



# Rapport explicatif accompagnant le projet de l'ordonnance modifiant le règlement du 1<sup>er</sup> décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATEC)

2023-DAEC-157

00 mois 0000

—  
Modification du ReLATEC (taxe sur la plus-value, obligation et dispense de permis)

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

*Ce projet consiste d'une part, à adapter le ReLATEC à la suite de l'adoption de la modification du 15 décembre 2022 de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC) concernant la taxe sur la plus-value (entrée en vigueur fixée au 1<sup>er</sup> octobre 2023), d'autre part, à introduire un assouplissement des dispositions relatives à l'obligation et la dispense de permis.*

## Table des matières

—

<b>1</b>	<b>Taxe sur la plus-value</b>	<b>2</b>
<b>1.1</b>	<b>Principales modifications</b>	<b>3</b>
1.1.1	Fonds cantonal	3
1.1.2	Taxe communale	3
1.1.3	Estimation de la plus-value	4
1.1.4	Opérations au Registre foncier	5
1.1.5	Moment du paiement de la taxe	5
1.1.6	Modification du règlement concernant la Commission d'acquisitions des immeubles	6
<b>2</b>	<b>Obligation et dispense de permis</b>	<b>7</b>
<b>2.1</b>	<b>Contexte</b>	<b>7</b>
<b>2.2</b>	<b>Généralités</b>	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>Commentaire des dispositions</b>	<b>10</b>
<b>4</b>	<b>Conséquences financières et conformité au droit supérieur</b>	<b>16</b>

---

# 1 Taxe sur la plus-value

---

Le présent projet d'ordonnance modifiant le ReLATEC fait suite à l'adoption par le Grand Conseil de la loi du 15 décembre 2022 modifiant les dispositions de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC) régissant la taxe sur la plus-value.<sup>1</sup> Il est rappelé que ces dispositions légales sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018. La loi précitée a apporté des modifications significatives dont certaines doivent être concrétisées au niveau du ReLATEC.

Les modifications légales portent sur les points suivants :

- > taxe communale (art. 113a al. 1a LATEC) ;
- > taxation des augmentations des possibilités de construire (art. 113a al. 2 LATEC) ;
- > information des propriétaires (art. 113a<sup>bis</sup> LATEC) ;
- > calcul de la plus-value (méthodes d'estimation (art. 113b LATEC) ;
- > financement du Fonds cantonal (art. 113c LATEC) ;
- > compétence de taxation (art. 113d LATEC) ;
- > collaboration d'autres autorités et de tiers et utilisation des données (art. 113d<sup>bis</sup> LATEC) ;
- > exigibilité de la taxe (exceptions, taxation au prorata, imposition différée) (art. 113e et 113e<sup>bis</sup> LATEC) ;
- > débiteur de la taxe (art. 113e<sup>ter</sup> LATEC) ;
- > perception de la taxe (art. 113f LATEC) ;
- > exemption de la taxe (art. 113h LATEC) ;
- > droit transitoire (art. 178d LATEC).

Il convient de rappeler ici que le processus de taxation est à ce jour toujours suspendu à la suite de l'acceptation par le Grand Conseil d'un mandat en date du 23 juin 2020, de sorte qu'actuellement quelque 700 dossiers doivent faire l'objet d'une taxation. L'entrée en vigueur de la loi modifiée est prévue le 1<sup>er</sup> octobre 2023.

Dans la mesure où certaines dispositions réglementaires sont indispensables à l'application de la loi (en particulier celles concernant le processus d'estimation de la valeur vénale ainsi que le report de l'exigibilité de la taxe en cas de permis de construire), il est important que les modifications du ReLATEC entrent en vigueur aussi rapidement que possible après cette date.

Il faut préciser que parmi les modifications introduites par la loi du 15 décembre 2022, certaines ne font pas l'objet de dispositions d'exécution dans le présent projet. En particulier, l'article 113h al. 1 LATEC modifié prévoit désormais que l'État, les communes ainsi que les associations de communes sont exemptées de la taxe pour des mesures d'aménagement approuvées par la Direction à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2023 s'il ou si elles sont propriétaires des biens-fonds concernés. En d'autres termes, pour ces autorités, la tâche d'intérêt public du terrain n'est plus une condition à remplir pour pouvoir bénéficier de l'exemption. En vertu de l'art. 178d LATEC modifié, cette disposition ne fait pas l'objet d'une règle de droit transitoire, raison pour laquelle l'article 113h al. 1 LATEC en vigueur demeure applicable pour les mesures d'aménagement approuvées par la DIME avant le 1<sup>er</sup> octobre 2023 (date de l'entrée en vigueur de la loi modifiée), alors même que les décisions de taxation correspondantes seront rendues après cette date<sup>2</sup>. Dans ce cas de figure, les biens-fonds propriété de l'Etat, des communes et des associations de communes ne pourront ainsi être exemptés de la taxe que s'ils sont destinés à la réalisation de tâches d'intérêt public.

D'autres modifications de la loi seront abordées ci-après en relation avec les propositions de modification du ReLATEC.

---

<sup>1</sup> Message 2021-DAEC-182 du 31 août 2021 et rapport complémentaire 2022-GC-209 du 28 novembre 2022.

<sup>2</sup> A relever que les terrains soumis au paiement de la taxe en vertu des dispositions légales en vigueur font d'ores et déjà l'objet d'une mention inscrite au Registre foncier.

---

## 1.1 Principales modifications

### 1.1.1 Fonds cantonal

En vertu du droit en vigueur, le ReLATEC contient uniquement des dispositions régissant les modalités de gestion du Fonds cantonal sur la plus-value. Ces dispositions font l'objet des adaptations suivantes.

L'affectation des recettes du Fonds cantonal prévoit dans l'art. 113c al. 2 let. b LATEC un financement des plans directeurs régionaux ou de leur révision ainsi que des études régionales et communales en vue de la requalification et de la densification du milieu bâti. Selon l'art. 51e al. 1 let. a ReLATEC les objets mentionnés à cette disposition peuvent être financés par le Fonds cantonal jusqu'à 30 % des frais engagés, mais à concurrence de 300 000 francs pour les projets d'agglomération. La loi sur la mobilité (LMob) du 5 novembre 2021, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2023, prévoit quant à elle à son art. 177 al. 1 un financement pour les études d'élaboration des projets d'agglomération. Il se justifie néanmoins de maintenir la possibilité de financement de cette subvention prévue par la disposition réglementaire en vigueur pour couvrir d'autres aspects d'un projet d'agglomération qui ne tombent pas dans le champ d'application de la disposition de la LMob. Il est à souligner, que l'art. 100 al. 4 du règlement sur la mobilité (RMob) du 20 décembre 2022 indique explicitement que, si un soutien est accordé pour les études sur la base de ce dernier, l'étude concernée ne peut plus faire l'objet d'un financement au sens de la législation sur l'aménagement du territoire et les constructions. Il existe de plus une réserve générale au niveau de l'art. 177 al. 2 LMob prévoyant qu'un éventuel soutien financier pour les mesures d'infrastructures de mobilité et de requalification des espaces publics ne pourra se faire qu'après déduction, cas échéant, des subventions fédérales et des subventions cantonales prévues par d'autres lois. A préciser que l'art. 51e al. 3 ReLATEC prévoit dans tous les cas que le montant total des aides financières et des indemnités accordées par les collectivités publiques pour un objet ne peut dépasser 80 % des dépenses subventionnables selon les normes de l'État.

La loi du 15 décembre 2022 a modifié l'art. 113c al. 2 LATEC en ce que les différentes mesures d'aménagement ne peuvent être financées qu'après déduction des charges de fonctionnement, notion qui ne connaît pas de définition dans la législation spéciale. Il convient ainsi de préciser autant que possible cette notion dans le ReLATEC. Il faut entendre par là les charges de personnel (y compris charges sociales et frais de formation), les charges liées à l'informatique (ordinateurs et logiciels), les frais de mobilier (bureaux, tables, chaises) ainsi que les machines et appareils de bureau (photocopieuse/scanner, perforatrice, agrafeuse, etc.) et le matériel de bureau (stylos, papier, règles, etc.). Ces différents postes couvrent l'ensemble des moyens nécessaires pour assurer la mise en œuvre de la taxe sur la plus-value ainsi que les tâches permanentes découlant de l'application des dispositions légales. Sont donc également inclus les coûts engagés par l'Etat pour estimer la valeur vénale, y compris les frais à supporter en application de l'art. 113d al. 1b LATEC modifié, selon lequel la Direction des finances peut, sur proposition du SCC (organe compétent pour procéder à la taxation) mandater un ou une externe pour estimer la plus-value.

Le ReLATEC doit également être adapté du fait de la modification de l'art. 113c al. 2 let. a LATEC, laquelle prévoit qu'une indemnité résultant d'une entente passée entre la collectivité publique et le ou la propriétaire devant la Commission d'expropriation (qui vaut, selon l'art. 60 et 61 de la loi sur l'expropriation, décision définitive de la Commission), ne pourra plus être financée par le Fonds cantonal.

### 1.1.2 Taxe communale

Selon le droit en vigueur, les communes ne perçoivent pas de taxe sur la plus-value dans la mesure où le régime de compensation adopté en application de l'art. 5 al. 1 LAT est uniquement cantonal. Les nouvelles dispositions légales, adoptées pour conformer le droit cantonal à la jurisprudence fédérale rendue en la matière<sup>3</sup>, permettent désormais aux communes de prélever une taxe sur la plus-value liée à des mesures d'aménagement sur la base de la taxation cantonale. En vertu de l'art. 113a al. 1a LATEC modifié, cette taxe se monte au maximum à un quart du prélèvement cantonal et elle est déduite de la taxe cantonale. Le canton continuera donc d'assumer toute la procédure de taxation, d'estimation et de perception de la taxe, avec cette différence qu'une part du montant perçu sera versée aux

---

<sup>3</sup> Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_245/2019 du 19 novembre 2020 et 1C\_233/2021 du 5 avril 2022.

---

communes qui se seront dotées d'un règlement communal, approuvé par la DIME. Il convient donc de déterminer dans le ReLATEC la teneur minimale de la réglementation communale.

La commune devra fixer le taux de taxation dans la mesure où le droit cantonal fixe une valeur maximale, soit 5 % de la taxe cantonale, en précisant que la commune ne peut donc pas procéder à une procédure de taxation indépendante. De plus, la commune devra déterminer l'affectation de la taxe qui doit servir à financer des mesures d'aménagement du territoire au sens de la LAT (art. 113c al. 5 LATeC). Le règlement communal devra aussi déterminer la procédure du financement, depuis le dépôt de la demande de financement jusqu'à la décision sur celle-ci et le versement des montants octroyés.

Il découle de la loi du 15 décembre 2022 modifiant la LATeC que la taxe communale peut être prélevée uniquement pour les mesures d'aménagement approuvées par la DIME à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2023. La part communale ne pourra ainsi pas être versée par le canton pour les taxes liées aux mesures approuvées avant cette date, même si la taxe correspondante est devenue exigible ou a été perçue par le SCC après cette même date. C'est bien la date d'approbation de la mesure d'aménagement qui est déterminante pour la naissance de l'assujettissement d'un terrain à la taxe.

Il semble judicieux, dans les dispositions transitoires du ReLATEC, d'impartir aux communes un délai de deux ans dès l'entrée en vigueur de l'ordonnance pour faire approuver leur réglementation par la Direction. Il s'agit en effet de laisser aux communes un temps suffisant pour se doter dudit règlement mais aussi pour pouvoir obtenir la part qui leur est dévolue pour des taxes perçues en lien avec les mesures approuvées après le 1<sup>er</sup> octobre 2023 mais perçues par le canton avant l'entrée en vigueur du règlement communal. Dans ce cas de figure, l'État conserve la part des montants perçus pour des mesures d'aménagement approuvées après le 1<sup>er</sup> octobre 2023 et les versera aux communes (pour un maximal de 5 % de la taxe cantonale) dont la réglementation aura été approuvée dans les deux ans dès l'entrée en vigueur de l'ordonnance. Les communes dont le règlement aura été approuvé par la DIME après ce délai pourront uniquement prélever une taxe communale pour des mesures approuvées après l'entrée en vigueur du règlement.

### 1.1.3 Estimation de la plus-value

Les dispositions de la LATeC qui étaient entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018 n'indiquaient pas les méthodes d'estimation à utiliser pour évaluer la valeur vénale, ni ne prévoyaient la possibilité de procéder à une déduction des impenses dans le cadre de cette évaluation. Cela dit, il est reconnu que l'autorité chargée de l'estimation dispose d'une certaine marge de manœuvre dans son calcul effectué sur la base des méthodes applicables, lesquelles figurent dans le Manuel d'estimateur de l'Union suisse des experts cantonaux en matière d'évaluation des immeubles.

Le nouvel article 113b al. 2a LATeC, précise l'ordre des méthodes à suivre pour estimer la valeur vénale. En cas d'aliénation à titre onéreux, le prix convenu est en principe considéré comme étant représentatif de la valeur vénale. A défaut de prix ou si celui-ci ne correspond pas à la valeur vénale du bien-fonds, cette valeur se détermine sur la base d'une méthode comparative ou, en l'absence de prix comparatifs suffisamment fiables, sur la base de la méthode de la valeur résiduelle ou d'autres méthodes d'estimation officielles reconnues.

Etant donné que le nouvel art. 113b al. 2b LATeC prévoit que les impenses nécessaires à la mise en valeur du terrain peuvent être déduits de la valeur vénale, il convient de les déterminer dans le ReLATEC.

En premier lieu, il est proposé de pouvoir déduire les frais d'étude pour l'élaboration d'un plan d'aménagement de détail (PAD) obligatoire.<sup>4</sup> Si un bien-fonds se trouve dans le périmètre d'un PAD obligatoire, le propriétaire de ce bien-fonds ne peut pas le construire tant que celui-ci n'a pas été établi (Art. 63 al. 1 LATeC). Avec la décision de la commune d'exiger un PAD sur des biens-fonds concernés, elle impose aux propriétaires concernés des frais que les autres propriétaires n'ont pas lors de la construction de leurs biens-fonds (voir art. 67 al. 4 LATeC).

En deuxième lieu, il est prévu de déduire les frais d'équipement de détail, qui est réalisé par les propriétaires des terrains concernés ou par un syndicat de remaniement de terrains à bâtir (Art. 97 LATeC). Un terrain est considéré

---

<sup>4</sup> Similaire à l'art. 66 al. 1 let. a de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 du Canton de Vaud.

---

comme constructible lorsqu'il est totalement équipé. Sans l'engagement des frais nécessaires, le terrain ne peut pas être construit et la plus-value ne peut donc pas encore être réalisée. A préciser toutefois que seuls les frais effectivement payés par le propriétaire peuvent être déduits.

Il est enfin proposé de déduire les frais découlant d'un remaniement de terrains en zone à bâtir au sens des art. 105 ss. LATEC. Le remaniement de terrains à bâtir de même que la régularisation de limites doit permettre de faire correspondre le parcellaire existant au plan d'aménagement local afin que les immeubles se prêtent à une utilisation rationnelle et conforme au droit, du point de vue de leur situation, de leur forme et de leur grandeur. Cela garantit une utilisation optimale de la plus-value. Selon la volonté du législateur, il apparaît justifié que les propriétaires concernés puissent déduire ces coûts qu'ils doivent engager pour assurer une utilisation optimale de leur terrain.

#### 1.1.4 Opérations au Registre foncier

##### 1.1.4.1 Mention

Conformément à la législation en vigueur, la DIME procède à la première inscription de la mention au Registre foncier indiquant que l'immeuble concerné est soumis à la taxe sur la plus-value, ceci afin d'assurer sécurité juridique et transparence pour les futurs acquéreurs. Toutefois, la loi ne précise pas les opérations à effectuer en fonction de l'évolution de la situation juridique.

Ainsi, lors d'une division parcellaire, il est nécessaire de reporter la mention sur la surface des nouveaux biens-fonds assujettie à la taxe sur la plus-value par le Registre foncier. A ce jour, ceci se fait automatiquement par le Registre foncier.

Une fois que la taxe sur la plus-value a été payée, l'inscription au Registre foncier est maintenue conformément au droit en vigueur. Or, maintenir cette inscription après paiement de la taxe n'a point lieu d'être. Elle peut conduire à des confusions voire créer des désavantages pour le propriétaire dans le cadre d'une vente prévue. Il est donc nécessaire de prévoir dans le ReLATEC que la mention doit être radiée au paiement complet de la taxe. Etant donné que le SCC sera désormais l'autorité compétente pour le processus de taxation, et qu'il s'occupe déjà de la perception de la taxe, il est approprié qu'il demande la radiation de la mention avec l'accord de la DIME. Cette adaptation évitera aux deux autorités concernées de procéder à un échange d'information superflu.

##### 1.1.4.2 Hypothèque légale

Conformément à l'art. 113g al. 1 LATEC modifié, le SCC procède à l'inscription de l'hypothèque légale après l'entrée en force de la décision de taxation ainsi qu'à sa radiation après le paiement complet de la taxe.

Le nouveau droit prévoit que la taxe sur la plus-value due pour l'entier d'un bien-fonds est payable au prorata des parcelles construites ou aliénées lorsque le bien-fonds considéré a fait l'objet d'une division. Prenons l'exemple d'un propriétaire dont le bien-fonds de 1000 m<sup>2</sup> est soumis à la taxe sur la plus-value, pour un montant de 80 000 francs. Si le propriétaire divise ce bien-fonds en deux terrains de surface identique, soit de 500 m<sup>2</sup>, et s'il construit sur un de ces deux bien-fonds, il devra payer une taxe de 40 000 francs et non la taxe globale. Pour que l'hypothèque légale corresponde au montant de 40 000 francs et ne charge pas de manière excessive les biens-fonds ainsi nouvellement constitués, elle doit être mise à jour lors d'une division parcellaire.

La taxe est également payable au prorata des parts de propriété collective aliénées. Autrement dit, si des propriétaires A et B possèdent un bien-fonds en copropriété de 1/2 et que seul le ou la propriétaire A vend sa part, il ou elle doit payer la moitié de la taxe et non la totalité. Étant donné qu'à ce moment-là, le montant de la taxe sera réduit de moitié, il se justifie également de mettre à jour l'hypothèque légale.

Par conséquent, le ReLATEC propose que le SCC requiert au Registre foncier la mise à jour du montant de l'hypothèque légale par le SCC en cas d'exigibilité partielle.

#### 1.1.5 Moment du paiement de la taxe

##### 1.1.5.1.1 Exigibilité différée

Selon le droit en vigueur, l'art. 43 LICD s'applique par analogie en lien avec l'exigibilité différée. Selon le nouvel art. 113e<sup>bis</sup> al. 2 LATEC, la taxe sur la plus-value est en outre différée a) si le potentiel de construction encore à

---

disposition n'est utilisé que de manière négligeable, *b*) si le permis de construire est octroyé pour une construction ou une installation qui est nécessaire à une exploitation agricole et prévue sur un bien-fonds assujetti à la législation sur le droit foncier rural et *c*) en cas d'aliénation d'une part de propriété par étages.

La première situation où le paiement de la taxe est reporté pour l'ensemble du montant dû est le cas où un débiteur a obtenu un permis de construire dans le cadre de la procédure ordinaire, mais qu'avec celui-ci, il n'utilise le potentiel de construction que de manière négligeable. Le mot « négligeable » ne définit pas la limite à partir de laquelle les travaux autorisés déclenchent l'exigibilité de la taxe. Deux cas de figure sont envisagés dans le projet.

Le premier avait déjà été annoncé dans le message accompagnant le projet de loi initial : si les surfaces supplémentaires obtenues par le biais des permis de construire octroyés ne dépassent pas le 10 % des surfaces utiles principales (SUP) déjà légalisées sur le bien-fonds considéré. Par SUP, on entend la partie de la surface utile qui est affectée aux fonctions répondant à la destination, au sens strict, de l'immeuble. C'est-à-dire toutes surfaces qui servent à l'habitation, comme les chambres, la cuisine et les salles de bains. Les buanderies, les greniers et caves, les garages, les locaux à poubelles, etc. sont considérés comme des surfaces utiles secondaires et ne sont pas déterminants. Les SUP obtenues depuis la mise à l'enquête publique de la mesure d'aménagement sont additionnées au fur et à mesure des permis de construire octroyés. Dès que le seuil de 10 % de SUP est dépassé, la taxe sur la plus-value devient exigible. Un permis de construire ne pourra donc pas être considéré indépendamment des autres. Pour prendre un exemple simple, en relation avec un bâtiment existant, si le premier permis de construire subséquent à la mesure d'aménagement (p.ex. une augmentation d'indice) conduit à une augmentation de 8 % de SUP et si 10 % de SUP supplémentaires sont encore autorisés par la suite, l'augmentation totale se monte à 18 % de SUP, l'entrée en force du deuxième permis déclenchant l'exigibilité de la taxe.

Le deuxième cas de figure entrant dans la notion d'utilisation négligeable du potentiel de construction se rapporte aux travaux qui portent uniquement sur l'assainissement énergétique du bâtiment. Cette exception présente une logique similaire à l'exception prévue par l'art. 83a ReLATEC, en relation avec les distances applicables en cas de travaux d'assainissement de bâtiments.

Pour le deuxième cas d'exigibilité différée prévu par l'art. 113e<sup>bis</sup> al. 2 let. b LATEC, aucune disposition supplémentaire n'est nécessaire dans le ReLATEC.

Conformément au nouvel art. 113e<sup>bis</sup> al. 2 let. c LATEC, la vente d'une part de propriété par étage (PPE) ne déclenche pas le paiement de la taxe qui est donc dans ce cas reportée. Prenons l'exemple du bien-fonds du ou de la propriétaire A qui se trouve dans une zone résidentielle à moyenne densité et passe en zone centre, avec pour conséquence l'assujettissement à la taxe sur la plus-value (changement d'affectation). Sur le bien-fonds se trouve un immeuble d'habitation collective de six appartements. Si le propriétaire A vend son bien-fonds, cette opération déclenche le paiement de la taxe. En revanche, s'il décide de constituer des PPE sur l'immeuble collectif et vend les PPE par étape, cela ne déclenchera pas la taxe selon la loi modifiée, car chaque vente de part a pour effet de reporter le paiement de la taxe selon l'art. 113e<sup>bis</sup> al. 2 let. c LATEC. Bien qu'au final, dans les deux cas de figure, le bien-fonds est aliéné dans son entièreté, dans le cas de la vente du bien-fonds, le propriétaire A doit payer la taxe, mais dans le cas de ventes de PPE, ce paiement serait reporté, avec pour effet de créer une inégalité de traitement.

Par conséquent, il est proposé de prévoir dans le ReLATEC que le report de l'exigibilité de la taxe dans le cas de ventes de PPE ne s'applique pas si ces ventes équivalent à l'aliénation de l'immeuble tout entier.

#### 1.1.6 Modification du règlement concernant la Commission d'acquisitions des immeubles

Selon les dispositions de la LATEC en vigueur, l'autorité compétente pour procéder à l'estimation la plus-value est la Commission d'acquisitions des immeubles (CAI). Etant donné qu'en vertu de la modification de la LATEC, cette compétence sera transférée au SCC dès le 1<sup>er</sup> octobre 2023, le règlement concernant la CAI<sup>5</sup> doit être modifié pour tenir compte de ce changement. Les autres articles du règlement sont modifiés pour assurer le langage épïcène. Etant

---

<sup>5</sup> RSF 122.93.12.

---

donné le caractère mineur de ces modifications, ces dispositions ne font pas l'objet d'un commentaire dans le chapitre 3.

## 2 Obligation et dispense de permis

### 2.1 Contexte

La modification des articles 84, 85 et 87 ReLATEC s'inscrit dans le contexte général de différentes interventions parlementaires et rapports déposés depuis 2019 et desquels ressortent une simplification de la procédure d'autorisation pour les demandes de permis, plus spécifiquement une accélération de la durée de traitement de ces demandes.

En date du 16 novembre 2019, un workshop avait eu lieu à Fribourg sur le sujet « Le processus de permis de construire dans le canton de Fribourg : quelles solutions pour plus d'efficacité ? ». Plus de 200 personnes représentant les milieux intéressés (services de l'Etat, communes, mandataires de la construction) avaient participé à quatre ateliers au cours de cette journée : « Information et formation » (A), « Règles de constructions » (B), « Processus de permis de construire » (C), « Contrôle et suivi des travaux » (D). Le rapport de synthèse du workshop<sup>6</sup> contenait pour chacun de ces thèmes des mesures à prendre avec des degrés de priorité.

Depuis, un certain nombre de ces mesures ont été réalisées ou initiées :

- > Publication à la fin 2021 d'un nouveau guide des constructions ;
- > « Refactoring » de l'application pour le suivi informatique des demandes de permis (déploiement prévu 1<sup>er</sup> semestre 2024) ;
- > Soirées d'information à l'intention des communes (sous l'égide de l'ACF) sur le contrôle des dossiers de demande de permis (printemps 2023) ;
- > Création d'une Newsletter SeCA (prévue pour début 2024).

En réponse à deux motions déposées en 2020 et 2021, demandant une simplification des procédures d'autorisation en relation avec les travaux destinés à l'assainissement énergétique<sup>7</sup> et, respectivement, au remplacement des installations de chauffage<sup>8</sup>, le Conseil d'Etat s'était dit conscient de la nécessité d'initier des réflexions en vue d'une simplification des procédures. Il avait expliqué que ces réflexions devaient se mener en examinant parallèlement la problématique du contrôle des travaux par les communes. Dans sa réponse à la deuxième motion citée, il avait notamment annoncé qu'il formulerait des propositions d'adaptations réglementaires sur la procédure d'autorisation des ouvrages de moindre importance.

La DIME a donc donné au groupe de travail permanent Préfectures/SeCA le mandat de formuler des propositions pour simplifier le traitement des objets de moindre importance. Le groupe de travail a également été chargé d'élaborer un rapport sur le contrôle et le suivi des travaux.

Toujours en relation avec le contexte général relatif à l'accélération de la procédure d'autorisation, il faut rappeler qu'entre-temps, la motion Dafflon/Wicht<sup>9</sup>, qui demandait l'introduction dans la loi de délais impératifs impartis aux services de l'Etat pour émettre leur préavis dans le cadre de la procédure ordinaire, a été acceptée par le Grand

---

<sup>6</sup> [synthese\\_workshop\\_161119.pdf \(fr.ch\)](#)

<sup>7</sup> Motion Gaillard/Bürdel, 2020-GC-183.

<sup>8</sup> Motion Moënnat/Wicht, 2021-GC-74.

<sup>9</sup> 2021-GC-90.

---

Conseil en date du 23 juin 2022. Un avant-projet de loi modifiant la LATeC sur ce point sera mis en consultation externe d'ici l'automne 2023<sup>10</sup>.

Au printemps 2023, un groupe de travail réuni sous l'égide de « constructionfribourg » a remis à la DIME un document intitulé « Processus Permis de construire – Rapport de synthèse » qui dresse un bilan des problèmes constatés dans le cadre de la procédure de permis et inventorie les mesures à prendre à court et long terme pour améliorer la situation. Ce rapport est en cours d'analyse, étant relevé que la plupart des pistes qu'il propose convergent avec les mesures déjà identifiées dans le cadre du workshop de 2019.

S'agissant de la problématique du contrôle des travaux et des constructions illicites, l'élaboration du rapport annoncé par le Conseil d'Etat pour le 1<sup>er</sup> semestre 2022 a pris du retard, compte tenu d'une part des nombreuses interventions parlementaires déposées en lien avec la LATeC et des travaux législatifs en découlant qui ont dû être traités de manière prioritaire. Mais le fait est que cette problématique ne se laisse pas facilement appréhender dans le contexte d'un cadre légal qui demeure assez général (art. 165 LATeC) et qu'il apparaît difficile d'obtenir des informations précises de la part des communes sur ce sujet. Les discussions au sein du groupe de travail permanent Préfectures/SeCA (à laquelle ont été associés les principaux services concernés mais aussi, par deux fois, l'Association des communes fribourgeoises) suivent toutefois leur cours et il est attendu que le rapport en question soit transmis au Conseil d'Etat d'ici l'automne 2023.

Le groupe de travail permanent Préfectures/SeCA a en revanche pu élaborer des propositions de modification du ReLATeC en vue d'un assouplissement de la procédure de permis pour les objets de moindre d'importance, y compris la dispense de permis, propositions qu'il a récemment soumises à la DIME. Les présentes modifications des articles 84, 85 et 87 ReLATeC résultent de ces réflexions.

## 2.2 Généralités

La possibilité de simplifier le traitement des objets de moindre importance passe par la recherche de solutions pour alléger la procédure qui leur est applicable. La question de l'obligation et de la dispense de permis doit être examinée en relation avec l'article 22 al. 1 de la loi fédérale du 22 juin 1979 (LAT) qui dispose qu'aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. La disposition légale a donné lieu à une abondante jurisprudence qui s'est appliquée au fil des années à délimiter les contours de l'obligation de construire. Les cantons ne peuvent dispenser d'autorisation ce qui relève de cet alinéa ; ils peuvent toutefois assujettir à autorisation des projets qui en sont exempts<sup>11</sup>. La marge de manœuvre des cantons pour dispenser certains ouvrages et travaux de l'obligation de permis est donc relativement faible. Cela étant dit, il faut constater que les objets dispensés de l'obligation de permis varient d'un canton à l'autre et qu'il n'existe donc pas une véritable uniformité dans l'application de l'art. 22 al. 1 LAT, le critère commun entre les différentes solutions cantonales se rapportant au faible impact des ouvrages concernés sur leur environnement immédiat et le voisinage.

L'article 22 al. 1 LAT peut être complété par une disposition de droit cantonal, pour autant que celle-ci ne lui soit pas contraire (art. 49 Cst). Conformément à l'article 135 LATeC, sont soumises à l'obligation d'un permis de construire toutes les constructions et installations conçues pour durer, qui ont un lien étroit avec le sol et sont propres à influencer le régime d'affectation de celui-ci, en apportant une modification sensible à l'aspect du terrain, en chargeant les réseaux d'équipement ou en étant susceptibles de porter atteinte à l'environnement. En vertu de la jurisprudence, sont assimilés à des constructions tous les bâtiments ou objets analogues en surface ou en souterrain, de même que les constructions mobilières, y compris les abris mobiles installés pour un temps non négligeable en un lieu fixe.

---

<sup>10</sup> Avec également des propositions de modification faisant suite à l'acceptation des motions Morand/Fattebert (2021-GC-168) et Morand/Pasquier (2022-GC-66) en relation avec des thématiques portant sur l'aménagement du territoire.

<sup>11</sup> Alexander Ruch, in Commentaire pratique LAT: Autorisation de construire, protection juridique et procédure, EspaceSuisse 2020, Art. 22 N. 31.

---

Les critères essentiels pour savoir si une petite construction est soumise ou non à l'obligation de construire sont, en particulier, le type et la sensibilité de l'environnement au sein duquel le projet doit être réalisé<sup>12</sup>. Cela justifie notamment que l'on puisse exiger que certaines constructions et installations de moindre importance puissent être assujetties à l'obligation de permis lorsqu'il est prévu de les implanter hors de la zone à bâtir (soit en zone inconstructible) et de les en dispenser lorsqu'elles sont prévues à l'intérieur de celle-ci.

Selon le Tribunal fédéral, un projet est considéré comme suffisamment significatif pour être soumis à une procédure d'autorisation si la réalisation ou la modification de la construction ou de l'installation entraîne, selon le cours ordinaire des choses, des conséquences telles qu'il est dans l'intérêt public ou de voisins qu'un contrôle préalable soit effectué<sup>13</sup>. Il s'agit là d'un critère qui a certainement guidé les cantons dans les solutions variées qu'ils ont adoptées dans leur législation pour prévoir la liste des objets dispensés de permis.

A relever que plusieurs cantons prévoient une procédure d'annonce pour certaines constructions et installations de faible importance, une procédure qui permet à l'autorité compétente (en général, la commune) d'accepter une installation sans que celle-ci fasse l'objet d'une publication, soit de manière formelle (par le biais d'une décision) soit de manière tacite, le projet étant considéré comme « autorisé » si l'autorité ne donne pas une information contraire au requérant ou à la requérante dans un certain délai fixé par le droit cantonal. Le canton de Fribourg prévoit une telle procédure d'annonce auprès de la commune dans deux cas de figure :

- > à l'art. 85 al. 3 ReLATeC, pour les installations solaires moyennant le respect d'exigences en lien avec leur intégration à la toiture, ceci en application du droit fédéral (art. 18a et 32a OAT) ;
- > à l'article 85 al. 4 ReLATeC, pour les changements d'utilisation au sens de l'article 7 de l'ordonnance fédérale sur les résidences secondaires<sup>14</sup>.

Pour être complet, on mentionnera que l'art. 87a ReLATeC prévoit également une procédure d'annonce particulière, soit auprès du Service de l'environnement et avec un accord formel de la part de celui-ci, pour les modifications mineures sur les stations émettrices pour téléphonie mobile.

Le présent projet choisit de ne pas augmenter le nombre d'objets qui pourraient faire l'objet d'une procédure d'annonce. Premièrement, cette procédure nécessite tout de même un contrôle de la part de la commune afin de vérifier si les exigences légales requises sont remplies pour dispenser l'objet d'une véritable procédure d'autorisation, examen qui devrait en principe se faire précisément dans le cadre d'une procédure de permis. Etant donné que cette voie est prévue de manière impérative par le droit fédéral pour les installations solaires, il y avait évidemment lieu de la reprendre au niveau cantonal pour ces objets. Il ne semble en revanche pas judicieux d'étendre une telle procédure pour d'autres ouvrages qui, à défaut d'une base légale fédérale spécifique, seraient assujettis à l'obligation de permis au sens de l'art. 22 al. 1 LAT et devraient donc faire l'objet non seulement d'une publication ou d'une information aux voisins intéressés, mais aussi d'un contrôle de la part de la commune. Des divergences d'interprétation entre les propriétaires et les communes, mais aussi d'une commune à l'autre, de même que des conflits juridiques supplémentaires avec les voisins de ces installations seraient à attendre. De même, il n'y aurait pas de sens de prévoir une procédure d'annonce pour des objets qui pourraient être dispensés de permis conformément au droit fédéral. Il est relevé par ailleurs que le canton ne dispose à ce jour pas d'indices concrets lui permettant de faire un bilan des effets de la procédure d'annonce en relation avec l'aménagement des installations solaires sur les toitures des bâtiments, par rapport au respect des règles d'intégration exigées par le droit fédéral. Il semble donc préférable de conserver – à l'exception des procédures d'annonce découlant d'une application du droit fédéral – la distinction claire entre les objets qui doivent suivre une procédure d'autorisation (ordinaire ou simplifiée) et ceux qui peuvent être dispensés de permis dans la mesure où ils n'entrent pas dans le champ d'application de l'art. 22 al. 1 LAT, dont les contours sont définis par la jurisprudence. En revanche, le canton garde toute latitude pour alléger la procédure d'autorisation

---

<sup>12</sup> Ruch, op. cit. Art. 22 N. 32.

<sup>13</sup> ATF 139 II 134 consid. 5.2 p. 139 ; 1C\_161/2017.

<sup>14</sup> RS 702.1.

---

applicable en prévoyant que certains objets actuellement soumis à la procédure ordinaire pourront désormais suivre la procédure simplifiée, laquelle, on le rappelle, n'exige pas la publication de la demande dans la feuille officielle, n'implique pas une consultation de l'ensemble des services intéressés avec un préavis de synthèse du SeCA et génère des frais de procédure réduits par rapport à la procédure ordinaire.

Le Conseil d'Etat souligne que la simplification introduite par la modification réglementaire pour les objets de moindre importance s'accompagnera d'une analyse complémentaire visant à simplifier les formulaires spécifiques exigés par le biais de l'application FRIAC dans le cadre de la procédure simplifiée. Il rejoint en ce sens l'avis exprimé par la majorité des utilisateurs et utilisatrices selon lequel le degré de complexité de certains de ces formulaires apparaît excessive par rapport au faible impact des objets en question. Cette démarche sera effectuée dans le cadre des mesures déployées en réponse aux propositions figurant dans le Rapport de synthèse élaboré par « constructionfribourg ».

Les allègements de procédure les plus significatifs introduits dans le ReLATEC par la présente modification portent sur les objets suivants :

- > Interventions qui ne portent pas sur la structure porteuse du bâtiment (procédure simplifiée) ;
- > Murs de soutènement (procédure simplifiée) ;
- > Totalité des travaux en relation avec les installations de ventilation, climatisation et chauffage (procédure simplifiée) ;
- > Aménagement de nouvelles cuisines dans un bâtiment existant (procédure simplifiée) ;
- > Bornes de recharges pour véhicules électrique (procédure simplifiée, voire dispense de permis) ;
- > Ouvrages de moindre importance lorsqu'ils sont prévus à l'intérieur de la zone à bâtir tels que bûchers, cabanes de jardin et pergolas végétalisées de petites dimensions ainsi que les constructions et installations mises en place de manière temporaire à des fins touristiques ou de loisir pour une durée maximale de trois mois (dispense de permis) ;
- > Installations solaires qui ne sont pas suffisamment adaptées aux toits – selon les critères fixés par le droit fédéral – ou aménagés sur les façades de bâtiments situés dans les zones d'activités (procédure d'annonce).

Par ailleurs, et à l'image de ce que font d'autres cantons<sup>15</sup>, il est prévu de régler le cas des constructions et installations mises en place de manière temporaire à des fins touristiques ou de loisir pour une durée maximale de trois mois, lesquelles sont désormais expressément dispensées de permis lorsqu'elles sont prévues à l'intérieur de la zone à bâtir, pour autant qu'elles ne soient pas susceptibles de porter atteinte à un intérêt public prépondérant (p.ex. protection des eaux, des milieux naturels ou des biens culturels). Les communes sont en effet régulièrement confrontées à des questionnements par rapport à l'obligation ou à la dispense de permis pour ces installations, dont l'implantation peut susciter des problèmes de voisinage (nuisances sonores, déprédations commises par les utilisateurs et utilisatrice), mais aussi conduire à des abus de la part des responsables de l'activité (étalement en surface, dans le temps, ou développement de prestations non prévues). La nouvelle disposition réglementaire permet de poser un cadre clair pour ces installations temporaires et d'assurer une égalité dans le traitement des demandes qui sont déposées à cet effet auprès des communes.

### 3 Commentaire des dispositions

---

#### **Art. 51<sup>bis</sup>**

À la suite du paiement complet de la taxe le SCC demande la radiation de la mention au Registre foncier.

---

<sup>15</sup> Voir notamment les solutions retenues par les cantons de Berne (art. 6 al. 1 let. m du décret concernant la procédure d'octroi du permis de construire du 22 mars 1994, RSB 725.1) et de Neuchâtel (art. 4b ch. 6 let. a du règlement d'exécution de la loi sur les constructions du 16 octobre 1996, RSN 720.1, avec une durée maximale de 1 mois).

---

**Art. 51<sup>ter</sup>**

Voir ch. 2.1.3.

**Art. 51a al. 1**

Il convient d'adapter le titre ainsi que de supprimer l'explication entre parenthèses pour éviter les malentendus compte tenu de l'introduction de la taxe communale.

**Art. 51b**

Il convient d'adapter le titre compte tenu de l'introduction de la taxe communale.

**Art. 51b<sup>bis</sup>**

Voir ch. 1.1.1.

**Art. 51c al. 3**

Il convient d'adapter le titre compte tenu de l'introduction de la taxe communale. De plus, comme développé *supra* ch. 1.1.2, le SCC s'occupe de la perception de la taxe cantonale ainsi que du versement de la part due aux communes dotés d'un règlement, raison pour laquelle il est nécessaire d'adapter ce point dans le ReLATEC.

**Art. 51d al. 1**

Il convient d'adapter le titre compte tenu de l'introduction de la taxe communale. De plus, comme développé *supra* ch. 1.1.1, il est nécessaire de supprimer le mot « définitive » et reformuler la phrase selon la loi modifiée.

**Art. 51e al. 1**

Il convient d'adapter le titre compte tenu d'introduction d'une taxe communale. Il est nécessaire de préciser dans l'al. 1 que cela concerne le financement par le Fonds cantonal.

**Art. 51f**

Il convient d'adapter le titre compte tenu de l'introduction de la taxe communale.

**Art. 51g**

Il convient d'adapter le titre compte tenu de l'introduction de la taxe communale.

**Art. 51i**

Voir ch. 1.1.2.

**Art. 51j**

Lorsque la décision relative à la taxe sur la plus-value entre en force, elle doit encore être exigible pour permettre au SCC de facturer le montant à la personne débitrice. Le service qui est compétent pour la perception de la taxe a besoin de toutes les informations concernant le bien-fonds en relation avec les actes juridiques qui peuvent déclencher le paiement de la taxe.

Le fait que le Registre foncier doive notifier au SCC les transferts de propriété d'immeuble est déjà prévu par la loi. Toutefois, il convient de prévoir dans le ReLATEC une disposition similaire en relation avec le SeCA dans la mesure où celui-ci est tenu de communiquer au SCC les informations pertinentes sur les permis de construire qui pourraient déclencher le paiement de la taxe.

**Art. 51k**

Voir ch. 1.1.5.1.1.

**Art. 51l**

Comme développé *supra* ch.1.1.4.2., il est nécessaire de mettre à jour le montant de l'hypothèque légale par le SCC si une partie de la taxe a été payé pour éviter les désavantages au propriétaire.

---

**Art. 84 al. 1 let. b**

Il convient au préalable de souligner de manière générale que la procédure simplifiée ne peut être utilisée que pour autant que les travaux envisagés se limitent aux objets mentionnés à l'article 85 ReLATEC. Si une demande de permis porte sur des travaux de plus grande ampleur – comprenant notamment des objets de moindre importance – ou d'une autre nature, c'est bien la procédure ordinaire de permis qui doit être suivie.

L'actuel article 84 al. 1 let. b ReLATEC dispose que les réparations et transformations d'un bâtiment doivent suivre la procédure ordinaire lorsqu'elles en modifient la structure. Si l'on peut comprendre qu'une procédure ordinaire soit suivie lorsqu'une intervention porte atteinte à la structure porteuse, compte tenu des enjeux liés à la stabilité et à la résistance du bâtiment, avec la nécessité de faire appel à un mandataire qualifié pour la constitution du dossier de demande de permis, il n'en est pas de même pour les travaux qui n'affectent pas des éléments porteurs, raison pour laquelle les articles 84 al. 1 let. b et 85 al. 1 b<sup>bis</sup> sont modifiés. Cette modification permet de faire une distinction de procédure en fonction du caractère sensible ou non des travaux de réparations et de transformation de bâtiment.

**Art. 84 al. 1 let. d**

Etant donné que l'application FRIAC propose automatiquement une sélection des services à consulter par la commune dans le cadre de la procédure simplifiée, un contrôle étatique des travaux liés aux installations de chauffage et/ou d'eau chaude sanitaire, ainsi que des équipements qui leur sont liés, peut être assuré dans le cadre de cette procédure. Si l'intérêt public poursuivi par la législation sur l'énergie nécessite que ces travaux fassent l'objet d'un contrôle préalable, il semble aujourd'hui excessif de leur faire suivre une procédure ordinaire de permis, impliquant une mise à l'enquête publique obligatoire avec publication dans la Feuille officielle alors que ces travaux n'ont en principe pas d'incidence pour les tiers. Cette simplification permettra un traitement accéléré des demandes portant sur ces installations et une réduction des émoluments. L'article 85 al. 1 let. d est adapté en conséquence.

**Art. 84 al. 1 let. f**

Les articles 84 al. 1 let. f et 85 al. 1 let. a ReLATEC déterminent la procédure à suivre pour les murs de soutènement en fonction de leur hauteur par rapport au terrain naturel. La procédure ordinaire doit ainsi être suivie lorsque cette hauteur dépasse une hauteur de 1,20 m, la procédure simplifiée étant applicable pour murs dont la hauteur ne dépasse pas cette valeur. Dans une optique de simplification de la procédure pour des ouvrages techniques, il se justifie de soumettre à la procédure simplifiée l'ensemble des murs, qu'ils soient de clôture ou de soutènement. L'article 84 al. 1 let. i ReLATEC, qui exige la procédure ordinaire pour toute installation et tous travaux de nature à modifier de façon sensible la configuration du sol ou l'aspect d'un paysage, d'un lieu ou d'un quartier, demeure applicable, si l'impact d'un mur ou les travaux qu'il implique apparaissent trop conséquents.

**Art. 84 al. 1 let. i**

Compte tenu de la modification précitée, qui assujettit l'ensemble des murs à la procédure simplifiée, tout en s'inscrivant dans une logique d'allègement pour les ouvrages de moindre importance, il n'y a plus lieu de réserver l'application de l'art. 85 al. 1 let. a, raison pour laquelle cette référence est supprimée.

**Art. 84 al. 1 let. k**

Cette modification découle de la volonté de soumettre les réservoirs de récupération d'eau de pluie à la procédure simplifiée (art. 85 al. 1 let. j), voire à certaines conditions, de les dispenser de permis (art. 87 al. 1 let. e<sup>bis</sup>).

**Art. 85 al. 1 let. a**

Il est envoyé au commentaire de l'art. 84 al. 1 let. f, en précisant que les clôtures non ajourées seront désormais également soumises à la procédure simplifiée. Il s'agit ici de clarifier la pratique par rapport à ces ouvrages qui

---

donnent lieu aujourd'hui à des divergences d'interprétation concernant la procédure qui leur applicable ou le fait qu'elles soient dispensées de permis (si l'on se réfère à l'article 87 al. 1 let. d, lequel est abrogé<sup>16</sup>).

**Art. 85 al. 1 let. b<sup>bis</sup>**

Cette modification résulte de celle de l'article 84 al. 1 let. b.

**Art. 85 al. 1 let. d**

Cette modification résulte de celle de l'article 84 al. 1 let. d.

**Art. 85 al. 1 let. d<sup>bis</sup>**

La pratique montre qu'il est disproportionné de faire suivre une procédure ordinaire aux conduites souterraines qui servent au raccordement des bâtiments au réseau de distribution principal, alors que de tels travaux sont d'ordre purement technique et ne touchent en principe pas les tiers. A préciser que la consultation du Service de l'environnement (SEn) sera automatiquement proposée à l'autorité communale par le biais de FRIAC.

**Art. 85 al. 1 let. e**

L'article 85 al. 1 let. e en vigueur demande que toute installation sanitaire fasse l'objet d'une procédure simplifiée. Par ailleurs, lorsque les travaux portent sur l'aménagement d'une nouvelle cuisine, impliquant un changement d'affectation avec travaux, ils doivent suivre la procédure ordinaire (en vertu de l'art. 84 al.1 let. b), ce qui semble excessif s'agissant de travaux d'ordre technique qui n'a pas d'effet pour les tiers. Dans la mesure où la création de nouvelles installations sanitaires ou les changements d'affectation pour installer de nouvelles cuisines dans un bâtiment existant nécessite clairement un contrôle de la part de la commune et celui des services intéressés (en particulier le SEn et l'ECAB), il se justifie de la soumettre à une procédure simplifiée qui est manifestement suffisante pour assurer ce contrôle. Le remplacement d'anciennes installations sanitaires ou de cuisines par de nouvelles installations entre dans le champ d'application de l'article 87 al. 1 let. a en vigueur et demeure donc dispensé de permis. La modification apportée permet ainsi de clarifier la procédure à suivre dans ces cas de figure.

**Art. 85 al. 1 let. f<sup>bis</sup>**

L'augmentation constante du nombre de véhicules électriques s'accompagne de la nécessité d'équiper les bâtiments avec des bornes de recharge destinés à leur alimentation. Il convient de faciliter l'installations de tels objets en les soumettant à une procédure simplifiée pour l'ensemble des bâtiments, mais en les dispensant de permis lorsqu'ils sont prévus en relation avec une habitation individuelle (voir à ce sujet l'art. 87 al. 1 let. b<sup>ter</sup>).

**Art. 85 al. 1 let. j**

Quand bien même la liste des objets mentionnés à l'article 85 al. 1 let. j en vigueur n'est pas exhaustive (« telles que... ») et laisse donc une certaine marge d'appréciation à l'autorité communale (qui, en cas de doute, peut prendre l'avis de la préfecture en vertu de l'art. 85 al. 2), la pratique montre que cette disposition réglementaire fixe un cadre suffisant pour déterminer la procédure d'autorisation à suivre et ne présente donc pas de problème particulier. Il semble par ailleurs inutile de compléter davantage cette liste étant donné que les types de constructions et installations de peu d'importance qui ne sont pas utilisées ni utilisables pour l'habitation et le travail sont innombrables. Sont toutefois désormais mentionnés les pergolas, les bûchers et les réservoirs de récupération d'eau de pluie qui sont très souvent aménagés de manière isolée et sont soumis à autorisation en application de l'article 22 LAT. Une exception est toutefois introduite pour les bûchers, les pergolas végétalisées et les réservoirs de récupération d'eau de pluie d'une emprise maximale au sol de 6 m<sup>2</sup> et d'une hauteur maximale de 2,50 m qui sont nouvellement dispensés de permis lorsqu'ils sont prévus à l'intérieur de la zone à bâtir, au sens de l'art. 87 al. 1 let. e<sup>bis</sup> ch. 1.

---

<sup>16</sup> Voir commentaire p. 14.

---

### **Art. 87 al. 1 let. b**

La procédure à suivre pour les piscines privées a fait débat au cours de ces dernières années dans le canton de Fribourg. Elle a notamment fait l'objet d'une clarification par le Conseil d'Etat dans sa réponse à la question Clément/Cotting<sup>17</sup>. Il y a précisé qu'à teneur de l'article 85 al. 1 let. f ReLATEC, les piscines privées étaient soumises à autorisation (en l'occurrence selon la procédure simplifiée), même si elles étaient non couvertes et non chauffées et démontables, du moment qu'elles étaient dotées d'un circuit de traitement d'eau, ceci compte tenu du fait que ce type de système génère des nuisances sonores justifiant un contrôle préalable en prenant considération l'intérêt des voisins, raison pour laquelle une procédure d'annonce – qui ne nécessite pas d'avis aux voisins – ne semble pas appropriée. Dans cette réponse, le Conseil d'Etat avait certes annoncé qu'il examinerait la possibilité d'un assouplissement pour ce type de piscines, en prévoyant éventuellement de les dispenser de permis quand bien même elles disposaient d'un circuit de traitement d'eau. Après une analyse complémentaire, il apparaît que le cadre strict défini par l'article 22 LAT et la jurisprudence, exigeant notamment la prise en compte de l'intérêt des voisins, ne permet toutefois pas d'introduire l'assouplissement envisagé. La disposition est donc maintenue avec simplement une adaptation mineure de sa formulation.

### **Art. 87 al. 1 let. b<sup>ter</sup>**

Il est renvoyé au commentaire de l'article 85 al. 1 let. f<sup>bis</sup>.

### **Art. 87 al. 1 let. c<sup>bis</sup>**

Les communes et le SeCA sont occasionnellement saisis de questions portant sur la procédure à suivre pour les croix sommitales ainsi que sur l'admissibilité de celles-ci. En vertu de la pratique actuelle, ces objets sont soumis à autorisation selon la procédure simplifiée et leur implantation hors de la zone à bâtir doit être considérée comme étant imposée par sa destination au sens de l'article 24 LAT pour être autorisée. On peut toutefois légitimement s'interroger sur la nécessité de soumettre à une procédure de permis de tels objets compte tenu de leur simplicité et de leur faible impact (voire quasi inexistant) sur le paysage lorsqu'ils restent bien sûr de dimensions raisonnables et ne se situent pas dans des endroits sensibles du point de vue paysager. Le fait que les croix sommitales revêtent un aspect symbolique marqué, à caractère religieux, ne semble toutefois pas justifier à lui seul un contrôle préalable de la part de la collectivité au sens de l'article 22 LAT et de la jurisprudence y relative. Il semble donc admissible d'exempter ce type d'ouvrage d'une procédure d'autorisation, à condition qu'une hauteur maximale de 2 mètres soit respectée<sup>18</sup>.

### **Art. 87 al. 1 let. d**

Selon l'article 87 al. 1 let. d en vigueur, les clôtures sont dispensées de permis. Si la présente modification prévoit le maintien de cette possibilité pour les clôtures ajourées (voir le commentaire de l'art. 85 al. 1 let. a pour les clôtures non ajourées) à l'intérieur des zones à bâtir, il ressort de la jurisprudence constante du Tribunal fédéral<sup>19</sup> reprise récemment par le Tribunal cantonal<sup>20</sup> qu'en dehors de la zone à bâtir, que les clôtures implantées hors de la zone à bâtir sont soumises à l'obligation de permis.

### **Art. 87 al. 1 let. e<sup>bis</sup>**

Compte tenu de la volonté d'alléger la procédure d'autorisation pour des objets de moindre importance et dans les limites de ce que permet l'article 22 LAT, au vu de solutions similaires prévues par d'autres cantons<sup>21</sup>, il est proposé

---

<sup>17</sup> 2022-CE-40.

<sup>18</sup> Une solution similaire est prévue dans le canton des Grisons (Art. 40 Raumplanungsverordnung für den Kanton Graubünden, 801.110),

<sup>19</sup> ATF 118 Ib 49.

<sup>20</sup> ATC 602 2021 196 du 23 mars 2022.

<sup>21</sup> Voir notamment les solutions différenciées prévues par les cantons de Neuchâtel (art. 4b du règlement d'exécution de la loi sur les constructions du 16 octobre 1996, RSN 720.1), Berne (art. 6 et 7 du décret concernant la procédure d'octroi du permis de construire du 22 mars 1994, RSB 725.1), Vaud (art. 68a du règlement d'application de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions du 19 septembre 1986, 700.11.1), Argovie (Art. 49 Bauverordnung vom 25 mai 2011, SAR 713.121), Grisons (Art. 40 Raumplanungsverordnung für den Kanton Graubünden vom 24.05.2005, BR 801.110), Lucerne (Art. 54 Planungs- und Bauverordnung vom 29.10.2013, SRL Nr. 736) ou Zürich (Art. 1 et 2a Bauverfahrensverordnung vom 3. Dezember 1997, 700.6).

---

de dispenser de permis toute une série d'ouvrages qui ne nécessitent pas de contrôle préalable particulier étant donné qu'ils se situent à l'intérieur de la zone constructible et que leur impact est insignifiant.

Les bûchers, cabanons de jardin, serres privées ainsi que les réservoirs de récupération d'eau de pluie d'une emprise au sol maximale de 6 m<sup>2</sup> et d'une hauteur totale maximale de 2,50 mètres peuvent ainsi être dispensés de permis lorsqu'ils se situent à l'intérieur de la zone à bâtir, de même que les pergolas végétalisées de 12 m<sup>2</sup> et d'une hauteur totale maximale de 2,50 mètres. Afin d'éviter des conflits de voisinage, il est exigé en plus que ces objets soient implantés à une distance du fonds voisin correspondant au minimum à la moitié de leur hauteur (ch. 1 et 2). Si ces exigences (dimensions, distance à la limite) ne sont pas respectées, ces objets devront suivre la procédure simplifiée en vertu de l'article 85 al. 1 let. j.

Compte tenu des modifications apportées aux articles 85 al.1 let a et 87 al. 1 let. d ainsi qu'aux commentaires y relatifs, les clôtures ajourées à l'intérieur de la zone à bâtir peuvent être dispensées de permis (ch. 3).

Le caractère durable d'une construction ou installation est un des critères de base qui justifient de la soumettre à une obligation de construire<sup>22</sup>. Dans la pratique, il n'est toutefois pas aisé de déterminer à partir de combien de temps un ouvrage implanté de manière temporaire. Il s'agit également de tenir compte des nuisances liées à son utilisation, que ce soit en lien avec des intérêts publics (p.ex. protection des eaux, de la forêt, des biens culturels), d'autres règles de police ou par rapport au voisinage (nuisances olfactives, sonores)<sup>23</sup>. Ces questions se posent de manière accrue pour les constructions et installations mises en place de manière limitée dans le temps à des fins touristiques ou de loisir (p.ex. stands ou installations particulières pour de la restauration, patinoire publique en ville, et autres expositions ou manifestations). Dans ce contexte, une durée maximale de trois mois, correspondant à la durée d'une saison de l'année, paraît à cet égard raisonnable et appropriée pour admettre une dispense de permis en relation avec ce type d'activités temporaires (ch. 4). Ce critère permet d'introduire une limite claire dans le temps et de poser un cadre nécessaire pour des manifestations certes bienvenues sous l'angle de la vie culturelle et sociale, ainsi que pour le tourisme, mais dont l'impact et les nuisances ne peuvent être totalement ignorés.

### **Art. 87 al. 2**

Il se justifie de compléter l'article 87 al. 2 ReLATeC en vigueur par d'autres critères exigeant qu'une procédure simplifiée de permis soit suivie pour les objets énumérés aux alinéas a à e<sup>bis</sup> de cette disposition compte tenu notamment de la mention d'une dispense de permis pour les constructions et installations mises en face de façon temporaire à des fins touristiques ou de loisir pour une durée maximale de trois mois. Cette disposition s'inscrit dans le cadre de l'article 22 al. 3 LAT qui prévoit une réserve générale du droit fédéral et cantonal spécial dont l'application nécessite un contrôle préalable de la part des autorités (en l'occurrence les communes) par le biais d'une procédure d'autorisation (en l'occurrence la procédure simplifiée dans laquelle les services intéressés doivent être consultés)<sup>24</sup>. Doivent être pris en compte les intérêts publics liés à la protection des eaux, de la forêt, des objets naturels, à l'aménagement des routes et à la sécurité routière (en application de la nouvelle loi sur la mobilité<sup>25</sup>), ainsi qu'à la protection des biens culturels qui sont susceptibles d'être atteints même lorsque ces objets se situent à l'intérieur de la zone à bâtir.

### **Art. 87 al. 3**

En vertu de l'article 18a al. 2 LAT, le droit cantonal peut désigner des types déterminés de zones à bâtir où l'aspect esthétique est mineur, dans lesquels d'autres installations solaires – qui ne sont pas suffisamment adaptés aux toits – peuvent aussi être dispensées d'autorisation et suivre simplement une procédure d'annonce. Il s'agit en premier lieu

---

<sup>22</sup> Cf. 2.2, p. 8.

<sup>23</sup> RUCH, op. cit. Art. 22 N. 35 s.

<sup>24</sup> Ruch, op. cit. Art. 22 N. 94.

<sup>25</sup> Loi sur la mobilité du 5 novembre 2021, RSF 780.1, et son règlement du 20 décembre 2022 (RMob, RSF 780.11).

---

des zones d'activités<sup>26</sup>. Dans l'objectif de favoriser autant que possible l'aménagement des installations solaires sur des bâtiments, il convient aujourd'hui de faire usage de cette possibilité. La volonté de soumettre à la procédure d'annonce dans les zones d'activités des installations solaires qui ne sont suffisamment adaptées aux toits selon les critères fixés par le droit fédéral ou qui sont aménagées en façade se fonde donc directement sur cette disposition fédérale.

#### **Art. 113a**

Comme développé supra ch. 2.1.2., l'objectif est de laisser aux communes qui souhaitent se doter d'un règlement communal un certain temps pour le faire, tout en évitant qu'elles perdent des montants dues pour des mesures d'aménagement approuvées après le 1<sup>er</sup> octobre 2023 et perçues avant l'entrée en vigueur du règlement communal. Dans ce cas, l'Etat conservera les montants perçus pour les mesures d'aménagement approuvées après le 1<sup>er</sup> octobre 2023 et versera les sommes dues aux communes si leur règlement communal est entré en vigueur dans le délai de deux ans. On rappelle à toute fin utile que les communes dont le règlement aura été approuvé par la DIME après ce délai pourront uniquement prélever une taxe communale pour des mesures approuvées après l'entrée en vigueur dudit règlement.

## **4 Conséquences financières et conformité au droit supérieur**

---

Les conséquences financières liées à l'application des nouvelles dispositions de la LATeC concernant la taxe sur la plus-value ont été identifiées de manière générale dans le cadre du rapport complémentaire de la Commission accompagnant le projet de loi bis, puis de manière détaillée par le Conseil d'Etat. Les modifications n'entraînent quant à elles pas de conséquences financières. Le principe de financement par le biais du Fonds de la plus-value est d'ores et déjà fixé par l'article 113c al. 2 LATeC. Les règles de gestion de ce Fonds telles que définies par les art. 51a ss ReLATeC, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, ne sont pas remises en cause par le présent projet.

Les modifications concernant l'obligation et la dispense de permis, qui ne portent que sur des questions d'ordre procédural, n'induisent pas de conséquences financières et en personnel.

La modification du ReLATeC est en outre conforme au droit supérieur et ne comporte aucune incompatibilité avec le droit européen.

---

<sup>26</sup> Intervention Diener, BO CE 2011 1181 ; voir Jäger, in Commentaire pratique LAT : Autorisation de construire, protection juridique et procédure, EspaceSuisse Schulthess, 2020, Art. 18a N. 37.