



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Edgar Schorderet

M 1135.11

Modification de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC)

I. Résumé de la motion

Le député Schorderet demande que l'annexe de la LATEC soit modifiée dans le sens que les trois premières valeurs d'indice brut d'utilisation du sol (IBUS) de 0,33 – 0,40 – 0,47 soient remplacées chacune par la valeur de 0,50, tandis que les valeurs suivantes fixées dans la table demeurent inchangées. Cela signifie que la valeur minimale d'IBUS fixée dans le règlement d'exécution de la LATEC (ReLATEC) serait directement applicable. Le député Schorderet explique que, compte tenu de l'activité actuelle très intense en matière de construction de villas, cette modification permettrait de réduire de façon importante la consommation de terrain à bâtir au cours des trois prochaines années, soit jusqu'à l'adaptation des plans d'aménagement local au nouveau droit cantonal, en permettant une meilleure utilisation du sol de façon quasi immédiate, conforme au principe de gestion rationnelle du sol.

II. Réponse du Conseil d'Etat

En adhérant à l'accord intercantonal sur l'harmonisation de la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC, RSF 710.7), le canton de Fribourg a accepté de reprendre la nouvelle notion de l'IBUS en lieu et place de celle d'indice d'utilisation du sol (IUS). L'IBUS est le rapport entre la somme de toutes les surfaces de plancher (y compris les surfaces utiles secondaires) et la surface de terrain déterminante (voir le ch. 8.2 de l'annexe AIHC), tandis que l'ancien IUS correspondait au rapport entre la surface brute des niveaux utilisables – pour l'habitation et les activités – et la surface constructible du fonds. En d'autres termes, les surfaces utiles secondaires n'étaient pas comptabilisées dans le calcul de l'IUS.

Le législateur a choisi d'appliquer l'IBUS dès l'entrée en vigueur du nouveau droit, le 1^{er} janvier 2010, raison pour laquelle une table de conversion a été établie et annexée à la LATEC.

Il est clair que les autorités responsables de l'aménagement du territoire doivent planifier le territoire dans le respect du principe constitutionnel de l'utilisation judicieuse et mesurée du sol. Les communes doivent ainsi mener des réflexions approfondies au moment de la révision générale de leur plan d'aménagement local (PAL), dans le sens d'une densification de la zone à bâtir. A cet égard, la simple application du minimum légal de 0,50 (art. 80 al. 1 ReLATEC), comme le demande le député Schorderet, n'est pas contraire à ce principe, puisque, en fait, cette valeur est déjà inscrite dans le droit cantonal (art. 80 al. 1 ReLATEC).

Mais il ne faut toutefois pas perdre de vue que la table de conversion prévue dans l'annexe de la loi est une mesure de droit transitoire et qu'il n'appartient pas au canton de prendre des mesures

pour densifier les zones à bâtir, comme le Conseil d'Etat l'a d'ailleurs déjà relevé dans sa réponse au député Emmanuel Waeber (Question n° 3319.10). Cette tâche est du ressort des communes, autorités responsables de l'aménagement local en vertu de l'article 34 LATeC. En l'occurrence, celles-ci ne sauraient reprendre sans autre forme de procès les valeurs d'IBUS fixées dans l'annexe.

Il est important pour la sécurité du droit que l'adaptation des PAL des communes au nouveau droit cantonal se fasse le plus rapidement possible, soit dans le délai d'ordre fixé par l'article 175 al. 1 LATeC. Dans ce sens, les valeurs de conversion fixées dans l'annexe de la LATeC constituent également un moyen pour inciter les communes ayant fixé des valeurs de 0,25 ou 0,30 IUS à adapter au plus vite leur PAL, en particulier, à mener les réflexions nécessaires sur l'ensemble de leur territoire dans le sens d'une densification des zones à bâtir. Il est à craindre que l'application immédiate de la valeur minimale de 0,50 IBUS ait un effet contre-productif dans le processus d'adaptation des PAL au nouveau droit.

Plus concrètement, le problème doit être considéré du point de vue des droits des propriétaires et de l'égalité de traitement entre eux. D'après la table, trois valeurs d'IUS figurant dans les PAL actuels seraient concernées par la mesure préconisée par le député Schorderet : il s'agit des zones à 0,25 (= 0,33 IBUS), 0,30 (= 0,40 IBUS) et 0,35 (= 0,47 IBUS). Il faudrait donc appliquer tout de suite le minimum légal de 0,50 IBUS à l'ensemble de ces valeurs et des PAL concernés. Or il semble difficilement acceptable de mettre au même niveau d'indice les zones résidentielles concernées sans qu'une procédure ait été suivie au niveau communal. D'une part, la graduation voulue par les communes entre les différentes zones résidentielles à faible densité (pour les valeurs d'IUS entre 0,25 et 0,40) disparaîtrait tout de suite sans que la commune puisse reconsidérer elle-même cet aspect. D'autre part, le propriétaire d'un terrain soumis jusqu'alors à un IUS de 0,25 bénéficierait du jour au lendemain des mêmes droits à bâtir que le propriétaire d'un terrain soumis à un IUS de 0,35. Le problème se poserait aussi pour les propriétaires de terrains situés dans des zones à 0,40 IUS – notamment – qui n'auraient ainsi que 0,03 (0,53 IBUS) d'indice en plus que les autres. Dans l'esprit des droits acquis par les propriétaires dans le cadre des procédures d'approbation des PAL, il serait donc plus juste d'appliquer l'IBUS minimal de 0,50 aux zones de 0,25 IUS et d'augmenter en conséquence les valeurs d'indice des zones résidentielles avec une valeur d'IUS supérieure. Mais, comme on l'a dit précédemment, il n'appartient pas au canton de fixer presque arbitrairement des valeurs plus hautes. Dans cette phase transitoire, il est important de ne pas non plus donner davantage de possibilités de construire sans qu'une analyse ait été faite au niveau communal et que chaque propriétaire ait pu faire valoir ses droits dans le cadre d'une procédure.

A ce jour, on compte encore 129 communes dont les RCU fixent des valeurs d'IUS entre 0,25 et 0,35 pour les zones résidentielles à faible densité. Il convient d'ailleurs de relever que plusieurs d'entre elles ont de la peine à accepter qu'un IBUS minimal de 0,50 ait été fixé dans le ReLATeC : lors de leurs échanges avec le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA), elles manifestent une certaine réticence à l'égard de la densification du milieu bâti.

Pour ces motifs, il est essentiel que les adaptations se fassent par le biais d'une procédure adéquate, permettant notamment une information circonstanciée de la population, et non par le biais de la modification d'une mesure transitoire qui risquerait de porter le débat à l'échelon des demandes de permis de construire.

A cela s'ajoute le fait qu'une modification des valeurs par le canton pourrait poser des problèmes pratiques, dans les prochaines années, pour le calcul des taxes de raccordement en cas de non-coordination entre l'adaptation du RCU et l'adaptation des règlements communaux sur l'évacuation et l'épuration des eaux (cf. art. 178 al. 2 LATeC). Les valeurs de l'annexe ont été fixées en suivant une progression linéaire qui serait abandonnée en cas d'adaptation des trois premières valeurs d'IUS figurant dans l'annexe. Pour le calcul des taxes de raccordement (qui se réfèrent aux indices), il faut que les principes légaux applicables pour les contributions d'équipement soient respectés afin de garantir une égalité de traitement entre les propriétaires.

Enfin, il est essentiel de garder à l'esprit qu'une augmentation des valeurs dans les zones résidentielles à faible densité ne signifierait pas forcément que les terrains seraient mieux occupés. En effet, il n'existe en droit cantonal aucune obligation d'utiliser le potentiel maximal fixé par la réglementation communale. D'une manière générale, le SeCA constate d'ailleurs que, dans les zones résidentielles, la grande majorité des propriétaires ne fait pas usage de la totalité du potentiel constructible. La question d'une densification ne se limite donc pas à une simple augmentation des valeurs d'IBUS dans les zones résidentielles, mais passe plutôt par une réflexion des communes sur le type de développement qu'elles souhaitent pour leur territoire. Or, sous cet angle, il apparaît que les zones résidentielles à faible densité, qui constituent une part importante des zones à bâtir légalisées dans le canton de Fribourg, sont à l'évidence les moins économes du point de vue de l'utilisation du sol. Pour porter ses fruits, l'effort de densification doit être fait dans le cadre d'une révision générale, avec une réflexion sur l'utilisation du sol dans l'ensemble des zones à bâtir existantes et nouvelles. A ce moment, rien n'empêchera les communes de prendre les mesures pour augmenter le potentiel constructible dans les zones résidentielles, voire d'en modifier l'affectation en fonction des circonstances locales et de l'état du bâti.

Pour ces raisons, le Conseil d'Etat estime que l'application directe de la valeur d'IBUS minimale de 0,50 aux zones résidentielles ne serait pas opportune et risquerait de créer plus de problèmes qu'elle n'en résoudrait. La densification des zones à bâtir doit nécessairement passer d'abord par l'adaptation ou la révision générale des PAL, ce qui est conforme à la volonté du législateur qui a maintenu la large autonomie des communes dans la gestion de l'aménagement local.

Pour ces motifs, le Conseil d'Etat vous propose de rejeter la motion.

14 février 2012