise le mandat législatif donné aux cantons par l'art. 9 al. 3 let. e de la loi fédérale sur l'énergie²⁸. Cette possibilité de dépasser les distances pour l'isolation n'est pas donnée aux nouveaux bâtiments qui doivent être en mesure de respecter les règles du RCU ou du PAD concernant l'implantation des constructions. Il est proposé de fixer une valeur supérieure à celle prévue par la disposition fédérale (20 cm), ceci afin de laisser aux requérants une plus grande liberté dans le choix de la composition des façades et du revêtement extérieur.

Art. 112 al. 3

Le ou la propriétaire est tenu-e de faire mettre à jour, à ses frais, les données de la mensuration officielle du plan du Registre foncier après toute modification de l'état des lieux de sa parcelle (construction/modification de bâtiment, piscine, chemin d'accès, véranda, etc.) et ce conformément à l'art. 22 de l'ordonnance fédérale sur la mensuration officielle²⁹ et aux art. 81 ss de la loi sur la mensuration officielle³⁰. Il appartient au ou à la propriétaire de mandater un-e ingénieur-e géomètre breveté ou toute autre personne autorisée (spécialiste en mensuration) qui contrôlera la conformité de l'état des lieux avec le contenu du plan (cf. aussi art. 166 al. 2 LATeC) et qui communiquera toutes les modifications (anciennes ou nouvelles) qu'il aura constatées.

Dispositions finales

Modification du règlement sur les subventions

Etant donné que les contributions du Fonds cantonal de la plus-value aux objets mentionnés par l'art. 113c al. 2 LATeC sont exclusivement financées par des tiers, en l'occurrence les propriétaires des terrains taxés, elles ne sont pas soumises à la loi sur les subventions (art. 6 let. a LSub). Il convient d'adapter l'art. 2 RSub en conséquence.

Modification du règlement sur la Commission d'acquisition des immeubles

L'art. 113d al. 1 LATeC prévoit que la Direction procède à la taxation sur la base d'une proposition de la Commission d'acquisition des immeubles (CAI). Le règlement de cette Commission³¹ doit être adapté pour tenir compte de cette nouvelle tâche. Le SeCA a rencontré les représentants de la CAI à deux reprises afin de discuter des implications du nouveau droit cantonal sur son travail et son organisation.

Le système prévu par la loi va considérablement augmenter le nombre de dossiers traités par cette Commission. Le nombre de dossiers qui lui seront soumis pour estimation de la plus-value devrait s'élever à environ 50-60 par année.

²⁷ Ch. 8.5 annexe AIHC.

²⁸ Loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'énergie (RS LEne).

²⁹ Ordonnance du 18 novembre 1992 sur la mensuration officielle (OMO, RS 211.432.2).

³⁰ Loi du 7 novembre 2003 sur la mensuration officielle (LMO, RSF 214.6.1).

³¹ Règlement du 28 décembre 1984 concernant la Commission d'acquisition des immeubles (RSF 122.93.12).

Vu cette nouvelle tâche et la charge de travail importante qu'elle représente, il se justifie de prévoir désormais un rattachement administratif de la CAI à la DAEC, en lieu et place de la DIAF. Pour des raisons d'efficacité, il est proposé de maintenir à 13 le nombre maximal de membres³². L'on rappelle qu'1 EPT³³ a été attribué à la DAEC pour assumer les nouvelles tâches liées au prélèvement de la plus-value et à la gestion du Fonds cantonal de la plus-value. Il est prévu qu'une partie de ces nouvelles ressources soit utilisée pour la constitution des dossiers remis à la CAI et la prise en charge des nouvelles tâches du secrétariat. Ceci devrait permettre à la CAI de traiter les dossiers en conservant le même nombre de membres. Il va de soi que la composition de la Commission devra être revue afin d'augmenter le nombre des experts issus du milieu de l'aménagement du territoire et de la construction. Les membres actuels représentant le Service de la forêt et de la faune et le Service du cadastre et de la géomatique pourront être désignés en tant qu'invités aux séances de la Commission, raison pour laquelle il est proposé d'abroger les chiffres 2 et 3 de l'art. 2 al. 1 let. b du règlement.

5 CONSÉQUENCES FINANCIÈRES ET EN PERSONNEL

Comme le Conseil d'Etat l'avait relevé dans son message³⁴, étant donné que les recettes doivent servir exclusivement à la réalisation des mesures visées à l'art. 5 al. 1ter LAT, les coûts liés à l'application du régime de compensation, en particulier pour la détermination de la plus-value et de la taxation, ne peuvent pas être financés par une partie des montants perçus, de même qu'ils ne peuvent pas être mis à la charge des débiteurs de la taxe. La DAEC s'est vue attribuée 1 EPT juriste (taxation, contentieux, gestion du fonds, relation avec la CAI) pour lui permettre d'assumer les tâches liées au prélèvement de la taxe sur la plus-value. Ces ressources supplémentaires – qui seront à compenser au sein de la DAEC – ont déjà été attribuées à cette Direction dans le cadre de mesures urgentes prises au mois de juin 2014.

La mise en œuvre du régime de compensation nécessite également l'adaptation de différents systèmes informatiques, utilisés par le SeCA, le Registre foncier et le SCC, afin de garantir une transmission et un suivi optimal de l'information relative aux processus de taxation, de perception de la taxe et de versement des montants au Fonds cantonal de la plus-value. Un projet informatique est en cours et il devrait être opérationnel au moment de l'entrée en vigueur du nouveau droit cantonal.

6 CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR

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

³² Actuellement, la Commission est composée de 11 membres plus le secrétaire.

³³ Voir point 5 ci-après.

³⁴ Message 2015-DAEC-138, op. cit. p. 27.