
Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 14 octobre 2004 (BGC p. 1349), le député Hubert Carrel demande au Conseil d'Etat de modifier la législation sur l'aménagement du territoire et les constructions ainsi que celle sur la protection des eaux contre la pollution. Il souhaite que des solutions préférentielles en matière de perception de taxes d'épuration et d'évacuation des eaux usées soient prévues pour les propriétaires de terrains en zone à bâtir mais dont l'utilisation concrète empêche toute construction. A titre d'exemples, il cite le cas des artisans, jardiniers, menuisiers, dont les jardins ou dépôts sont à côté de leur commerce en zone centre village. Il mentionne également la situation des exploitants agricoles dont la ferme est située en plein village, mais qui doivent disposer d'une certaine surface non construite pour leurs animaux. Le motionnaire précise que l'objectif n'est pas d'exempter des taxes les propriétaires qui thésaurisent leur terrain.

De l'avis du motionnaire, les règlements communaux relatifs à l'évacuation et à l'épuration des eaux ne donnent pas de solutions satisfaisantes. L'article 102 al. 3 de la loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC) dispose certes que « dans des circonstances exceptionnelles, la perception de taxes peut être différée ». Cette disposition n'a toutefois jamais été concrétisée dans le règlement d'exécution. De son côté, le législateur fédéral a pris en considération les cas de rigueur et les circonstances exceptionnelles dans la loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements, en particulier les articles 1a et 1b de l'ordonnance fédérale d'exécution de cette loi.

Le motionnaire requiert que les allègements prévus par le droit fédéral soient mis en pratique sur le plan cantonal, non seulement pour les exploitations agricoles, mais aussi pour les artisans qui sont dans une situation similaire. Dans ce sens, il conclut en demandant que :

1. Les propriétaires de terrains en zone à bâtir mais non raccordés (non construits) ne soient pas astreints à verser une charge de préférence ou des taxes périodiques (taxe de base).
2. Au cas où la solution précédente ne serait pas conciliable avec le droit fédéral, il conviendrait :
 - de prévoir le report de l'échéance des contributions relatives à des terrains en zone à bâtir, non construits, qui font partie d'un domaine agricole exploité et/ou sont indispensables à l'exercice d'une autre activité professionnelle, jusqu'au jour de leur construction (charge de préférence et taxe de base) ;
 - si seule la ferme (ou l'atelier) est raccordée, de calculer le montant de la taxe de raccordement en fonction d'une surface théorique ou du domaine correspondant à la moyenne des parcelles situées en zones à bâtir et construites ;
 - de calculer le montant de la taxe de base en fonction de cette même surface théorique.

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat partage l'avis du motionnaire en ce sens que, dans des cas particuliers, entraînant des rigueurs économiques excessives pour le débiteur, des solutions préférentielles devraient pouvoir être réalisées. La marge de manœuvre juridique pour définir de telles solutions n'est toutefois pas illimitée. Les principes juridiques fondamentaux applicables en matière de taxes d'évacuation et d'épuration des eaux doivent en effet être respectés. De plus, il faut aussi veiller à ce que les propriétaires qui thésaurisent leur terrain ne puissent pas profiter d'une exonération du versement des taxes.

Moyennant cette remarque préliminaire, le Conseil d'Etat répond aux différentes questions soulevées par le motionnaire comme il suit :

1. Exonération du versement de la charge de préférence et de la taxe de base pour les propriétaires de terrains situés en zone à bâtir, mais non raccordés

En application du principe de causalité, il n'est légalement pas possible d'exempter du versement de la charge de préférence et de la taxe de base les propriétaires fonciers. En effet, ceux-ci peuvent bénéficier du service fourni par la collectivité publique qui a construit, dimensionné et financé le réseau d'égout communal en tenant compte de tous les terrains situés en zone à bâtir.

Un autre critère qui justifie encore le prélèvement de la charge de préférence et de la taxe de base, alors même que le service n'est pas utilisé, relève de la justice redistributive (principe d'égalité de traitement). Tous les propriétaires de biens-fonds situés en zone à bâtir bénéficient de la possibilité de raccorder leurs immeubles aux infrastructures communales ; il est donc équitable que tous participent au coût.

De l'avis du Conseil d'Etat, exempter de la charge de préférence et de la taxe de base tous les propriétaires de terrains situés en zone à bâtir, mais non construits, aurait pour conséquence négative d'augmenter l'accaparement du sol et la spéculation foncière et de freiner le développement harmonieux du territoire communal.

2. Report de l'échéance des contributions relatives aux terrains à bâtir non construits, faisant partie d'un domaine agricole exploité ou indispensable à l'exercice d'une autre activité professionnelle

Le législateur cantonal a bien prévu à l'article 102 al. 3 LATeC que, dans des circonstances exceptionnelles, les communes peuvent différer la perception des contributions d'équipement. Toutefois, il s'agit de cas très rares, envisagés pour des agriculteurs qui entendent poursuivre l'exploitation de leurs terres situées en zone à bâtir et qui risqueraient de se trouver dans une situation financière trop difficile s'ils devaient payer immédiatement leur contribution. Il faut également que leurs terres ne puissent pas être sorties de la zone à bâtir pour des motifs d'aménagement du territoire.

La situation des agriculteurs exploitants dont les terres agricoles sont situées en zone à bâtir est très particulière en raison du fait que leurs terres et bâtiments doivent en général être classés en zone agricole. En revanche, le cas des entreprises, telles que celles des artisans, jardiniers et menuisiers est tout à fait différent. De par leur destination, ces activités doivent être situées dans la zone à bâtir et être raccordées au réseau communal. Que ces entreprises utilisent une partie de leur parcelle pour de l'entreposage et n'exploitent pas complètement les possibilités constructives ne change rien au fait qu'ils ne peuvent exercer

leur activité qu'en zone à bâtir. Ils ne se trouvent donc pas dans une situation exceptionnelle justifiant un report de la perception de la charge de préférence ou de la taxe de base. De plus, leur accorder la possibilité de reporter la perception de ces taxes violerait le principe de l'égalité de traitement. Les communes seraient alors contraintes d'accorder des reports de taxes à tous les propriétaires qui n'utilisent pas leur terrain à 100 % de leur capacité constructive que ce soit pour des raisons professionnelles, familiales ou même personnelles (cas des hoiries).

Aussi, est-il proposé de compléter l'article 102 al. 3 LATeC, de façon à préciser la situation parfois exceptionnelle des agriculteurs pour lesquels la perception de la charge de préférence risque de les placer devant certaines difficultés financières. La nouvelle disposition proposée sera introduite à l'occasion de la révision de la LATeC, qui est actuellement en phase de préparation.

Quant à l'octroi d'un délai de paiement pour la taxe de base, celui-ci n'entre pas dans la catégorie des circonstances exceptionnelles prévues par l'article 102 al. 3 LATeC. En effet, il s'agit d'une taxe périodique dont le montant fixé annuellement est modique.

3. Calcul du montant de la taxe de raccordement en fonction d'une surface théorique ou du domaine correspondant à la moyenne des parcelles situées en zone à bâtir et construites

Dans le cas de fermes ou d'autres bâtiments agricoles raccordés et situés en zone à bâtir, il est déjà admis dans certains règlements communaux que la taxe de raccordement soit perçue, par analogie à une ferme ou un bâtiment situé à l'extérieur de la zone à bâtir et raccordable, en fonction d'une surface théorique (par exemple 1000 m²) et d'un indice fixé dans le règlement communal.

Le Conseil d'Etat est donc d'accord de prévoir à cet effet une disposition dans la future loi sur les eaux, qui est en cours d'élaboration. Cette disposition permettra aux communes de fixer dans leur règlement une surface théorique pour calculer la taxe de raccordement des bâtiments faisant partie d'un domaine agricole situé en zone à bâtir.

4. Calcul du montant de la taxe de base en fonction de cette même surface théorique

La taxe de base est perçue sur les fonds bâtis et non bâtis. En effet, cette taxe est affectée au renouvellement des équipements dont l'importance et la quantité doivent être déterminés en fonction des potentialités d'utilisation de la zone à bâtir ; il est donc normal et juste que les propriétaires de terrains non encore construits en zone à bâtir participent de la même manière que les autres à la couverture de ces frais. Il serait arbitraire de répartir les frais de renouvellement des installations entre les seuls propriétaires de fonds construits, dès lors que le calibrage de l'équipement impose de prendre en considération l'éventualité de la construction de tous les terrains en zone à bâtir et d'engager des frais correspondants. La construction ou non des terrains est ainsi sans influence sur le montant des frais que la commune devra engager pour le renouvellement de son parc d'équipement. Cette solution a été confirmée à plusieurs reprises par le Tribunal administratif dans des arrêts récents (par exemple RFJ 2002 p. 325ss consid. 5).

Ainsi, il ne se justifie pas d'exempter de la taxe de base une partie des fonds non construits, comme le propose le motionnaire.

5. Conclusion

Le Conseil d'Etat accepte de compléter la LATeC et la loi sur les eaux et de prévoir, dans le sens des propositions du motionnaire, ce qui suit:

- une disposition fixant les conditions relatives au report possible de l'échéance des charges de préférence pour les terrains agricoles exploités situés en zone à bâtir ;
- une disposition permettant aux communes de calculer le montant de la taxe de raccordement pour les biens-fonds exploités à des fins agricoles partiellement construits, situés en zone à bâtir, en fonction d'une surface théorique et d'un indice d'utilisation fixé dans le règlement communal. Une utilisation ultérieure de la surface située dans la zone à bâtir qui irait au-delà de la surface théorique prise en compte donnera lieu à une facturation complémentaire.

En revanche, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de rejeter les autres points soulevés par le motionnaire, à savoir :

- l'exonération du versement de la charge de préférence et de la taxe de base pour les propriétaires de terrains situés en zone à bâtir, mais non raccordés;
- le report de l'échéance des contributions (charge de préférence et taxe de base) relatives aux terrains à bâtir non construits indispensables à l'exercice d'une activité professionnelle non agricole;
- le report de l'échéance de la taxe de base relative à des terrains en zone à bâtir, non construits, qui font partie d'un domaine agricole;
- le calcul du montant de la taxe de raccordement en fonction d'une surface théorique pour les fonds en zone à bâtir ne faisant pas partie d'un domaine agricole;
- le calcul du montant de la taxe de base en fonction d'une même surface théorique.

En résumé, le Conseil d'Etat propose d'accepter la motion dans le sens du développement de sa réponse.

Fribourg, le 23 août 2005