

**Rapport intermédiaire et informatif du Conseil communal  
au sujet de la proposition n° 11 de M. Christoph Allenspach (PS),  
de Mme Addei Sidi Nur Manguay (PS) et de M. Elias Moussa (PS),  
ainsi que de 24 cosignataires,  
demandant [l'élaboration d']un règlement concernant la compensation des plus-values  
résultant des mesures d'aménagement**

## 1. RAPPEL

Lors de sa séance du 27 mai 2014, le Conseil général a décidé de transmettre au Conseil communal, pour étude, la proposition n° 11 de M. C. Allenspach, de Mme A. Sidi Nur Manguay et de M. E. Moussa, ainsi que de 24 cosignataires, dont la teneur est la suivante:

*"Les auteurs de la proposition demandent au Conseil communal de soumettre au Conseil général un règlement concernant la compensation des plus-values résultant des mesures d'aménagement. La législation fédérale en vigueur depuis 1980 prévoit la compensation des plus-values résultant des mesures d'aménagement. Ainsi, l'article 5, alinéa 1 LAT (loi sur l'aménagement de territoire, RS 700) précise ce qui suit:*

*'Article 5: Compensation et indemnisation*

*<sup>1</sup> Le droit cantonal établit un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement.'*

*Le peuple suisse a approuvé le 3 mars 2013 la révision partielle de la LAT. Il est prévu que la LAT révisée entre en vigueur au printemps 2014. Suite à cette révision partielle, l'article 5 LAT sera complété par un nouvel alinéa 1bis:*

*'Article 5, alinéa 1bis LAT, révision partielle du 15 juin 2012*

*<sup>1bis</sup> Les avantages résultant de mesures d'aménagement sont compensés par une taxe d'au moins 20%. La compensation est exigible lorsque le bien-fonds est construit ou aliéné. Le droit cantonal conçoit le régime de compensation de façon à compenser au moins les plus-values résultant du classement durable de terrains en zone à bâtir.'*

*Le Canton de Fribourg ne dispose pas encore d'une loi cantonale concernant la compensation des plus-values, mais il sera obligé de créer une telle loi dans les cinq ans dès l'entrée en vigueur de la révision partielle du 15 juin 2012 (art. 38a, al. 4 LAT, révision partielle du 15 juin 2012). Cette loi règlera notamment les cas d'une plus-value lors du classement de terrains en zone à bâtir. Or, il ne sera probablement pas possible d'appliquer l'article 5, alinéa 1bis LAT lorsqu'une zone à bâtir existante est réaffectée de manière à générer une plus-value, par exemple lors d'une densification et d'une augmentation de l'indice brut d'utilisation du sol (IBUS).*

*Nous savons aujourd'hui que, dans le cadre de la révision du plan d'aménagement local (PAL), que la Ville de Fribourg ne prévoit pas de nouvelles zones à bâtir. Par contre, il est prévu de densifier*

*d'avantage certaines zones à bâtir existantes. La jurisprudence permet – dans certaines limites - de compenser les avantages résultant de mesures d'aménagement par voie contractuelle. Ainsi, le Tribunal fédéral autorise la conclusion de contrats de droit public avec des privés, pour autant que la loi le prévoit explicitement, qu'elle laisse une marge de manœuvre dans ce sens ou qu'elle ne l'exclue pas expressément. De nombreuses ville et communes exploitent cette marge de manœuvre et concluent avec les propriétaires fonciers des contrats d'infrastructures ou d'autres contrats destinés à faire participer ceux-ci aux coûts des infrastructures publiques. Le Tribunal fédéral a jugé qu'un prélèvement allant jusqu'à 60% de la plus-value était compatible avec la garantie constitutionnelle de la propriété. La Ville de Fribourg n'a fait usage qu'à quelques rares occasions de cette possibilité contractuelle. Par conséquent, elle s'est privée de montants considérables, notamment durant les périodes récentes qui ont connu de nombreuses constructions sur des terrains bénéficiant d'une plus-value. Etant donné que la révision du PAL actuellement en cours prévoit la densification de certaines zones à bâtir, des plus-values importantes pourraient en résulter. Nous estimons que la Ville, qui devra par la suite financer de nouvelles infrastructures, devrait profiter de ces plus-values.*

*Même si la Ville de Fribourg peut demander, dans certains cas, une compensation des plus-values par voie contractuelle, sans règlement, nous proposons tout de même un tel règlement. Celui-ci devrait fixer et clarifier les modalités de la compensation des plus-values d'une manière claire et prévisible pour les privés et donc éviter de longues discussions, voire des actions légales par la suite."*

La proposition concerne le financement des infrastructures, autrement dit, de l'équipement au sens de la législation fédérale et cantonale en matière d'aménagement du territoire.

## **2. FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES**

### **2.1 Notions**

L'équipement communautaire et l'équipement technique forment ensemble les infrastructures de la collectivité.

**L'équipement communautaire** ou socio-culturel comprend les installations dont les collectivités publiques doivent disposer pour l'exercice de leurs tâches générales – écoles, hôpitaux, transports publics, lieux de culte, bâtiments culturels, etc. Ces installations ne font cependant pas partie de l'équipement stricto sensu visé par l'article 19 alinéa 1 LAT (cf. JOMINI, Commentaire LAT, art. 19 N.13). L'organisation et la planification de l'équipement communautaire sont néanmoins des tâches relevant de l'aménagement du territoire au sens général (art. 1 et 3 LAT).

Selon la disposition précitée, un terrain est réputé équipé lorsqu'il est desservi d'une manière adaptée à l'utilisation prévue par des voies d'accès et par des conduites adaptées auxquelles il est possible de se raccorder sans frais disproportionnés pour l'alimentation en eau et en énergie, ainsi que pour l'évacuation des eaux usées. L'équipement visé est **l'équipement technique**. Le droit cantonal doit régler la participation financière des propriétaires fonciers (art. 19 al. 2, 2<sup>ème</sup> phrase LAT).

L'équipement technique comprend l'équipement de base et l'équipement de détail. Selon l'article 94 alinéa 1<sup>er</sup> de la loi fribourgeoise sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC, RSF 710.1), l'équipement de base comprend:

- a) les routes principales, collectrices et leur raccordement au réseau routier principal ainsi que les liaisons piétonnes;
- b) les installations et conduites principales d'approvisionnement en énergie, en eau potable et en eau pour la défense contre l'incendie;
- c) les installations nécessaires à l'évacuation et à l'épuration des eaux ainsi qu'à la collecte des déchets;
- d) le raccordement raisonnable à un moyen de transports publics;
- e) le cas échéant, les voies cyclables et les chemins de randonnée pédestre.

Quant à l'alinéa 2 de cette disposition, il précise que l'équipement de détail comprend les routes de desserte, les chemins piétons, les conduites et ouvrages d'évacuation des eaux nécessaires à l'utilisation prévue des terrains à bâtir et au raccordement de ceux-ci à l'équipement de base.

## **2.2 Financement et bases légales dans le canton de Fribourg**

### **2.2.1 Financement de l'équipement communautaire**

Le financement de la construction et de l'entretien du domaine public artificiel est couvert en première ligne par les ressources générales de la commune, c'est-à-dire principalement par l'impôt.

### **2.2.2 Financement de l'équipement technique**

Selon l'article 96 alinéa 1<sup>er</sup> LATeC, en règle générale, la commune construit et entretient les ouvrages et installations qui font partie de l'équipement de base et qui sont ou seront sa propriété. Quant à l'article 100 alinéa 1er LATeC, il prévoit que les propriétaires fonciers sont tenus de participer aux frais d'équipement par des contributions, selon le principe de la couverture des frais effectifs et en fonction des avantages retirés.

L'article 102 LATeC dispose que la perception des contributions s'effectue sur la base d'un règlement communal (al. 1). Ce règlement fixe le type de contributions selon les genres d'équipement, les dépenses à répartir, les principes et les taux de répartition, le mode de perception ainsi que la procédure (al. 2). Selon l'article 103 LATeC, les contributions sont dues dès le moment où l'équipement est réalisé (al. 1). Le Conseil communal peut toutefois percevoir des acomptes dès le début des travaux (al. 3). Le paiement de la contribution et de ses intérêts est garanti par une hypothèque légale (al. 5).

Quant à l'article 97 alinéa 1 LATeC, il prévoit qu'en règle générale, l'équipement de détail est réalisé par les propriétaires des terrains concernés ou par un syndicat de remaniement de terrains à bâtir.

Ces dispositions donnent aux collectivités la marge nécessaire pour se doter de règlements sur les contributions en matière d'équipement adaptés à leurs besoins, sans exclure la possibilité de négocier avec les propriétaires en vue de la réalisation des infrastructures (cf. message n° 43 du Conseil d'Etat au Grand conseil accompagnant le projet de loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, BGC 2008, p. 1287). Les communes peuvent ainsi passer des contrats de droit administratif au sens de l'article 48 LATeC.

### 2.2.3 Les contrat de droit administratif

L'article 48 LATeC permet aux communes notamment de fixer les modalités de financement de l'équipement par la voie contractuelle en vue de la construction des terrains qu'elle entend mettre en zone à bâtir.

S'agissant des projets qui ont un effet important sur l'aménagement, l'équipement, l'environnement et les biens culturels (cf. art. 63 al. 2 LATeC et 28 ReLATeC), l'article 66 LATeC prévoit que les frais liés à l'adaptation ou à l'extension de l'équipement, aux mesures de protection ou de compensation, sont pris en charge par le requérant ou la requérante (al. 2). La répartition des tâches et la prise en charge des frais sont réglées avec la collectivité dans une convention, avant la mise à l'enquête publique (al. 3).

Selon le Conseil d'Etat, ces contrats ne peuvent toutefois pas prévoir le prélèvement d'une plus-value résultant d'une mise en zone à défaut d'une base légale cantonale créée sur la base de l'article 5 LAT (cf. réponse du Conseil d'Etat à la question écrite du député Collaud n° 821.05, BGC 2005, p. 824; BGC 2008, p. 1810). Selon l'ASPAN, si la loi met les propriétaires en droit d'exiger que leurs terrains soient classés en zone à bâtir (p. ex. dans les secteurs déjà largement bâtis) ou qu'un tel classement s'impose pour des raisons d'aménagement du territoire (par exemple du fait de l'excellente qualité de la desserte), les plus-values réalisées doivent, en vertu des nouvelles dispositions fédérales, être compensées même si les propriétaires ne sont pas prêts à conclure de contrat dans ce sens. Dans de tels cas, seule entre en ligne de compte la voie légale d'un prélèvement de la plus-value par décision (cf. ASPAN, La compensation de la plus-value dans la LAT révisée, Territoire et Environnement, n° 4/13, p. 12).

## 3. LA COMPENSATION DE LA PLUS-VALUE

### 3.1 L'article 5 LAT

La LAT modifiée est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2014. Elle impose notamment aux cantons d'introduire un régime de compensation. Ainsi, dans sa nouvelle teneur, l'article 5 LAT prévoit ce qui suit:

*"Article 5 Compensation et indemnisation*

*<sup>1</sup> Le droit cantonal établit un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement.*

*<sup>1bis</sup> Les avantages résultant de mesures d'aménagement sont compensés par une taxe d'au moins 20 pour cent. La compensation est exigible lorsque le bien-fonds est construit ou aliéné. Le droit cantonal conçoit le régime de compensation de façon à compenser au moins les plus-values résultant du classement durable de terrains en zone à bâtir.*

*<sup>1ter</sup> Le produit de la taxe est utilisé pour financer les mesures prévues à l'al. 2, ou d'autres mesures d'aménagement du territoire prévues à l'art. 3, en particulier aux al. 2, let. a, et 3, let. a<sup>bis</sup>.*

*<sup>1quater</sup> Lors du calcul de la taxe, le montant qui est utilisé dans un délai approprié pour l'acquisition d'un bâtiment agricole de remplacement destiné à être exploité à titre personnel est déduit de l'avantage résultant d'un classement en zone à bâtir.*

*<sup>1quinquies</sup> Le droit cantonal peut prévoir une exemption de la taxe dans les cas suivants:*

*a. elle serait due par une collectivité publique;*

b. son produit escompté serait insuffisant au regard du coût de son prélèvement.

<sup>1sexies</sup> En cas d'impôt sur les gains immobiliers, la taxe perçue est déduite du gain en tant que partie des impenses.

<sup>2</sup> Une juste indemnité est accordée lorsque des mesures d'aménagement apportent au droit de propriété des restrictions équivalant à une expropriation.

<sup>3</sup> Les cantons peuvent prescrire la mention au registre foncier du versement d'indemnités dues par suite de restrictions au droit de propriété."

L'article 38a alinéa 4 LAT, qui est une disposition transitoire, a la teneur suivante:

"Dans les cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la modification du 15 juin 2012, les cantons établissent une compensation équitable des avantages et inconvénients majeurs résultant des exigences de l'article 5."

### 3.2 Les principes de base

L'article 5 LAT s'attache au problème de l'influence des mesures de planification étatique sur la valeur du sol. Il prévoit une réglementation pour tous les cas où une mesure concrète d'aménagement modifie de manière positive ou négative la valeur que revêtait auparavant le terrain (cf. RIVA, Commentaire LAT, art. 5, N.1).

#### 3.2.1 Avantages et inconvénients majeurs

L'article 5 alinéa 1 LAT, dont la teneur est inchangée depuis 1980, précise que le régime de compensation à établir ne doit porter que sur les avantages et inconvénients *majeurs* et qu'il doit être *équitable*. Ainsi, il n'y a pas lieu de compenser la moindre variation de valeur de bien-fonds, ce qui serait déraisonnable eu égard à la charge administrative que cela impliquerait. En cas d'accroissement des possibilités de bâtir ou de changement d'affectation d'un type de zone à un autre (passage de la zone industrielle à la zone résidentielle, par exemple), il faut veiller à ce que la taxe ne porte que sur les plus-values d'une certaine importance, sans quoi les propriétaires concernés risqueraient d'être dissuadés d'exploiter au mieux leur parcelle, comme cela serait souhaitable au titre de la densification du milieu bâti (cf. ASPAN, La compensation de la plus-value dans la LAT révisée, Territoire et Environnement, n° 4/13).

L'article 5 alinéa 2 prévoit qu'une juste indemnité est accordée lorsque des mesures d'aménagement apportent au droit de propriété des restrictions équivalant à une expropriation. Il s'agit notamment des cas d'expropriation matérielle.

#### 3.2.2 Montant de la taxe

L'article 5 alinéa 1<sup>bis</sup> LAT prévoit un taux de taxation minimale de 20%. Il est loisible aux cantons de fixer un taux plus élevé, le taux maximal envisageable étant de 60% selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 105 Ia 134). Il sied de relever que la limite de 80% ne doit pas être dépassée avec le cumul des autres prélèvements. S'agissant des inconvénients, il ne faut pas perdre de vue que les éventuelles indemnités à verser doivent correspondre au dommage complet. L'article 5 al. 1, qui prévoit "un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement", est maintenu. Une réglementation minimale ne suffit pas à remplir le mandat législatif qui en résulte. La plus-value doit être compensée pour tous les avantages "majeurs" qui résultent de mesures d'aménagement, c'est-à-dire aussi l'augmentation des possibilités de bâtir et les changements d'affectation importants. La

compensation doit en outre être "équitable". Ce n'est généralement pas le cas lorsque les plus-values ne sont compensées qu'à hauteur de 20 pour cent, alors que les propriétaires fonciers sont dédommagés à 100 pour cent en cas de déclassements. Dans ce sens, la réglementation minimale de l'article 5 al. 1bis-sexies n'est pertinente qu'en lien avec la sanction. Si le Canton a défini une réglementation minimale, il peut recommencer à définir de nouvelles zones à bâtir, même si la compensation équitable des avantages et inconvénients majeurs n'est pas encore établie. Si dans ces cantons, les communes ne sont pas habilitées (par le biais d'une décision ou d'un contrat) à compenser la plus-value au-delà des exigences minimales, l'article 5 alinéa 1 LAT est violé. Il exige en effet, comme évoqué plus haut, une "compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement". En ce sens, les cantons ne peuvent pas faire des exigences minimales définies dans la LAT des exigences maximales et exclure toute réglementation communale allant au-delà. En outre, une réglementation cantonale permettant aux communes d'aller au-delà des exigences minimales tient aussi compte de l'autonomie communale en matière de planification (ASPAN, Compensation de la plus-value, Recommandation pour les dispositions d'exécution cantonales, Inforum n° 3/2015, p. 4).

### 3.2.3 Affectation de la taxe et exigibilité

Le produit de la taxe doit être utilisé pour financer les mesures prévues à l'article 5 alinéa 2 LAT ou d'autres mesures d'aménagement du territoire prévues à l'article 3 LAT, en particulier aux nouveaux alinéas 2 lettre a et 3 lettre a<sup>bis</sup> (art. 5 al. 1<sup>er</sup> LAT):

<sup>2</sup>*Le paysage doit être préservé. Il convient notamment:*

a. *de réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables, en particulier, les surfaces d'assolement;*

<sup>3</sup>*Les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques seront aménagés selon les besoins de la population et leur étendue limitée. Il convient notamment:*

a<sup>bis</sup> *de prendre les mesures propres à assurer une meilleure utilisation dans les zones à bâtir des friches, des surfaces sous-utilisées ou des possibilités de densification des surfaces de l'habitat."*

Les mandats conférés par les articles 5 alinéa 1 et 19 alinéa 2, 2<sup>ème</sup> phrase<sup>1</sup> LAT sont apparentés dans la mesure où dans les deux cas, des mesures étatiques créant des avantages économiques pour certains bien-fonds donnent ensuite lieu à la perception de taxes. Celles-ci se différencient toutefois l'une de l'autre par le motif qui les déclenche d'une part, et par leur dépendance aux coûts engendrés d'autre part. Dans un cas, la taxe est provoquée par une mesure d'aménagement fondée sur la loi, tandis que dans l'autre, le motif déclencheur est la construction d'une installation d'équipement. Lorsque la collectivité perçoit une taxe en échange d'avantages résultant de mesures d'aménagement, elle n'a engagé aucuns frais conséquents. En revanche, lorsqu'elle perçoit une taxe d'équipement, celle-ci est une contrepartie pour les frais engagés par la collectivité. L'article 19 alinéa 2, 2<sup>ème</sup> phrase<sup>1</sup> LAT n'est pas une Lex specialis de l'article 5 alinéa 1 LAT (cf. RIVA, Commentaire LAT, art. 5, N.15).

---

<sup>1</sup>L'art. 19 al. 2 LAT dispose que les zones à bâtir sont équipées par la collectivité intéressée dans le délai prévu par le programme d'équipement, si nécessaire de manière échelonnée. Le droit cantonal règle la partition financière des propriétaires fonciers.

### 3.2.4 Exigibilité de la taxe

La taxe est exigible lorsque le bien-fonds est construit ou aliéné (art. 5 al. 1<sup>bis</sup>, 2<sup>ème</sup> phrase).

### 3.3 L'avant-projet de loi du Conseil d'Etat

L'avant-projet (AP) de loi mis en consultation par le Conseil d'Etat prévoit un régime de compensation cantonal unique, soit une taxation au niveau cantonal, par opposition au principe d'une taxation au niveau communal. Les communes dont la zone à bâtir est surdimensionnée bénéficieront en premier lieu de la taxe pour faire face aux demandes d'indemnisation que ne pourront provoquer les décisions de déclassement.

L'article 113a AP prévoit d'assujettir à la taxe sur la plus-value les terrains nouvellement et durablement classés en zone à bâtir, les nouvelles zones spéciales au sens de l'article 18 LAT, les changements d'affectation de zone et les autorisations spéciales hors de la zone à bâtir pour des bâtiments non conformes à l'affectation de la zone.

Le montant de la contribution s'élève à 20% ou 30% de la plus-value en fonction des variantes (art. 113b al. 1 AP). En cas d'impôt sur les gains immobiliers, le montant est déduit du gain imposable en tant que partie des impenses (art. 113b al. 4 AP). A ce sujet, il sied de relever que plus le taux de la taxe sur la plus-value est élevé, plus le gain immobilier perçu au moment de l'aliénation d'un terrain qui a fait l'objet d'une mesure d'aménagement diminue.

S'agissant de l'affectation des recettes, l'article 113c AP prévoit que sur le produit de la taxe perçue, un montant correspondant à un taux de 4% de la plus-value est prélevé pour alimenter le Fonds des améliorations foncières (al. 1). Pour le solde du produit de la taxe, le Conseil d'Etat a proposé trois variantes:

#### Variante 1

Le solde du produit de la taxe est versé dans le Fonds cantonal de la plus-value qui finance les indemnités accordées pour cause d'expropriation matérielle découlant d'une mesure d'aménagement.

#### Variante 2

Le solde du produit de la taxe est versé dans le Fonds cantonal de la plus-value qui finance, dans l'ordre de priorité défini ci-dessous:

- a) les indemnités accordées pour cause d'expropriation matérielle découlant d'une mesure d'aménagement;
- b) les études communales en vue de la requalification et de la densification du milieu bâti.

#### Variante 3: identique à la variante 2, avec l'ajout suivant:

- c) d'autres mesures d'aménagement du territoire prévues par l'article 3 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire.

### 3.4 La prise de position du Conseil communal sur l'AP

Dans sa réponse à la consultation, le Conseil communal a notamment relevé ce qui suit:

*"Dans le contexte actuel caractérisé par un surdimensionnement quasi généralisé des zones à bâtir dans le canton de Fribourg, on ne voit pas comment les communes urbaines pourront bénéficier du fonds pour des études en vue de la requalification et de la densification du milieu bâti (art. 113c al. 2 let. b). Et ce d'autant plus qu'avant toute autre affectation, sur le produit de la taxe perçue, un montant correspondant à un taux de 4% de la plus-value est prélevé pour alimenter le Fonds des améliorations foncières (art. 133c al. 1)!"*

*En ville de Fribourg, il sied de rappeler que M. Christoph Allenspach (PS), Mme Addei Sidi Nur Manguay (PS) et M. Elias Moussa (PS), ainsi que de 24 cosignataires, ont déposé une proposition le 24 mai 2014 demandant au Conseil communal d'élaborer un règlement concernant la compensation des plus-values résultant des mesures d'aménagement (proposition n° 11, transmise le 27 mai 2014)...*

*Une taxe pour la plus-value doit pouvoir être perçue par les communes. Le canton pourrait percevoir une taxe dans les cas suivants: classement dans une zone d'affectation (art. 113a al. 2 let. a) et autorisations spéciales hors zone (art. 113a al. 2 let. c).*

*Les communes doivent pouvoir taxer la plus-value dans les autres cas (changement d'affectation des zones). L'hypothèse prévue par l'article 113a alinéa 2 let. b est très importante pour la Ville de Fribourg et les centres urbains (passage d'une zone d'activité à une zone résidentielle). De même, l'augmentation substantielle des possibilités de construire dans le cadre d'une révision ou d'une modification du PAL ou lors de l'élaboration ou la modification d'un PAD devrait aussi être considérée comme un avantage majeur."*

Pour sa part, l'Association des communes souhaite que la perception de la plus-value et la gestion du fonds soient gérées au niveau d'une structure et d'un périmètre décidés entre les communes d'un district.

### 3.5 Le message du Conseil d'Etat du 22 septembre 2015

Suite à la mise en consultation de l'avant-projet, le Conseil d'Etat a opté pour l'établissement d'un régime cantonal unique, soit une taxation au niveau cantonal, par opposition au principe d'une taxation au niveau communal.

Le projet de loi prévoit des taux différenciés. Ainsi, l'article 113b al. 1 fixe le taux à 30% pour les nouvelles mises en zone à bâtir et spéciales, et à 20% pour les changements d'affectation. Selon le Conseil d'Etat, *"il apparaît approprié de prévoir un taux plus élevé que le taux minimum de 20% pour les nouvelles mises en zone, dans la mesure où ce sont ces mesures de planification qui généreront la plus forte augmentation de la valeur du terrain. Cette solution garantit des recettes plus élevées pour l'alimentation du Fonds de la plus-value, en offrant notamment une meilleure couverture des besoins de financement des indemnités dues pour expropriation matérielle. En même temps, il semble que l'augmentation des recettes ainsi attendue ne devrait pas être annihilée par la perte sur les gains immobiliers (cf. point 7). Il convient en revanche de s'en tenir au taux minimal de 20% pour les changements d'affectation; une taxation trop élevée de ces cas de figure pourrait avoir comme effet d'entraver l'objectif prioritaire de densification du milieu bâti prévu par le nouveau droit fédéral"* (message 2015-DAEC-138, p. 12).

S'agissant de l'affectation des recettes, une majorité des intervenants dans le cadre de la consultation externe s'est prononcée en faveur de la variante 3 de l'AP, qui prévoyait de financer en troisième priorité en plus des études communales et régionales, d'autres mesures d'aménagement au sens de l'article 3 LAT. Selon le Conseil d'Etat, *"compte tenu des perspectives des recettes générées par le prélèvement d'une taxe sur la plus-value, il convient d'observer que la probabilité de pouvoir financer par le biais du Fonds de la plus-value de telles infrastructures apparaît faible, dans la mesure où la réalisation de tels*



*projets peut représenter des coûts sans commune mesure avec ceux des études communales. Par ailleurs, compte tenu des coûts de tels projets, seules quelques communes pourraient bénéficier d'un financement de la part du canton. En revanche, un financement de la plupart des études de densification et de requalification du milieu bâti effectuées par les communes apparaît plus envisageable, à moyen ou long terme" (message p. 15).*

Pour le reste, le projet diffère peu de l'AP.

#### **4. SITUATION ACTUELLE EN VILLE DE FRIBOURG**

Conformément aux dispositions légales précitées ainsi qu'à celles de la législation spéciale (Loi cantonale sur les eaux du 18 décembre 2009 [LCEaux; RSF 812.1] et Loi cantonale sur l'eau potable du 6 octobre 2011 [LEP; RSF 821.32.1]), la Ville de Fribourg perçoit des taxes de raccordement et d'utilisation pour financer:

- la construction et l'entretien des installations publiques nécessaires à l'évacuation et à l'épuration des eaux, soit les collecteurs et ouvrages annexes définis dans le plan directeur des égouts ainsi que la station d'épuration (cf. Règlement concernant l'évacuation et l'épuration des eaux usées du 18 novembre 1985);
- la construction et l'entretien des installations de distribution d'eau potable (Règlement sur la fourniture d'eau de la Ville de Fribourg du 5 novembre 1984).

Dans le cadre de certains plans d'aménagement de détail (PAD), la Ville de Fribourg a également réglé, par voie conventionnelle, la prise en charge, par les propriétaires intéressés, des frais pour l'adaptation et/ou l'extension de l'équipement de base.

En vue de la mise en œuvre du futur PAL et en l'absence de règlement communal sur la participation financière des propriétaires fonciers pour la réalisation des autres équipements mentionnés à l'article 94 LATeC, le Conseil communal procède par le biais de contrats de droit administratif.

#### **5. POSSIBILITES AU NIVEAU COMMUNAL**

##### **Le contrat de droit administratif**

Les auteurs et éditeurs du commentaire sur la LAT ont intensément débattu de la question de savoir si les communes pouvaient compenser les plus-values par voie contractuelle, même si le droit cantonal ne les y autorise pas expressément et ne définit pas de cadre spécifiant le type et l'ampleur de la compensation. La jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de contrats administratifs est libérale. Ces derniers sont autorisés si la loi prévoit expressément la forme contractuelle, si elle laisse la place à cette option ou si elle ne l'exclut pas expressément. Le contrat doit par ailleurs apparaître comme la forme adéquate permettant de réaliser un objectif légal. Cette solution permet de mieux tenir compte des cas individuels. Le contenu du contrat doit correspondre aux objectifs de la loi ou permettre d'améliorer sa mise en œuvre. Il doit répondre à un intérêt public et reposer au moins indirectement sur une base légale. En matière de compensation de la plus-value par voie contractuelle, l'article 5 alinéa. 1 LAT peut faire office de base juridique indirecte. Reste à savoir si le Tribunal fédéral est du même avis. Les jugements rendus à ce jour au sujet de contrats administratifs reposent sur quelques cas individuels. Il n'y a pas de garantie que la pratique libérale des juges lausannois se poursuive à l'avenir. Les contrats sans base légale ne sont donc pas dépourvus de risque et devraient être évités dans la mesure du possible. L'ASPAN recommande aux communes de

définir, dans leur règlement sur les constructions ou dans une norme spécifique, le cadre juridique pour les solutions contractuelles et de fixer l'objet ainsi que la hauteur minimale et maximale de la compensation, un éventuel montant exempté ainsi que d'autres modalités du prélèvement. Une telle base juridique tient compte du principe de légalité et d'autres principes constitutionnels (interdiction de l'arbitraire, principe d'égalité de traitement) et assure la sécurité du droit (ASPAN, Compensation de la plus-value, Recommandation pour les dispositions d'exécution cantonales, INRORUM n° 3/2015).

## **6. IMPACTS FINANCIERS**

### **6.1 Règlement communal sur la participation financière des propriétaires fonciers**

L'introduction d'un règlement communal sur la participation financière des propriétaires fonciers pour les équipements de base permettra de répartir certaines dépenses entre la commune et les propriétaires touchés. Il est difficile d'estimer le montant des recettes attendues car cela dépend des projets à financer. Celles-ci ne pourront cependant pas être utilisées à d'autres fins.

Cette participation financière aura des incidences sur l'impôt sur les gains immobiliers (ci-après IGI) prévu aux articles 41ss de la loi sur les impôts cantonaux directs (LICD; RSF 631.1). L'imposition de l'IGI a lieu à l'occasion d'une aliénation au sens de l'article 42 LICD. L'impôt est dû par l'aliénateur. Selon l'article 46 alinéa 1 LICD, le gain réalisé lors de l'aliénation est constitué par la différence entre le produit de l'aliénation et les dépenses d'investissements (prix d'acquisition et impenses). Constituent notamment des impenses, les contributions foncières de construction ou de correction de routes, d'améliorations foncières, d'établissement de conduites et de correction des eaux (art. 49 al. 1 let. b LICD). Le taux d'imposition varie entre 22% et 10% selon la durée de la propriété (art. 51 al. 1 LICD). Selon l'article 18 de la loi sur les impôts communaux (RSF 632.1), les communes perçoivent des centimes additionnels à l'impôt sur les gains immobiliers à raison de 60 centimes par franc de l'impôt perçu par l'Etat.

On peut certes s'attendre à une diminution de l'impôt tant cantonal que communal sur les gains immobiliers. Il est toutefois difficile de la chiffrer. On peut rappeler pour mémoire que la Ville de Fribourg a encaissé 1'611'194,40 francs en 2013 et 1'403'043,95 francs en 2014 au titre d'impôt sur les gains immobiliers.

### **6.2 Taxe sur la plus-value**

De l'avis même de la DAEC, il est difficile de déterminer de manière précise les incidences financières de l'AP.

*Selon le message, "la taxe sur la plus-value aura des incidences sur les recettes provenant de l'IGI, étant donné qu'elle pourra être portée en déduction en tant qu'impense. Il y a lieu par ailleurs de prendre en considération les fonds provenant de cette taxe qui seront utilisés pour le versement d'indemnités pour expropriation matérielle. Ces montants seront soumis à l'impôt sur les gains immobiliers auprès des bénéficiaires, ce qui générera des recettes complémentaires qui compenseront – en partie du moins – les pertes de recettes de l'IGI induites par la déduction de la taxe sur la plus-value à titre d'impenses. Avec une taxe sur la plus-value de 30% pour les nouvelles mises en zone, la baisse des recettes de l'IGI peut être estimée à 14,5%. En admettant que la taxe sur la plus-value génère des recettes de 150 millions de francs, la diminution des recettes de l'impôt sur le gain immobilier peut être évaluée à 22 millions de francs sur 15 ans (13,8 millions de francs pour le canton et 8,2 millions de francs pour les communes). Cette baisse pourrait en partie être compensée par l'imposition aux gains immobiliers des indemnités pour expropriation matérielle (11,2 millions de francs). La*

*diminution effective des recettes de l'IGI se chiffrerait ainsi à 10,8 millions de francs (6,8 millions de francs pour le canton et 4 millions de francs pour les communes)".*

## **7. CONCLUSIONS**

Le Conseil communal regrette le choix de la variante 1 opéré par le Conseil d'Etat dans son message du 22 septembre 2015. Comme le relève l'ASPAN, dans les villes et les agglomérations en revanche, la compensation de la plus-value est souvent un élément essentiel de ce développement vers l'intérieur. La LAT exige une densification de qualité, dont font partie les parcs et les espaces verts, les infrastructures socio-culturelles et une bonne desserte (transports publics, réseaux de pistes cyclables et de voies piétonnes). Les infrastructures et les équipements que cela nécessite sont coûteux. Sans la participation des propriétaires fonciers et des investisseurs, les citoyens sont de moins en moins disposés à accepter des projets d'aménagement visant une densification. On ne peut attendre de la population vivant dans des zones déjà denses qu'elle accepte une plus grande concentration tout en voyant ses impôts augmenter pour financer les infrastructures rendues nécessaires par la densification (ASPAN, Compensation de la plus-value, INFORUM n° 3/2015, p. 3ss).

Le Conseil communal a d'ores et déjà chargé le Service juridique, en collaboration avec le Services des finances et la Direction de l'Edilité, d'établir un règlement sur la participation financière des propriétaires fonciers pour les équipements de base mentionnés à l'article 94 alinéa 1 LATeC en se fondant sur l'article 102 LATeC et d'examiner la possibilité d'introduire un régime de compensation pour la part allant au-delà des exigences prévues par le projet cantonal.

Dans l'intervalle, le Conseil communal continuera à procéder par le biais de contrats de droit administratif au sens de l'article 48 LATeC pour le financement de l'équipement de base tel que défini à l'article 94 LATeC.