

**Rapport final du Conseil communal au sujet du postulat n° 137
de MM. Pierre-Olivier Nobs (CG-PCS), Pius Odermatt (PS) et Rainer Weibel (Verts),
ainsi que de 19 cosignataires,
demandant des mesures d'accompagnement économiques en lien avec la mise en force
du plan directeur de la Ville historique (Bourg-Auge-Neuveville).
Réduction temporaire des taxes d'empiètement et assouplissement des règles**

En séance du 29 septembre 2014, le Conseil général transmettait au Conseil communal le postulat n° 137 de MM. P.-O. Nobs, P. Odermatt et R. Weibel, ainsi que de 19 cosignataires, lui demandant des mesures d'accompagnement économiques en lien avec la mise en force du plan directeur de la Ville historique (Bourg-Auge-Neuveville). Réduction temporaire des taxes d'empiètement et assouplissement des règles.

Résumé du postulat

Le postulat propose au Conseil communal de déterminer et de mettre en place des mesures d'accompagnement économiques dans le cadre de la mise en œuvre du plan directeur de la Ville historique Bourg-Auge-Neuveville (ci-après: PDVH), le type de mesures souhaité pouvant aller d'une réduction temporaire des taxes d'empiètement à un assouplissement des règles.

A l'appui, il est indiqué que le but recherché est de stimuler la création de terrasses et d'éventaires dans le but d'inciter les commerçants et les restaurateurs à "prendre possession des espaces libérés des voitures". Il s'agit de créer une émulation positive permettant de soutenir et d'encourager la vie économique et touristique dans les quartiers historiques.

Réponse du Conseil communal

L'adoption par le Conseil communal du PDVH, en novembre 2014, ainsi que la fermeture concomitante du pont de Zaehringen, en octobre 2014, ont rendu possible la métamorphose du quartier du Bourg et la requalification de son espace public. Un concours de projet et d'idées a été lancé afin de concrétiser ces objectifs. Il a été remporté, en juin dernier, par le Bureau italien Montagnini-Fusaro avec son projet baptisé "Recit". Un mandat d'étude et de réalisation des espaces publics lui a été attribué. Selon le calendrier prévu, les travaux de réaménagement devraient débuter en 2018 pour l'étape 1 (abords directs de la Cathédrale) et en 2020 pour l'étape 2 (place Notre-Dame, place des Ormeaux et rue du Pont-Muré). Les interventions sur la Grand-Rue, la place du Marché-aux-Poissons, la rue Pierre-Aeby, la place de l'Hôtel-de-Ville, la place Nova Friburgo, la place du Petit-Paradis, et la rue de Morat sont quant à elles prévues dans des étapes ultérieures. Le premier secteur réaménagé (secteur Cathédrale) devrait être inauguré fin 2020 au plus tôt.

Parmi ses objectifs, le programme du concours fixe notamment comme but la mise en valeur et la participation des établissements publics à l'animation sociale, économique et touristique de l'activité des rues et des places. L'objectif général est que les utilisateurs du site, en particulier les cafetiers et restaurateurs, se réapproprient les espaces publics. La possibilité d'aménager des terrasses sur le domaine public fait partie intégrante des conditions du concours et, partant, du projet lauréat (cf. Concours de projets et concours d'idée, Requalification du Bourg, Rapport du Jury, Juin 2015, ch. 4.2

et 4.4.3). Dès lors que la circulation des bus est prévue en double-sens sur la rue des Chanoines, l'espace public situé à la rue du Pont-Suspendu et à la rue des Bouchers, qui abritent à ce jour 3 cafés-restaurants (Café de la Poste, Café du Théâtre, Auberge du Cygne) et une quinzaine de commerces, deviendra donc disponible pour permettre l'aménagement de terrasses et, le cas échéant, l'installation d'éventaires sur le domaine public.

La profonde transformation de l'espace public que le quartier du Bourg s'apprête à vivre au cours des prochaines années offrira donc la possibilité, pour les cafetiers et restaurateurs de la place, de créer des terrasses, et ce alors que de tels aménagements étaient tout simplement inconcevables jusqu'à ce jour dans ce secteur réservé à la circulation. Pour le développement d'éventaires de magasins, la question paraît toutefois moins pertinente, dans la mesure où de tels empiètements, qui requièrent peu de place, peuvent déjà être attribués à l'heure actuelle aux commerces qui en font la demande.

Dans ce cadre, l'assurance de pouvoir bénéficier, à l'avenir, de surfaces pour l'aménagement de terrasses sur l'espace public devrait, en soi, être suffisante pour atteindre le but recherché tant par le postulat que par le PDVH, soit de stimuler la demande de la part des cafetiers et restaurateurs et de les inciter à "prendre possession des espaces libérés des voitures". A cet égard, le Conseil communal est d'avis qu'il n'est pas nécessaire de réduire les tarifs actuellement applicables en matière de taxes d'empiètement pour parvenir à favoriser la création de terrasses.

Il sied en effet de relever qu'à l'heure actuelle, la demande pour l'obtention de surfaces d'empiètement sur le domaine public est nettement supérieure à l'offre disponible pour de tels usages accrus. Pour les terrasses, leur nombre dépend essentiellement du nombre de cafés-restaurants qui ont la chance de pouvoir bénéficier d'un espace qui permet un tel usage au droit de leur établissement. Aujourd'hui, seuls 4 établissements publics peuvent bénéficier d'une terrasse sur le domaine public dans le quartier du Bourg: le Café des Arcades (surface de 30 m², taxe d'empiètement de 1'500 francs/an), le Café du Tunnel (15 m², 750 francs/an), la Schweizerhalle (62 m², 3'100 francs/an) et le Café du Marché (25 m², 1'250 francs/an). Ces empiètements rapportent en tout 6'600 francs par an à la Ville en taxes d'empiètement. Quant aux éventaires, seuls trois ou quatre commerces installés dans le quartier du Bourg en possèdent un, pour un prix très modique (40 francs/m²/an).

Le Conseil communal n'a pas connaissance d'un cas où un cafetier-restaurateur aurait renoncé à exploiter une terrasse sur le domaine public au motif que la taxe y relative serait trop onéreuse. Le même raisonnement vaut pour les éventaires de commerces. S'il n'y a pas plus de terrasses en ville - et a fortiori dans le Bourg - à l'heure actuelle, c'est uniquement parce que la situation de certains établissements, désireux de pouvoir bénéficier d'un tel espace, ne s'y prête pas (espace insuffisant notamment) ou alors que la patente dont ils disposent ne leur permet pas d'en avoir une (patentes G en particulier). Dans ces circonstances, il nous apparaît qu'une diminution du montant des taxes d'empiètement n'est pas nécessaire pour atteindre le but recherché.

La récente décision du Conseil communal d'accorder exceptionnellement et temporairement la gratuité aux cafetiers-restaurateurs pour l'installation de terrasses sur la partie centrale de la place du Petit-St-Jean dans le but d'animer ce secteur, est la preuve que le coût de l'empiètement n'est pas un facteur déterminant dans la décision d'exploiter une terrasse. En effet, malgré ces conditions très favorables, aucun des deux cafés-restaurants bordant ladite place n'a en l'occurrence souhaité profiter de cette offre pour étendre sa terrasse. Sous cet angle également, le moyen évoqué dans le postulat (diminution des taxes d'empiètement) ne semble pas à même d'atteindre le but recherché.

Il existe actuellement trois zones tarifaires pour les terrasses de café et les éventaires de magasins sur le territoire communal (cf. ch. 8 des Tarifs de la Police locale, approuvés par le Conseil communal le 6 janvier 2015):

- la **zone I**, qui couvre la zone piétonne de la rue de Romont et la place Georges-Python jusqu'à la ruelle du Lycée, avec un tarif d'empiétement de 80 francs/m²/an pour les terrasses et de 60 francs/m²/an (60 francs minimum) pour les éventaires;
- la **zone II**, qui comprend l'ensemble du centre-ville et les quartiers centraux (à l'exception de la zone piétonne de la rue de Romont et de la rue de Lausanne), dont fait partie le **quartier du Bourg**, avec un **tarif d'empiétement de 50 francs/m²/an pour les terrasses et de 40 francs/m²/an (40 francs minimum) pour les éventaires**;
- la **zone III**, qui concerne les **quartiers de l'Auge et de la Neuveville**, la rue de Lausanne ainsi que les quartiers extérieurs, avec un tarif d'empiétement de 40 francs/m²/an pour les terrasses et de 20 francs/m²/an (20 francs minimum) pour les éventaires.

Les taxes d'empiétement sont régies par le règlement concernant les taxes d'empiétement sur le domaine public communal, qui dispose que les empiétements durables ou temporaires sur le domaine public communal par des objets, installations, constructions, tels qu'éventaires de magasins ou terrasses de cafés font l'objet d'une taxe périodique calculée en fonction de la surface, de la durée, de l'endroit, du genre et de l'affectation de l'empiétement (art. 1 al. 1). La taxe peut aller jusqu'à 300 francs par m² et par année (art. 1 al. 2). Dans les limites fixées par ce règlement, le Conseil communal fixe le montant des taxes.

Les montants des taxes d'empiétement adoptés par le Conseil communal se situent largement en dessous du maximum de 300 francs/m²/année. Pour les terrasses, le montant le plus élevé (80 francs/m²/an) est même près de quatre fois inférieur au montant légal maximal. La question se pose d'ailleurs si ces montants respectent encore le principe de l'équivalence, qui exige que la taxe soit en proportion avec la valeur objective de la prestation pour son bénéficiaire. Sous cet angle, il n'y a donc pas de motif pertinent de baisser les tarifs actuels, qui se situent dans la moyenne des prix pratiqués dans d'autres villes de taille comparable en Suisse. Pour le surplus et à ce sujet, le Conseil communal se réfère à sa réponse au postulat n° 136 de M. Vincent Jacquat (PLR), [au nom du groupe libéral-radical], et de 18 cosignataires, demandant au Conseil communal la réduction de 50% des tarifs actuellement en vigueur perçus pour l'exploitation des terrasses de cafés, les éventaires de magasins et les marchés pour renforcer l'attractivité de la ville.

Les tarifs actuellement en vigueur pour les terrasses sur le domaine public n'ont pas été modifiés depuis environ 15 ans (référence: Nouveaux tarifs adoptés par le Conseil communal le 27 mars 2001). Lors de la révision (à la hausse) de ces tarifs en 2001, la seule exception qui avait été admise par le Conseil communal concerne les terrasses situées à la rue de Lausanne (cf. décision n° 45 du Conseil communal du 11 décembre 2001). Cette décision avait été prise suite à la réaction des exploitants des établissements publics du secteur, qui avaient invoqué le faible ensoleillement de leur rue et le fait que les terrasses ne pouvaient être exploitées que quelques mois par année pour justifier un traitement de faveur. Ce secteur, dont le tarif devait passer de 30 à 50 francs/m²/an lors de la révision tarifaire, a ainsi été rattaché à la zone III et s'est depuis lors vu appliquer un tarif de 40 francs/m²/année.

S'agissant de la proposition visant à assouplir les règles applicables, celle-ci semble difficilement envisageable sous l'angle du principe de la légalité. En effet, la création d'une terrasse sur le domaine public doit obligatoirement, au préalable, faire l'objet d'une procédure ordinaire de permis de construire (art. 84 LATeC, art. 36 al. 4 LEPu), respectivement obtenir une autorisation d'empiétement

sur le domaine public délivrée par la Ville (art. 1 du règlement concernant les taxes d'empiètement sur le domaine public communal). Ces exigences légales sont obligatoires et ne peuvent être assouplies. Quant aux conditions et modalités d'utilisation des terrasses et des éventaires, celles-ci sont définies dans des directives communales (cf. Conditions générales pour l'octroi d'une autorisation d'exploiter une terrasse, respectivement pour éventaire de magasin). Dans la mesure où celles-ci fixent des règles applicables à l'ensemble du domaine public communal, il paraît inadéquat de prévoir des dispositions particulières pour le quartier du Bourg, au risque de créer une inégalité de traitement vis-à-vis des autres établissements publics en ville et de rompre ainsi l'uniformité recherchée. Pour ces différentes raisons, un assouplissement des règles d'utilisation ne semble pas opportun.

Cela étant précisé, il est important de relever que le Conseil communal a décidé de privilégier d'autres solutions pour atteindre le but recherché par le présent postulat, qui est de créer une émulation positive permettant de soutenir et d'encourager la vie économique et touristique dans les quartiers historiques. Il a en effet lancé, en 2014, une démarche de revitalisation de la Ville historique, dans laquelle un groupe d'accompagnement a mis à disposition des porteurs de projets ses compétences et ouvert des espaces de dialogue et de présentation au travers d'ateliers. Cette démarche citoyenne de valorisation de la vie et de l'espace publics avait pour objectif d'affiner les projets et de permettre leur concrétisation et leur réalisation. Toujours dans cette même perspective, et afin d'accompagner encore mieux les différents partenaires porteurs de projets - dont font évidemment partie les commerçants et les cafetiers-restaurateurs -, la Ville de Fribourg a engagé, dès le 1^{er} juin 2015, un coordinateur dont la mission consiste à coordonner et à fédérer les différentes initiatives des partenaires privés favorisant la dynamisation du Bourg.

C'est par ces actions que le Conseil communal a manifesté sa volonté de créer une émulation positive et décidé de soutenir et d'encourager la vie économique et touristique dans le quartier du Bourg. Dans ce cadre et pour les motifs exposés plus haut, les propositions formulées dans le postulat ne semblent pas être des mesures d'encouragement adéquates.

Cela dit, afin de tenir compte du contexte particulier du quartier du Bourg, le Conseil communal est disposé à reclasser le quartier du Bourg en zone III, à l'instar de ce qu'il avait décidé en 2001 pour les terrasses de la rue de Lausanne. Ceci aurait pour effet que le tarif d'empiètement passerait de 50 à 40 francs/m²/an pour les terrasses dans le quartier du Bourg, respectivement de 40 à 20 francs/m²/an pour les éventaires. Par souci d'égalité de traitement et d'uniformité sur le territoire communal, ce traitement de faveur devrait demeurer limité dans sa durée. D'un point de vue financier, cette modification aura un impact relativement faible (manque à gagner de 20%, ce qui représente un montant de 1'300 francs pour les quatre terrasses actuellement en place).

Conclusion et proposition

Au vu de ce qui précède, le Conseil communal est d'avis qu'il n'est pas nécessaire de réduire les tarifs actuels en matière de taxe d'empiètement pour parvenir au but poursuivi par les auteurs du postulat, qui est de favoriser la création de terrasses et d'encourager la vie économique et touristique dans ce quartier historique.

L'expérience démontre en effet qu'une diminution du montant des taxes d'empiètement n'a généralement pas d'effet sur le nombre de terrasses et d'éventaires. De plus, les tarifs actuels demeurent très raisonnables et se situent dans la moyenne des prix pratiqués dans d'autres villes suisses. S'agissant de la proposition visant à assouplir les règles applicables, celle-ci n'est pas

envisageable sous l'angle du principe de la légalité, mais également de l'égalité de traitement vis-à-vis des autres établissements publics bénéficiant d'une terrasse en ville.

Le Conseil communal a décidé de privilégier d'autres solutions pour dynamiser et encourager la vie économique et touristique dans le Bourg. Il convient dès lors de poursuivre dans cette voie en favorisant l'accompagnement des commerçants et cafetiers-restaurateurs dans leurs démarches administratives pour leur permettre de s'approprier l'espace public.

Pour tous ces motifs, le Conseil communal ne souhaite pas donner suite aux propositions des postulants. Afin de tenir compte du contexte particulier du quartier du Bourg, il est cependant disposé à reclasser ce quartier en zone III, ce qui aura pour effet que le tarif d'empiètement passera de 50 à 40 francs/m²/an pour les terrasses, respectivement de 40 à 20 francs/m²/an pour les éventaires. Cette mesure, qui peut être qualifiée de geste incitatif, sera limitée dans le temps.

Le postulat n° 137 est ainsi liquidé.