

Rapport accompagnant l'avant-projet de loi modifiant la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC)

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport explicatif accompagnant l'avant-projet de modification de la LATeC.

1 GARANTIE DE PRISE EN CHARGE DE LA TOTALITÉ DES COÛTS DE MISE EN ŒUVRE D'UN PLAN D'AMÉNAGEMENT DE DÉTAIL

1.1 Origines de l'avant-projet

En date du 23 juin 2022, le Grand Conseil a adopté la motion¹ déposée par Jacques Morand, David Fattebert ainsi que 18 cosignataires, qui demandait l'introduction dans la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC)² d'une base légale permettant de garantir la prise en charge, par les propriétaires, des frais de mise en œuvre d'un plan d'aménagement de détail (ci-après : PAD) lorsque des aménagements et installations ne relevant pas de la notion d'équipement au sens des art. 19 LAT et 94 LATeC sont réalisés par la commune. A titre d'exemple, les motionnaires citent la construction d'un parking commun, d'une arborisation particulière ou encore d'un plan de mobilité spécifique. Lorsqu'un PAD prévoit la construction de tels éléments, la commune peut conclure une convention de mise en œuvre du PAD qui fixe la répartition de la prise en charge des coûts entre les propriétaires. Toutefois, il n'existe aucune base légale permettant de garantir la couverture de ces frais en cas de défaillance d'un-e propriétaire (par exemple en cas de faillite d'une personne morale ou du décès d'un-e propriétaire), car la loi ne permet pas d'imposer ces frais aux nouveaux propriétaires.

Concrètement, les motionnaires demandent, d'une part, que la convention de mise en œuvre d'un PAD puisse être inscrite au Registre foncier et, d'autre part, que les frais de mise en œuvre de cette convention puissent être garantis par une hypothèque légale.

Le présent avant-projet de loi fait suite à l'acceptation de cette motion et propose d'y répondre comme expliqué ci-après au point 1.3.

1.2 Rappel de la situation actuelle

Le droit cantonal en vigueur impose aux propriétaires de contribuer au financement de certains frais découlant d'un PAD. L'art. 67 al. 4 LATeC prévoit que les propriétaires doivent participer aux frais de planification et d'approbation des PAD. De plus, selon l'art. 100 al. 1 LATeC, ils sont tenus de contribuer aux frais d'équipement, selon le principe de la couverture des frais effectifs et en fonction des avantages retirés. La notion d'équipement est définie à l'art. 94 LATeC, qui distingue les éléments faisant partie de l'équipement de base (al. 1) et de l'équipement de détail (al. 2). Par le renvoi de l'art. 67 al. 4 aux art. 100 ss LATeC, la procédure de perception des frais d'équipement est également applicable aux frais d'élaboration et d'approbation des PAD. Ainsi, les contributions communales sont perçues sur la base d'un règlement élaboré par le législatif communal, qui précise le type de contributions selon les équipements concernés, les coûts à répartir, les principes de répartition, les taux appliqués, ainsi que la procédure de perception (art. 101 al. 1 et 2 LATeC). Le tableau des contributions est mis à l'enquête publique pendant 30 jours, période durant laquelle les

¹ 2021-GC-168.

² Loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC), RSF 710.1.

propriétaires concernés peuvent formuler une opposition (art. 102 al. 1 LATeC). Le conseil communal statue sur les oppositions dans un délai de 60 jours, et les propriétaires peuvent contester cette décision auprès du Tribunal cantonal (art. 102, al. 2 et 3 LATeC). Le paiement des contributions, ainsi que leurs intérêts, est garanti par une hypothèque légale (art. 103 al. 5 de la LATeC).

La loi permet ainsi de contraindre les propriétaires à contribuer aux frais de planification et d'approbation des PAD, ainsi qu'aux frais d'équipement. Cependant, les coûts relatifs aux constructions, aménagements et installations qui sont prévues par un PAD et qui ne relèvent pas de l'équipement ne sont pas couverts. Ces éléments jouent pourtant un rôle crucial dans la qualité de vie des habitants et de la durabilité des espaces urbains. Comme l'ont justement relevé les motionnaires, force est de constater que le droit actuel ne permet pas d'obliger un propriétaire à prendre en charge la totalité des coûts de mise en œuvre d'un PAD. De plus, une convention entre parties ne lie que celles qui l'ont conclue et ne peut être opposée, par exemple, à un nouveau propriétaire ou à une nouvelle propriétaire.

Dans le contexte des démarches qui doivent être entreprises en application du droit fédéral pour favoriser la densification tout en garantissant la qualité du milieu bâti, il se justifie de modifier la LATeC pour garantir la prise en charge complète des coûts liés à la mise en œuvre d'un PAD.

1.3 Solution proposée par l'avant-projet

Dans la majorité des cas, les propriétaires concernés par un PAD parviennent à s'entendre sur les modalités de mise en œuvre sans qu'une intervention de l'autorité communale soit nécessaire. Cependant, le risque subsiste que des propriétaires ne respectent pas pleinement leurs obligations, que ce soit en raison de désaccords ou de la modification inattendue des circonstances telle que la faillite ou le décès d'un propriétaire. Ce risque est d'autant plus sérieux pour les communes d'agglomération qui sont appelées à planifier des secteurs de taille importante et comprenant de nombreux propriétaires. Dans un contexte de développement territorial visant la densification du tissu bâti et l'utilisation croissante des PAD dans les zones à bâtir, il n'appartient pas aux collectivités publiques de pallier les manquements des propriétaires à leurs obligations. Il est donc légitime que les communes puissent se prémunir contre ce risque. Le législateur a déjà reconnu l'importance d'impliquer les propriétaires dans ce processus, comme le reflète l'art. 67 al. 4 LATeC qui prévoit qu'ils doivent participer aux frais de planification et l'approbation des PAD. Compte tenu de l'évolution dans la gestion territoriale au niveau communal, qui accorde une attention croissante aux enjeux énergétiques et à la biodiversité, il semble pertinent d'adapter le système de financement des mesures de planification afin de permettre aux communes de faire supporter aux propriétaires les frais de mise en œuvre des PAD, garantissant ainsi une répartition équitable des charges entre la collectivité et les particuliers.

Il est important de souligner qu'aucun instrument de droit privé relatif aux obligations contractuelles, tel que la reprise de dettes ou la clause de transfert, ne peut combler la lacune actuelle. La loi garantit l'exécution de diverses obligations par une hypothèque légale de droit public³ dans divers domaines, par exemple pour le paiement de la taxe sur la plus-value (art. 113g LATeC), des frais d'exécution par substitution (art. 171 al. 4 LATeC) ou des frais occasionnés par un remaniement parcellaire (art. 108 al. 3 LATeC). Comme vu précédemment, le paiement frais

³ Au sens de l'art. 73 de la loi d'application du code civil suisse du 10 février 2012 (RSF 210.1 ; LACC).

découlant de l'équipement des parcelles et les coûts de planification et d'approbation des PAD sont également garantis par une hypothèque légale (cf. art. 103 al. 5 par renvoi de l'art. 67 al. 4 LATeC).

Le fait que les coûts liés à la réalisation des éléments qui n'entrent pas dans la notion d'équipement ne puissent pas être imposés aux propriétaires crée une incertitude quant à leur prise en charge effective. En pratique, les PAD incluent le plus souvent des infrastructures et des aménagements complémentaires qui, bien qu'essentiels, ne sont pas qualifiés d'équipement, tels qu'un plan de mobilité ou la végétalisation du secteur. Ces éléments apportent néanmoins des avantages directs aux propriétaires en termes de valorisation de leurs biens. Etendre les obligations financières des propriétaires pour inclure les frais de réalisation de ces éléments permettrait de garantir que les investissements communaux, qui améliorent la qualité de vie d'un quartier et augmentent la valeur foncière, soient supportés de manière plus équitable par les bénéficiaires.

Comme mentionné ci-dessus (ch. 1.2), le paiement des contributions et de leurs intérêts sera garanti par une hypothèque légale (art. 103 al. 5 LATeC par analogie). Les modalités d'inscription des hypothèques légales au Registre foncier sont régies par les art. 76 al. 1 et 118 de l'ordonnance du 23 septembre 2011 sur le registre foncier (ORF)⁴. L'art. 76 ORF précise que le justificatif relatif au titre pour l'inscription d'une hypothèque légale consiste dans les documents établissant les créances en garanties desquelles l'hypothèque doit être inscrite. Dans certains cas, une hypothèque légale peut trouver son fondement dans une loi cantonale, conformément à l'art. 836 du Code civil (CC)⁵ qui précise encore que la créance publique doit être en rapport direct avec l'immeuble grevé. Le droit cantonal accorde au créancier ou à la créancière (en l'occurrence, l'autorité) une prétention à la constitution d'une hypothèque légale, laquelle nécessite soit l'accord formel du ou de la propriétaire, soit une décision de l'autorité entrée en force. Il en découle que, sous réserve de l'accord du ou de la propriétaire, la convention de mise en œuvre du PAD ne remplit pas les conditions pour être inscrite au Registre foncier, puisqu'elle ne découle pas d'une décision de l'autorité communale entrée en force. Il n'est donc pas possible de répondre favorablement à la demande des motionnaires d'inscrire la convention de mise en œuvre du PAD entre la commune et les propriétaires au Registre foncier.

Le Conseil d'Etat est d'avis que pour garantir une cohérence entre les contributions et assurer une répartition équitable, il convient d'appliquer la même procédure que celle appliquée aux frais de planification et d'approbation, soit celle des art. 100 ss LATeC décrite ci-dessus (ch. 1.2), afin de garantir la cohérence des modalités de perception des contributions. Les communes restent libres de conclure avec les propriétaires des conventions, juridiquement qualifiées de contrats de droit administratifs, pour régler les différentes modalités de la mise en œuvre du PAD qui ne concernent pas les frais liés à leur mise en œuvre. La solution proposée, certes plus lourde que celle demandée par les motionnaires, s'inscrit dans un processus déjà utilisé par les communes en ce qui concerne les frais d'approbation et d'adoption des PAD, ainsi que les frais d'équipement. Bien que plus complexe, cette approche offre une transparence et répond à l'objectif des motionnaires en liant directement l'obligation de contribuer aux frais directement aux parcelles concernées.

L'adaptation législative proposée permettra de créer la sécurité juridique demandée par les motionnaires. Par le biais de ce mécanisme, qui permettra de pallier l'éventuelle défaillance d'un ou d'une propriétaire, mais aussi d'étendre la répartition des frais aux propriétaires ultérieurs, les communes pourront prévoir une couverture intégrale des coûts de mise en œuvre des PAD.

⁴ RS 211.432.1.

⁵ Code civil suisse du 10 décembre 1907, RS 210.

2 CONTRIBUTION DE REMPLACEMENT POUR LES JARDINS POTAGERS

2.1 Origine de l'avant-projet

Le 14 octobre 2022, le Grand Conseil a adopté la motion⁶ déposée par Jacques Morand, Nicolas Pasquier et 23 cosignataires demandant la modification de l'art. 61 al. 2 LATEC pour y inclure une contribution de remplacement des jardins potagers, similaire à celle déjà prévue pour les places de jeux et de détente ainsi que pour les places de stationnement, dont l'aménagement est obligatoire selon le règlement d'exécution de la LATEC (ReLATEC)⁷. Le non-respect de cette obligation par un ou une propriétaire peut être compensé par une contribution équitable, prévue à l'art. 61 al. 1 LATEC. Les motionnaires demandent ainsi que l'art. 61 al. 2 LATEC soit modifié pour inclure les jardins potagers, car actuellement, la possibilité offerte aux communes par la LATEC se limitent aux deux installations mentionnées.

Le présent projet de loi fait suite à l'acceptation de cette motion et propose d'ajouter, comme demandé par les motionnaires, les jardins potagers à la liste des installations pour lesquelles une contribution de remplacement peut être demandée par les communes.

2.2 Rappel de la situation actuelle

L'art. 61 al. 2 LATEC permet aux communes d'imposer des contributions de remplacement lorsque la commune dispense un propriétaire d'aménager des places de stationnement ou des places de jeux sur son terrain privé. Cette disposition autorise l'autorité à percevoir une taxe compensatoire afin de les aménager à sa place. Cependant, cette possibilité de prélèvement ne peut s'appliquer qu'à des constructions ou installations explicitement prévues par une loi formelle, conformément au principe de la légalité. Le Tribunal fédéral a constamment souligné l'importance pour les citoyens de pouvoir clairement comprendre les contours de la contribution qui leur est imposée⁸. Par conséquent, selon le droit en vigueur, les contributions de remplacement ne peuvent porter que sur les places de jeux et de stationnement.

2.3 Solution proposée par l'avant-projet

La densification et le développement de l'urbanisation vers l'intérieur posent des défis importants pour la qualité de vie en milieu urbain. Les jardins potagers, en tant qu'espaces verts, contribuent à la promotion de la durabilité environnementale, à la cohésion sociale et à l'éducation. Ils peuvent potentiellement contribuer à la biodiversité urbaine en fournissant un habitat pour divers insectes et petits animaux. Ils peuvent offrir des espaces de loisirs et favoriser l'engagement communautaire, contribuer à une meilleure gestion des eaux pluviales et à une réduction des îlots de chaleur.

La perception d'une contribution de remplacement lorsque les propriétaires n'aménagent pas de jardins potagers offre aux communes une opportunité supplémentaire pour encourager et valoriser la création d'espaces verts dans des zones appropriées, apportant une plus-value en termes de qualité du milieu bâti. Il convient ainsi de modifier l'art. 61 al. 2 LATEC pour ajouter les jardins potagers à la liste des infrastructures pour lesquelles la commune peut demander une contribution de remplacement. Dans la mesure où cette disposition permet uniquement aux communes de prélever des émoluments en matière de contributions de remplacement, elle ne constitue pas une

⁶ 2022-GC-66.

⁷ Règlement d'exécution de la LATEC du 1^{er} décembre 2009 (ReLATEC), RS 710.11.

⁸ Arrêt du TC 2C_609/2010 du 18 juin 2011, consid. 3.1.

base légale suffisante autorisant les communes à imposer la création de jardins potagers. La modification de l’alinéa 2 nécessitera ainsi une adaptation du ReLATEC⁹ afin de créer au niveau du droit cantonal la base légale nécessaire pour permettre au conseil communal de prévoir l’obligation de créer de jardins potagers dans le règlement communal d’urbanisme (RCU).

3 INTRODUCTION DE LA SIGNATURE ÉLECTRONIQUE DANS LES PROCEDURES DE PERMIS DE CONSTRUIRE

3.1 Origines de l’avant-projet

Le 11 octobre 2023, le Grand Conseil a accepté le mandat déposé le 23 juin 2022 par les députés Daniel Bürdel, Bertrand Gaillard et 8 cosignataires¹⁰, demandant l’introduction rapide de la signature électronique dans les procédures de permis de construire, dans le but d’améliorer et d’accélérer les procédures d’octroi des permis. Dans sa réponse, le Conseil d’Etat a souligné que l’introduction de la signature électronique dans les procédures de permis de construire n’était pas le seul facteur expliquant la durée de traitement des procédures, mais que cette introduction permettra de gagner du temps et de la stabilité dans les procédures. Par exemple, en supprimant le papier pour rendre obligatoire l’utilisation de l’application FRIAC pour tous les échanges de documents, les informations sur le traitement du dossier seraient plus facilement accessibles aux requérant-e-s et leurs mandataires. De plus, cela permettrait d’éviter aux communes, au Service des constructions et de l’aménagement (SeCA) ainsi qu’aux préfectures de devoir alimenter les dossiers papier au fur et à mesure de l’instruction de la demande de permis de construire dans FRIAC.

Le présent avant-projet de loi met en œuvre le mandat et prévoit une modification légale en vue d’assurer un traitement 100% électronique de la procédure de permis de construire, avec intégration de la signature électronique.

3.2 Rappel de la situation actuelle

La LATEC (modification adoptée le 8 février 2017) et le ReLATEC ont d’ores et déjà été adaptés lorsque l’utilisation de la plateforme FRIAC pour la gestion de la procédure de permis de construire a été rendue obligatoire dès juin 2019. Les dispositions actuelles prévoient plusieurs cas de figure dans lesquels une copie papier du dossier doit être transmises aux autorités compétentes. Or la signature électronique n’est valable que sur des documents électroniques ; une fois ceux-ci imprimés, la signature perd toute valeur juridique. Le traitement 100% électronique du dossier est donc nécessaire pour que l’utilisation de la signature électronique ait du sens.

3.3 Solution proposée par l’avant-projet

La modification de la LATEC vise à déroger à la règle générale prévue par la loi sur les communes concernant les signatures des autorités communales compétentes (art. 83 al. 1 LCo ; RSF 140.1). Cette modification permet de réduire les coûts pour les communes et de simplifier les procédures en passant par FRIAC. Il conviendra d’adapter le ReLATEC afin de supprimer les exigences relatives aux copies « papier », et ce, pour faciliter la gestion de la procédure et permettre que la plupart des

⁹ Proposition pour la modification de l’art. 63a al. 1 ReLATEC : ¹ Le conseil communal peut, dans le cadre de la réglementation de ses zones permettant l’habitation, prévoir une obligation de disposer de jardins potagers ; le cas échéant, il définit la surface des jardins potagers dans le règlement communal d’urbanisme.

¹⁰ 2022-GC-116

documents émis et transmis via la plateforme soient valablement signés électroniquement par les différentes parties concernées¹¹.

4 INTRODUCTION DU PRINCIPE D'UNE DISTANCE MINIMALE DES EXPLOITATIONS DE MATÉRIAUX PAR RAPPORT AUX ZONES À BÂTIR DESTINÉES À L'HABITATION

4.1 Origine de l'avant-projet

Le 28 mars 2025, le Grand Conseil a partiellement accepté la motion déposée par les députés Daniel Savary et Sandra Lepori demandant la modification de la LATeC afin d'y intégrer une distance minimale entre les gravières et les habitations¹². Selon les motionnaires, la mise en consultation du plan sectoriel pour l'exploitation des matériaux (PSEM) a mis en évidence l'ampleur des nuisances potentielles liées à ces exploitations, en particulier le bruit, la poussière et les vibrations. Les députés ont proposé, par analogie avec les distances appliquées aux éoliennes, une distance de 300 mètres, qui peut être réduite à 200 mètres dans des cas exceptionnels de force majeure lorsque l'intérêt de l'exploitation prime sur celui des habitants voisins.

Dans sa réponse du 18 février 2025, le Conseil d'État a reconnu l'importance de prendre en compte ces nuisances, mais a estimé qu'il n'était pas opportun d'inscrire dans la loi une valeur fixe pour la distance minimale à respecter. En revanche, il s'est déclaré favorable à l'introduction dans la LATeC d'une disposition de principe visant à préserver les zones habitées des nuisances liées aux exploitations, permettant ainsi aux autorités de planification d'adopter des mesures adaptées à chaque situation.

4.2 Cadre légal en vigueur et instruments de planification

L'art. 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT)¹³ dispose notamment que dans l'accomplissement de leurs tâches, les autorités de planification doivent tenir compte des données naturelles ainsi que des besoins de la population et de l'économie (al. 1). Elles soutiennent par des mesures d'aménagement les efforts qui sont entrepris notamment aux fins de garantir des sources d'approvisionnement suffisantes dans le pays (al. 2 let. d). L'article 3 al. 3 let. b LAT prévoit quant à lui qu'elles doivent veiller à préserver autant que possible les lieux d'habitation des atteintes nuisibles ou incommodantes, telles que la pollution de l'air, le bruit et les trépidations. Quant à l'art. 2 al. 3 LAT dispose que les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à laisser aux autorités qui leur sont subordonnées en cette matière la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches. En relation avec cette disposition, l'art. 3 al. 1 de l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (OAT)¹⁴ exige des autorités de planification de peser les intérêts en présence, en déterminant les intérêts concernés (let. a), appréciant ces intérêts notamment en fonction du développement spatial souhaité et des implications qui en résultent (let. b) et en fondant leur décision sur cette appréciation, en veillant à prendre en considération, dans la mesure du possible, l'ensemble des intérêts concernés (al. 3).

Selon l'art. 1 al. 2 let. i LATeC, la loi poursuit le but de contribuer à la mise en place d'un milieu construit de qualité en vue de satisfaire les besoins de ses utilisateurs. Cette disposition exprime

¹¹ Sont concernés les articles 88 al. 3, 89 al. 3, 93 al. 1 et 98 al. 2 ReLATeC.

¹² 2024-GC-174.

¹³ Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT), RS 700.

¹⁴ Ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT), RS 700.1.

l'objectif général de garantir un cadre de vie agréable dans les zones d'habitation, conformément au principe général fixé dans la LAT.

Le canton est soumis à l'obligation d'aménager le territoire. S'agissant du domaine sectoriel de l'approvisionnement, qui couvre l'extraction de matériaux, il est tenu d'élaborer une étude de base. Le plan sectoriel pour l'exploitation des matériaux (PSEM), qui doit être réexaminé tous les dix ans, constitue une telle étude au sens de la législation sur l'aménagement du territoire. De caractère non contraignant, ni pour les autorités ni pour les particuliers, le PSEM sert à l'élaboration de la thématique du plan directeur cantonal traitant de l'exploitation des matériaux, en particulier pour définir les sites retenus par le canton afin de couvrir ses besoins à 25 ans en matériaux de construction. Actuellement, le PSEM est en cours de révision¹⁵.

En tant qu'étude de base au sens de la législation sur l'aménagement du territoire (art. 16 LATeC), le PSEM est un instrument de coordination qui s'adresse aux communes, aux services cantonaux et aux particuliers concernés par l'exploitation des matériaux. Il n'est liant ni pour les autorités, ni pour les particuliers. C'est le plan directeur cantonal qui définit la stratégie cantonale d'aménagement du territoire (art. 13 et 14 LATeC), le contenu matériel pour les domaines qu'il traite, ainsi que les modalités pour la mise en œuvre. Il est un instrument ayant un caractère obligatoire pour le canton, les régions et les communes, dès son adoption par le Conseil d'Etat. Dès son approbation par le Conseil fédéral, il lie également les autorités fédérales et les cantons voisins. Le thème du plan directeur cantonal « T414 Exploitation des matériaux » fait donc l'objet d'une proposition de modification en parallèle et sur la base de la révision du PSEM.

Dans ce sens, les sites retenus comme prioritaires pour l'extraction de matériaux dans le plan directeur cantonal sont des secteurs ou des projets peuvent être étudiés à l'échelle locale. La planification cantonale prévoit de la marge de manœuvre afin de tenir compte de l'autonomie communale en matière d'aménagement du territoire, d'études de détail quant à la qualité effective des gisements et de la liberté des propriétaires fonciers de permettre ou non l'exploitation de leur terrain. En tant que loi d'exécution de la LAT, la LATeC détermine les instruments et les procédures d'aménagement du territoire à l'échelle cantonale qui permettent notamment la légalisation des mesures prévues par la législation spéciale. C'est dans le cadre de ces instruments, en particulier les plans d'aménagement local (PAL), que les communes examinent les différentes mesures d'aménagement et restrictions à la propriété qu'elles doivent prévoir en tenant compte des spécificités de leur territoire (topographie, éléments naturels assurant une fonction de tampon, etc.) et des intérêts en présence. Les mesures de planification qu'elles adoptent sont ensuite soumises à l'examen de la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME) qui les approuvent si elles apparaissent conformes au cadre légal supérieur et opportunes.

Comme l'a expliqué le Conseil d'Etat dans sa réponse à la motion, il partage l'objectif d'une distance minimale émis par les motionnaires, mais estime il n'apparaît pas judicieux de fixer dans la législation des mesures à caractère trop détaillé qui, en raison de leur nature même, devraient être examinées puis approuvées au terme d'un processus de planification après une pesée complète des intérêts en présence, en tenant compte des circonstances particulière de chaque cas d'espèce.

Dans ce contexte et suite à l'acceptation partielle de la motion par le Grand Conseil selon la proposition du Conseil d'Etat, il est proposé d'introduire dans la LATeC une disposition de principe relative à la distance des gravières par rapport aux zones à bâtir, en donnant ainsi une base légale pour fixer des distances précises dans la planification, avec comme ordre de grandeur la distance minimale de 100 m telle qu'elle est pratiquée notamment par les cantons de Vaud, Valais, Neuchâtel, Jura,

¹⁵ La consultation publique du plan révisé et de la modification y relative du plan directeur cantonal s'est déroulée du 14 juin 2024 au 13 septembre 2024 et ses résultats sont en cours d'analyse

Genève et Zoug. L'ancrage de ce principe dans la loi permettra de laisser la marge d'appréciation nécessaire aux autorités de planification, conformément au prescrit de l'art. 2 al. 3 LAT, plus particulièrement aux communes concernées au moment de la création de la zone pour l'exploitation pour la déterminer de la manière la plus adéquate en assurant la coordination avec les autres domaines à incidence spatiale.

4.3 Solution proposée par l'avant-projet

La modification vise à intégrer explicitement la condition du respect d'une distance raisonnable à respecter par les zones d'exploitation de matériaux vis-à-vis des zones à bâtir destinées à l'habitat. L'ajout de ce principe dans la LATeC permettra aux communes et aux autorités cantonales de mieux encadrer l'implantation de nouvelles exploitations à proximité des habitations. Cette condition, introduite en application directe des buts et principes de la LAT, permet de répondre au souhait des motionnaires tout en laissant aux autorités compétentes la flexibilité nécessaire pour rechercher les mesures les plus adaptées aux circonstances locales.

5 COMMENTAIRES DES DISPOSITIONS

Art. 61 al. 2 AP-LATeC

Il est proposé d'ajouter les jardins potagers à la liste des objets pour lesquels une contribution de remplacement peut être perçue, offrant ainsi aux communes un moyen d'assurer la création d'espaces verts lorsqu'un ou une propriétaire n'est pas en mesure de le faire.

L'art. 60 al. 1 LATeC attribue au conseil communal la compétence d'adopter le RCU. L'art. 61 al. 2 LATeC confère en outre à la commune une compétence supplémentaire, en l'autorisant à prévoir des contributions de remplacement. Conformément à la loi sur les communes du 25 septembre 1980 (LCo, RSF 140.1), l'organe législatif communal (l'assemblée communale ou le conseil général) est compétent pour décider des contributions publiques¹⁶. Etant donné que l'art. 61 al. 2 LATeC est formulé de manière potestative, il appartiendra à l'organe législatif d'adopter une réglementation communale en matière de contributions de remplacement pour les jardins potagers, car il n'est pas admissible de taxer directement les propriétaires sur la base de la disposition de droit cantonal en l'absence d'une réglementation communale¹⁷. Actuellement, les contributions de remplacement sont prévues dans les règlements communaux sur les émoluments et les contributions de remplacement. Ainsi, dans la plupart des cas, il suffira aux communes qui le souhaitent d'adapter leur règlement communal pour y inclure les contributions de remplacement destinées aux jardins potagers.

¹⁶ Arrêt du TF 2C_761/2019 du 4 février 2020, consid. 6.3.

¹⁷ Arrêt du TF 2C_761/2019 du 4 février 2020, consid. 6.4 ; ATC 602 2022 47 du 5 décembre 2023 consid. 2.2.1.

Art. 67 al. 4 AP-LATeC

Cet alinéa instaure l'obligation pour les propriétaires de contribuer aux frais liés à la réalisation des éléments du PAD ne faisant pas partie de l'équipement. A l'instar des frais de planification et d'approbation, la perception des contributions suivra les règles fixées aux art. 100 ss en matière d'équipement. L'application de cette même procédure garantira une gestion financière plus sûre, un cadre réglementaire clair et une répartition équitable des coûts. Elle assurera également la sécurité du droit et une prévisibilité pour la commune comme pour les propriétaires, en veillant à ce que les contributions soient calculées sur la base de critères explicites et objectifs. Les propriétaires disposeront également de la possibilité de contester les montants qu'ils estiment injustifiés. En outre, cette procédure garantira que l'intégralité des frais liés à la mise en œuvre des PAD soit couverte, évitant ainsi que la commune ne porte seule le financement des infrastructures contribuant à l'amélioration et à la durabilité des espaces urbains en cas de défaillance d'un ou d'une propriétaire.

Art. 139 al. 1a AP-LATeC

Cette disposition vise à alléger les exigences posées par la loi sur les communes en matière de signature des autorités communales, afin de limiter les coûts pour les communes et de simplifier la procédure. En effet, si l'exigence du sceau communal, posée par l'art. 83 al. 1 1^{ère} phrase de la loi sur les communes (LCo)¹⁸, devait être reprise sur le plan électronique, cela supposerait l'introduction d'un « cachet électronique qualifié », dont le coût unitaire est très élevé et qui n'apporte pas plus de sécurité juridique qu'une signature qualifiée d'une personne déterminée au sein de l'autorité compétente.

Art. 154 al. 3 AP-LATeC

Etant donné que l'article 154 LATeC fixe les conditions préalables pour la planification des exploitations de matériaux, il apparaît judicieux d'y ajouter un nouvel alinéa 3 pour concrétiser l'acceptation partielle de la motion par le Grand Conseil. Est introduite la notion de « distance raisonnable » du périmètre d'une zone d'exploitation de matériaux (incluant les gravières, les carrières et les décharges) par rapport aux zones à bâtir environnantes de telle sorte que les lieux d'habitation soient préservés au mieux des nuisances générées par l'exploitation. La possibilité de fixer une distance minimale dans le ReLATeC reste ouverte, même si le Conseil d'Etat estime à ce stade qu'il est préférable de laisser aux autorités de planification la marge d'appréciation nécessaire pour entériner les distances minimales requises dans le cadre des instruments de planification.

6 INCIDENCES SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ÉTAT-COMMUNES

L'avant-projet de loi n'a pas d'incidence sur la répartition des tâches Etat-communes.

7 CONSÉQUENCES FINANCIÈRES ET EN PERSONNEL

L'avant-projet de loi, qui porte essentiellement sur une question d'ordre procédural, n'a pas d'incidences en personnel.

Concernant les incidences financières en lien avec l'introduction de la signature électronique dans les procédures de permis de construire, l'art. 135b LATeC prévoit que l'Etat crée et exploite l'application

¹⁸ Loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo), RSF 140.1, la disposition citée ayant la teneur suivante : « Les actes du conseil communal sont signés par le syndic et le secrétaire communal ou par leurs remplaçants et munis du sceau communal. »

FRIAC et qu'il supporte les frais y relatifs. Les communes supportent quant à elles leurs frais d'équipement et de connexion, ainsi que d'éventuels travaux qu'elles délèguent à des tiers.

Ainsi, à part les coûts initiaux pour le développement et l'intégration de la solution informatique dans FRIAC (qui s'élèvent à env. 200'000 francs), les signatures électroniques n'ont qu'un coût unitaire à chaque utilisation. Ce coût dépend de la solution qui sera choisie et du contrat conclu avec le fournisseur (forfait, etc.). D'un autre côté, les autorités devront compter avec une diminution de leurs charges (impression et traitement des documents papier avec signature manuscrite, copies, mises sous pli, frais de port, etc.), qui vont largement compenser les frais induits par la signature électronique qualifiée.

8 CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR

L'avant-projet de loi est conforme au droit constitutionnel et aux prescriptions du droit fédéral applicables en matière d'aménagement du territoire, de signature électronique et de droit civil.

Il ne présente pas d'incompatibilité avec le droit de l'Union européenne.