QUESTION Emanuel Waeber **QA 3319.10**

Insécurités liées à l'application du règlement d'exécution de la nouvelle loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions

---

Question

La présente question vise à obtenir de la part du Conseil d'Etat des éclaircissements sur ce qu'il compte entreprendre pour supprimer les insécurités existantes auprès des propriétaires, des maîtres d'ouvrage, des architectes et des communes par rapport à l'application du règlement d'exécution de la nouvelle loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions.

1. Pourquoi les valeurs d'indice brut d'utilisation du sol prévues à l'article 80 al. 1 du règlement pour les zones d'habitation de l'ordre non contigu ne correspondent-elles pas aux valeurs de référence figurant dans l'annexe de la loi ?
2. Pour quelle raison les garages souterrains sont-ils comptabilisés dans la valeur de l'indice brut d'utilisation du sol en tant que surface utile secondaire ? Pour des motifs liés à une utilisation mesurée du sol, un examen des cas d'espèce serait indiqué. Le résultat d'une application comparée des valeurs de référence n'est pas satisfaisant sous l'angle d'une utilisation optimale. La directive actuelle qui recommande le dépôt de demandes de dérogation n'est pas une solution viable à long terme et conduit à des insécurités juridiques dans l'application pratique.
3. Pourquoi n'a-t-on pas supprimé sans autre la deuxième phrase de l'article 56 al. 1 ? L'application de cette disposition fait également obstacle à une utilisation mesurée du sol. En pratique, la réalisation de projets d'agrandissements à l'intérieur ou à l'extérieur d'ouvrages existants est rendue beaucoup plus difficile voire impossible.
4. Pour quelle raison l'article 80 exige-t-il pour les attiques un retrait de 2,50 m ? Là aussi, cette norme ne correspond pas au principe d'une utilisation mesurée des surfaces à disposition et donc du sol.

Le 25 juin 2010

Réponse du Conseil d'Etat

En préambule le Conseil d'Etat rappelle que le Grand Conseil a adhéré en septembre 2008 à l'Accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC) et a adopté en décembre 2008 la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC).

1. En adhérant à l'AIHC, le canton de Fribourg s'est engagé à reprendre les notions de construction qui y figurent. Le canton était ainsi notamment tenu de remplacer la notion d'indice d'utilisation du sol figurant dans l'ancienne loi cantonale par la notion d'indice brut d'utilisation du sol (IBUS), ce qu'il a fait par le biais des articles 119 al. 2 et 130 LATeC. Par rapport à l'introduction de l'IBUS dans les plans d'aménagement local (PAL), le législateur a voulu que cette nouvelle notion soit directement applicable dès l'entrée en vigueur du nouveau droit, afin d'éviter que les communes appliquent des notions différentes durant la période transitoire. Ce choix a nécessité l'élaboration de la tabelle de conversion qui figure en annexe de la nouvelle loi cantonale et permet

l'application directe de l'IBUS dans les règlements communaux d'urbanisme (RCU) en vigueur se référant à l'indice d'utilisation du sol (ancienne notion).

Il faut garder à l'esprit que la tabelle de conversion est une mesure législative de droit transitoire. Les valeurs fixées dans cette tabelle correspondent à des conversions automatiques des valeurs existantes dans les RCU, conversions qui ne peuvent évidemment pas tenir compte de la situation du tissu bâti et des spécificités de chaque commune. A relever aussi que le mode de conversion est linéaire, ceci pour tenir compte des répercussions de l'introduction de l'IBUS sur les taxes d'épuration perçues par le biais des règlements communaux sur l'évacuation et l'épuration des eaux (voir art. 178 al. 2 LATeC). Par conséquent, il est clair que ces valeurs ne doivent pas être reprises telles quelles dans le cadre de l'adaptation des PAL au nouveau droit. Lorsque les communes procèdent à cette adaptation, elles doivent faire l'analyse de la situation du tissu bâti sur leur territoire, avec le concours de leur urbaniste, et fixer des valeurs d'IBUS tenant compte non seulement de la situation existante mais aussi du principe de densification.

Dans ce contexte, il n'appartenait pas au canton d'entreprendre une densification à la place des communes par le biais d'une mesure de droit transitoire, à savoir la tabelle de conversion. Etant donné que l'aménagement du territoire communal incombe à la commune (art. 34 al. 1 LATeC), la densification du milieu bâti doit être entreprise par le biais d'une procédure de planification menée par l'autorité compétente, en l'occurrence, le conseil communal (art. 36 al. 1 LATeC). Ce procédé s'inscrit d'ailleurs dans le cadre de l'autonomie communale. C'est pour cette raison que les valeurs de conversion fixées dans la tabelle pour les indices de 0,25 à 0,35 figurant dans les PAL en vigueur sont inférieures à celle de 0,5 fixée à l'article 80 ReLATeC. Cette valeur minimale, qui va dans le sens d'une densification, devra être reprise par les communes lorsqu'elles adapteront leur PAL au nouveau droit dans le délai de cinq ans imparti par l'article 175 al. 1 LATeC.

2. En vertu de la notion 8.2 de l'annexe de l'AIHC, tant les surfaces utiles principales, les surfaces utiles secondaires, les surfaces de dégagement, les surfaces de construction que les surfaces d'installations doivent être comptabilisées dans la somme de la surface de plancher à déterminer (ces différents types de surface étant définis dans la norme SIA 416). Le canton de Fribourg est lié par cette définition et ne peut donc pas prévoir un autre mode de calcul. Les communes sont tenues d'adapter leur planification locale dans le délai transitoire de cinq ans (art. 175 al. 1 LATeC) et de tenir compte des problèmes liés à la comptabilisation des garages souterrains en fixant de façon adéquate une valeur d'IBUS supérieure. Le problème soulevé par le député Waeber relève de l'application du droit transitoire, soit pour les communes qui n'ont pas encore adapté leur PAL au nouveau droit cantonal. Dans cette optique, il est clair que la voie de la dérogation n'est effectivement pas une solution durable pour permettre la réalisation de projets qui ne respecteraient pas les valeurs d'IBUS figurant dans la tabelle de conversion. Il n'empêche que ce moyen légal existe et peut être envisagé pour accorder des dérogations aux dispositions de la LATeC et du ReLATeC ou aux plans et à leur réglementation, à condition qu'elles soient justifiées par « des circonstances particulières et qu'elles ne portent pas atteinte à des intérêts prépondérants publics ou privés » (art. 148 al. 1 LATeC).

3. Le fait que les unités des habitations individuelles groupées doivent présenter chacune les éléments essentiels d'un logement situé en relation directe et de plain-pied avec un espace extérieur privatif correspond à la typologie de ces maisons en rangées ou superposées. Ce critère déterminant pour ce type de construction figurait déjà dans l'ancien droit et il a été repris sans modification dans le nouveau règlement d'exécution. Le Conseil d'Etat ne voit pas en quoi ce critère rendrait difficile, voire impossible, la réalisation d'agrandissement des ouvrages existants, ni quelle insécurité juridique en découle.

4. Régis par l'article 80 ReLATeC (et non par l'article 79 ReLATeC), les attiques sont par définition des niveaux supplémentaires aménagés sur des toits plats et dont une façade au moins doit être en retrait par rapport au niveau inférieur (6.4 annexe AIHC). A défaut de tels critères, et du point de vue de la typologie même du niveau considéré, on ne peut plus parler d'un attique. L'article 79 ReLATeC prévoit un retrait minimal de 2,5 m parce que cette valeur permet de réaliser une terrasse de dimension adaptée. Il faut souligner que cette norme est moins restrictive que celle de l'ancien droit qui exigeait pour les attiques un retrait par rapport à l'aplomb de toutes les façades à une distance au moins équivalente à leur hauteur, à l'exception des superstructures techniques (art. 32 de l'ancien RELATeC). On précise enfin qu'il appartient aux communes de décider si elles souhaitent donner la possibilité de réaliser des attiques dans une zone déterminée. Le droit cantonal ne prévoit pas d'obligation à cet égard.

Fribourg, le 24 août 2010