

**N° 35bis**

---

**2011 - 2016**

Message du Conseil communal au Conseil général

**Règlement communal sur les émoluments administratifs en matière  
d'aménagement du territoire et de constructions**

(du 27 janvier 2015)



**VILLE DE FRIBOURG**

## MESSAGE DU CONSEIL COMMUNAL AU CONSEIL GENERAL

---

(du 27 janvier 2015)

### 35bis – 2011-2016

---

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les membres du Conseil général,

#### I.

#### **Règlement communal sur les émoluments administratifs en matière d'aménagement du territoire et de constructions**

Dans le cadre des travaux relatifs à la révision générale du plan d'aménagement local (PAL), le Conseil communal a été amené à examiner divers règlements et tarifs communaux en lien avec l'aménagement du territoire et les constructions actuellement en vigueur. Un certain nombre d'entre eux devront être modifiés et/ou amendés pour tenir compte des prescriptions du nouveau PAL (par exemple le règlement sur les emplacements pour véhicules et les places de jeux exigibles sur fonds privés).

Par contre, il n'y a pas lieu d'attendre le nouveau PAL pour adopter un règlement sur les émoluments administratifs en matière d'aménagement du territoire et de constructions. Les prescriptions du nouveau PAL n'auront en effet aucune incidence sur ce règlement qui ne contient aucune prescription de droit matériel en lien avec l'aménagement du territoire et les constructions. Ce règlement a uniquement pour but de régler la perception des émoluments que la commune peut exiger à l'occasion des différentes procédures d'élaboration de plans, de permis de construire, de mesures de police des constructions et de procédés de réclames.

#### **A. L'émolument administratif, une redevance publique causale**

Par redevances publiques, on entend des ressources financières des collectivités publiques, prélevées par elles et acquittées par les administrés sur la base du droit public. Ces redevances publiques servent à couvrir les besoins financiers de la collectivité, c'est-à-dire à financer ses tâches.

Pour certaines des tâches d'intérêt public qu'elle accomplit, la collectivité publique doit être rétribuée par des redevances causales, soit des contre-prestations en argent que les administrés lui versent pour les prestations qu'elle fournit ou pour les avantages déterminés qu'elle leur octroie. L'émolument (« Gebühr »), la charge de préférence (« Beitrag » ou « Vorzugslast ») et la taxe de remplacement (« Ersatzabgabe ») font partie des redevances causales. Les impôts (« Steuern ») sont des redevances non causales. Ils ne constituent pas des contre-prestations destinées à couvrir une tâche déterminée de la collectivité publique en faveur des administrés.

L'émolument administratif (« Verwaltungsgebühr ») est une taxe que l'administré doit payer pour financer l'activité administrative qu'il engendre par sa demande ou par son comportement. Les émoluments de chancellerie (« Kanzleigebühren ») occupent une place à part. Il s'agit en effet d'émoluments modestes prélevés sans autre examen, en contrepartie d'activités simples et courantes de l'administration, par exemple les émoluments pour les photocopies. A ce titre, ils sont soumis à un régime distinct sous l'angle de la légalité (cf. Jacques Dubey / Jean-Baptiste Zufferey, Droit administratif général, Bâle 2014, n° 1831 ss p. 647).

## **B. Les conditions pour la perception des émoluments administratifs en matière d'aménagement du territoire et de constructions**

### *1. Le principe de la légalité*

Selon la jurisprudence du TF, les contributions publiques doivent se fonder sur une loi au sens formel. La loi doit, en particulier lorsque la compétence de la fixation de la contribution est déléguée par le législateur, fixer elle-même le montant de la contribution au moins dans ses éléments principaux, à savoir l'objet de la contribution et des bases de calcul ainsi que le cercle des personnes assujetties à l'émolument (ATF 128 II 112 consid. 5a p. 117; ATF 125 I 182).

Les émoluments communaux se fondent sur l'art. 61 al. 1 de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC). En vertu de cette disposition, les communes peuvent prélever des émoluments en matière de construction et de plans d'aménagement sur la base d'un règlement adopté conformément à la législation sur les communes. Contrairement à ce que prévoyait l'ancienne LATeC, un tarif des émoluments de chancellerie arrêté par le Conseil communal conformément à l'art. 60 al. 3 let. d de la loi sur les communes (LCo) n'est plus suffisant.

### *2. Les principes de l'équivalence et de la couverture des frais*

Selon le principe de la couverture des frais, les émoluments exigés ne doivent pas excéder, ou seulement de peu, les dépenses effectives de la procédure correspondante, ce qui n'exclut cependant pas une certaine schématisation de la forfaitisation de la taxe. Selon le principe d'équivalence, la contribution ne peut pas dépasser la valeur objective de la prestation de manière manifestement disproportionnée et doit se situer dans les limites du raisonnable. La valeur de la prestation se calcule d'après l'avantage qu'elle apporte au destinataire ou d'après le montant de la dépense due à la

prétention concrète par rapport à la dépense totale de la procédure correspondante. Schématiquement, les échelles doivent être établies en se basant sur la probabilité et les expériences moyennes (Josef Hayoz, *Kostenfragen im Zusammenhang mit dem Baubewilligungsverfahren im Kanton Freiburg*, in RFJ 2003, p. 335 ss).

### **C. Situation actuelle**

Le tarif actuellement en vigueur a été arrêté par le Conseil communal le 21 octobre 2008. Il prévoit la perception d'émoluments administratifs uniquement pour les objets soumis à permis de construire ainsi que pour la pose de panneaux-réclames et d'enseignes. Pour les objets soumis à permis de construire, le montant minimal est fixé à Fr. 250,-- et le montant maximal à Fr. 8'000,--.

Par contre, le tarif ne prévoit pas la perception d'émoluments pour l'examen des plans, en particulier pour les plans d'aménagement de détail (PAD).

### **D. Solution proposée**

Le règlement proposé prévoit d'introduire la perception d'émoluments administratifs pour les plans, en particulier l'examen préalable et final des plans d'aménagement de détail (PAD) et du plan d'aménagement local (PAL), les demandes préalables en matière de construction (art. 137 LATeC), le contrôle des travaux (art. 165 LATeC et 110 ReLATeC) et l'octroi du permis d'occuper (art. 168 LATeC), l'examen d'un verbal de modification ou de division d'une parcelle (art. 53 ReLATeC) et l'examen d'une demande d'autorisation concernant un panneau-réclame ou une enseigne. D'une manière générale, pour chaque prestation, l'émolument administratif se compose d'une taxe fixe et d'une taxe proportionnelle.

Le règlement (art. 7 al. 2) tient également compte de la proposition n° 1 du Conseiller général Pierre Marchioni et sept cosignataires demandant la suppression de toutes les taxes sur les systèmes d'énergie renouvelable adopté par le Conseil général le 24 septembre 2012.

### **E. Incidences financières**

En fonction du règlement actuellement en vigueur, la Commune de Fribourg via la rubrique 110.431.00 « Emoluments de chancellerie » encaisse en moyenne Fr. 75'000,-- pour les émoluments liés aux permis de construire. Dans ce montant, Fr. 6'000,-- sont liés aux émoluments perçus pour les installations de production d'énergie renouvelable.

Avec le nouveau règlement proposé, les montants pouvant être perçus pour les permis de construire sont estimés à Fr. 90'000,-- par année, en tenant compte de la suppression des montants pour les

installations de production d'énergie renouvelable. Par conséquent, il y a une augmentation de recettes sur cette rubrique 110.431.00 de l'ordre de Fr. 15'000,-- en moyenne par année.

Ce nouveau règlement permet de facturer des émoluments pour l'examen des plans, en particulier pour les plans d'aménagement de détail. Pour ces nouvelles facturations, la rubrique 620.434.00 « approbations de divers PAD » a été créée et un montant de Fr. 50'000,-- a été inscrit au budget 2015.

De ce fait, la mise en place de ce nouveau règlement permet une augmentation des recettes de l'ordre de Fr. 65'000,-- par année dès le budget 2015. Il sied de relever qu'à l'avenir, l'ensemble des émoluments perçus sur la base du présent règlement sera comptabilisé sous les rubriques de l'Edilité et non plus celles de l'Administration générale.

## II.

### Commentaire des principaux articles

- Ad article premier** Cet article résume le contenu du règlement en se référant aux exigences minimales posées par l'article 10 alinéa 3 de la loi sur les communes (LCo).
- Ad article 2** La référence légale est l'article 61 al. 1 LATeC.
- Ad article 3 let. b** A la requête d'un particulier, une modification partielle du PAL peut être nécessaire pour la réalisation d'un projet. Dans ce cas, il sera possible de percevoir un émolument.
- Ad article 3 let. d** La compétence pour le contrôle des travaux et l'octroi du permis d'occuper est donnée par les articles 165 alinéa 1 LATeC et 110 ReLATeC, respectivement par l'article 168 LATeC.
- Ad article 3 let. e** L'art. 53 ReLATeC prévoit que lors de l'établissement d'un verbal de modification ou de division d'une parcelle en zone à bâtir, le géomètre doit s'assurer du respect des prescriptions de zones et des règles de constructions. A cet effet il doit consulter au préalable la commune. Il s'agit essentiellement de vérifier si le verbal ne rend pas un bâtiment non conforme en matière d'IBUS et d'IOS et de distances à observer.
- Ad article 4 al. 1** Le tarif horaire est uniforme et mixte. Il est uniforme car il n'y a qu'un seul tarif applicable pour tous les services de l'administration communale indépendamment du fait qu'il s'agisse d'une personne seule ou d'un organe collectif qui agit. Le tarif est mixte en ce sens qu'il constitue une moyenne

entre les salaires du personnel communal concerné et les frais d'indemnisation des autorités communales.

**Ad article 4 al. 3** Une réduction ou une remise des émoluments peut être octroyée aux conditions fixées par l'art. 129 CPJA.

**Ad article 7 al. 1 let. a** La taxe fixe ne doit pas être perçue deux fois pour le même objet.

**Ad article 8 et 9** La taxe fixe est déjà perçue lors de l'ouverture du dossier. Il n'y a pas lieu de la facturer deux fois.

**Ad article 11** Le règlement fixe un tarif horaire maximum.

**Ad article 12** Cette disposition concerne les frais et débours qui doivent, cas échéant, s'ajouter aux émoluments.

**Ad article 13** Lorsqu'il statue sur une opposition téméraire ou abusive dans le cadre d'une procédure de permis de construire simplifiée (permis communal), le Conseil communal peut mettre des frais à la charge de l'opposant.

**Ad article 14** Lorsqu'elle rend une décision relative à des mesures de police (art. 170 al. 1 LATeC), une décision d'exécution par substitution (art. 171 LATeC) ou une décision ordonnant à un propriétaire de reconstruire son immeuble (art. 172 LATeC), la commune peut également percevoir des émoluments.

**Ad article 15** Cet article concerne l'exigibilité des émoluments pour chaque prestation. Il tient compte notamment des phases et de la durée des différentes procédures.

Les autres articles n'appellent pas de remarques particulières.

Le Conseil communal vous propose d'adopter le projet de règlement qui vous est soumis en annexe.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil général, nos salutations distinguées.

**AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL DE LA VILLE DE FRIBOURG**

Le Syndic :

Pierre-Alain Clément



La Secrétaire de Ville :

Catherine Agustoni

Annexes : - Règlement concernant les émoluments en matière d'aménagement du territoire et de constructions;  
- Tarif actuel

**REGLEMENT**  
**concernant les émoluments en matière d'aménagement du territoire et de**  
**constructions**

**du 23 février 2015**

LE CONSEIL GENERAL DE LA VILLE DE FRIBOURG

vu :

- la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo);
- le règlement du 28 décembre 1981 d'exécution de la loi sur les communes (RELCo);
- la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC);
- le règlement du 1<sup>er</sup> décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATEC);
- le Code de procédure et de juridiction administrative du 23 mai 1991 (CPJA);
- la loi cantonale du 6 novembre 1986 sur les réclames;
- le règlement du 23 décembre 1986 d'exécution de la loi du 6 novembre 1986 sur les réclames;
- le règlement communal de la Ville de Fribourg du 4 juillet 1989, approuvé par le Conseil d'Etat le 23 décembre 1991 relatif au plan d'affectation des zones et à la police des constructions (RCU);
- le message no 35bis du Conseil communal du 27 janvier 2015;
- le rapport de la Commission financière;

a r r ê t e :

**I. Dispositions générales**

**Article premier**

*Objet*

<sup>1</sup> Le présent règlement a pour objet la perception des émoluments administratifs en matière d'aménagement du territoire et de constructions, respectivement de réclames.

<sup>2</sup> Il détermine le cercle des assujettis, l'objet, le mode de calcul et le montant maximal des émoluments.



## Article 2

*Cercle des  
assujettis*

Les émoluments sont dus par celui qui requiert une ou plusieurs prestations communales désignées à l'article 3.

## II. Emoluments administratifs

### Article 3

*Prestations  
soumises à  
émolument*

Sont soumises à émolument les prestations fondées sur la législation et la réglementation en matière d'aménagement du territoire et de constructions respectivement sur la loi sur les réclames, notamment :

- a) l'examen préalable et l'examen final d'un plan d'aménagement de détail;
- b) l'examen préalable et l'examen final d'éléments constitutifs du plan d'aménagement local;
- c) la demande préalable, la demande de permis d'implantation et la demande de permis de construire;
- d) le contrôle des travaux et l'octroi du permis d'occuper;
- e) l'examen d'un verbal de modification ou de division d'une parcelle (art. 53 ReLATeC);
- f) la demande d'autorisation de pose de panneaux-réclames ou d'enseignes.

### Article 4

*Mode de calcul  
a) En général*

<sup>1</sup> L'émolument administratif se compose d'une taxe fixe destinée à couvrir les frais de constitution et de liquidation du dossier et d'une taxe proportionnelle destinée à couvrir les frais d'examen du dossier.

<sup>2</sup> Pour autant que besoin, la Commune peut s'assurer le concours d'un tiers qualifié pour l'examen de problèmes particuliers. Le/la requérant(e) en est informé(e) préalablement. Les prestations de tiers sont facturées en sus de l'émolument.

<sup>3</sup> Pour le surplus, l'article 129 CPJA demeure réservé.

### Article 5

*b) Plans  
d'aménagement*

<sup>1</sup> Pour les plans d'aménagement de détail, les plans spéciaux et les modifications du plan d'aménagement local, l'émolument administratif est calculé comme suit :

- a) le montant de la taxe fixe est fixé à Fr. 200,--;
- b) le montant de la taxe proportionnelle est fixé en fonction du temps effectivement consacré à l'examen du dossier, selon un tarif horaire de Fr. 150,-- au maximum.

<sup>2</sup> Le montant total maximum de l'émolument ne peut pas dépasser Fr. 20'000,--.

### Article 6

*c) Demande préalable*

<sup>1</sup> Pour une demande préalable, l'émolument administratif est calculé comme suit :

- a) le montant de la taxe fixe est de Fr. 150,--;
- b) le montant de la taxe proportionnelle est fixé en fonction du temps effectivement consacré à l'examen du dossier, selon un tarif horaire de Fr. 150.-- au maximum.

<sup>2</sup> Le montant total maximum de l'émolument ne peut dépasser Fr. 1'000,-- par demande.

### Article 7

*d) Demande de permis*

<sup>1</sup> Pour une demande de permis, l'émolument administratif est calculé comme suit :

- a) le montant de la taxe fixe est de Fr. 150,--. Elle n'est pas facturée si le projet a fait l'objet d'une demande préalable dans les douze mois qui précèdent la demande définitive;
- b) le montant de la taxe proportionnelle est fixé en fonction du temps effectivement consacré à l'examen du dossier, selon un tarif horaire de Fr. 150.-- au maximum.

<sup>2</sup> Pour les installations de production d'énergie renouvelable, en particulier les pompes à chaleur, les sondes géothermiques et les panneaux solaires, seule la taxe fixe de Fr. 150,-- est perçue.

<sup>3</sup> Le montant total maximum de l'émolument ne peut dépasser Fr. 10'000,-- par demande.

### Article 8

*e) Contrôle des travaux et permis d'occuper*

<sup>1</sup> Pour le contrôle des travaux et l'octroi du permis d'occuper, le montant de l'émolument est fixé uniquement en fonction du temps effectivement consacré à l'examen du dossier, selon un tarif horaire de Fr. 150,-- au maximum.

<sup>2</sup> Le montant total maximum de l'émolument ne peut dépasser Fr. 5'000,--.

### Article 9

*f) Examen d'un verbal de modification ou de division d'une parcelle*

<sup>1</sup> Pour l'examen d'un verbal de modification ou de division d'une parcelle, le montant de l'émolument est fixé uniquement en fonction du temps effectivement consacré à l'examen du dossier, selon un tarif horaire de Fr. 150,-- au maximum.

<sup>2</sup> Le montant total maximum de l'émolument ne peut dépasser Fr. 1'000,-- par

demande.

### **Article 10**

*g) Panneau-  
réclame et  
enseigne*

<sup>1</sup> Pour l'examen d'une demande d'autorisation concernant un panneau-réclame ou une enseigne, l'émolument administratif est calculé comme suit :

- a) le montant de la taxe fixe est de Fr. 100,--;
- b) le montant de la taxe proportionnelle est fixé en fonction du temps effectivement consacré à l'examen du dossier, selon un tarif horaire de Fr. 150,-- au maximum.

<sup>2</sup> Le montant total maximum de l'émolument ne peut dépasser Fr. 500,-- par demande.

### **Article 11**

*Tarif horaire*

<sup>1</sup> Le Conseil communal arrête le tarif horaire dans les limites du présent règlement.

<sup>2</sup> Ces montants peuvent être indexés chaque année par le Conseil communal d'après l'indice des prix de la construction Mittelland, dans les limites indiquées à l'article 4.

### **Article 12**

*Frais  
administratifs -  
Débours*

<sup>1</sup> Des débours tels que les taxes postales, les frais effectifs de publication dans la Feuille officielle du canton de Fribourg, les frais de reproduction, sont facturés en sus au prix coûtant (cf. Tarif des émoluments de chancellerie du 20.12.1994).

<sup>2</sup> Les inspections et visions locales, exigées par les mesures de police de construction prévues aux articles 165ss LATeC, sont également soumises à débours.

### **Article 13**

*Opposition  
abusive*

En cas d'opposition abusive, au sens des articles 130 al. 2 et 134 al. 1 CPJA, des frais de procédure de Fr. 500,-- au maximum peuvent être mis à la charge de l'opposant.

### **Article 14**

*Mesures de  
police*

Les interventions fondées sur les articles 170, 171 et 172 LATeC sont également soumises à émolument, dont le montant maximal est de Fr. 1'000,--, auquel s'ajoutent les frais d'intervention.

### **III : Dispositions communes**

#### **Article 15**

*Exigibilité*

<sup>1</sup> Le montant des émoluments est exigible de la manière suivante :

- a) pour l'examen préalable de plans d'aménagement de détail, de plans spéciaux et de modifications du plan d'aménagement local, l'émolument administratif est exigible au plus tard douze mois dès l'envoi du rapport d'examen, pour autant que la demande définitive n'ait pas été déposée dans ce délai;
- b) pour l'examen final de plans d'aménagement de détail, de plans spéciaux et de modifications du plan d'aménagement local, l'émolument administratif est exigible dans les 30 jours qui suivent la décision de l'autorité compétente;
- c) pour la procédure de permis simplifiée (au sens des articles 135 et 139 LATeC), l'émolument administratif est exigible dans les 30 jours qui suivent la décision du Conseil communal;
- d) pour la procédure de permis ordinaire (au sens des articles 135 et 139 LATeC), l'émolument administratif est exigible dans les 30 jours qui suivent la communication du préavis du Conseil communal;
- e) pour le contrôle des travaux, l'émolument administratif est exigible dans les 30 jours qui suivent l'octroi du permis d'occuper;
- f) pour l'examen d'un verbal de modification ou de division d'une parcelle, l'émolument administratif est exigible dans les 30 jours qui suivent la communication du résultat de l'examen;
- g) pour l'examen d'une demande d'autorisation concernant un panneau-réclame ou une enseigne, l'émolument administratif est exigible dans les 30 jours qui suivent la décision du Conseil communal.

<sup>2</sup> En cas de retrait du dossier par le requérant en cours de procédure, d'abandon de projet ou de refus de permis, les émoluments sont dus.

<sup>3</sup> Le taux de l'intérêt de retard est fixé par le Conseil communal.

<sup>4</sup> Une avance de frais peut être demandée dans les cas prévus aux articles 59 al. 3 et 128 CPJA.

#### **Article 16**

*Voies de droit*

<sup>1</sup> Les décisions prises en application du présent règlement peuvent faire l'objet d'une réclamation au Conseil communal dans un délai de 30 jours dès la réception du bordereau.

<sup>2</sup> La décision sur réclamation est susceptible d'un recours auprès du Préfet dans les 30 jours dès sa réception.

## **IV : Dispositions finales**

### **Article 17**

*Application*

<sup>1</sup> Le Conseil communal est chargé de l'application du présent règlement.

<sup>2</sup> Il édicte au besoin des directives d'application.

<sup>3</sup> Il peut déléguer ses compétences dans la mesure prévue par la législation sur les communes.

### **Article 18**

*Entrée en vigueur  
et droit transitoire*

<sup>1</sup> Le Conseil communal fixe l'entrée en vigueur du présent règlement, sous réserve de l'art. 148 al. 3 LCo.

<sup>2</sup> Les dossiers déposés avant l'entrée en vigueur du présent règlement sont soumis à l'ancien droit.

### **Article 19**

*Référendum*

Le présent règlement est soumis au référendum facultatif conformément à l'article 52 LCo.

Ainsi adopté par le Conseil général de la Ville de Fribourg, le .....

### **AU NOM DU CONSEIL GENERAL DE LA VILLE DE FRIBOURG**

Le Président :

La Collaboratrice scientifique :

Marc Bugnon

Nathalie Defferrard Crausaz

Approuvé par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions, le ...

Le Conseiller d'Etat - Directeur :

M. Ropraz