Question Jean-Jacques Collaud
Impôt sur la plus-value proposé aux communes par le plan directeur cantonal

N° 821.05

Question

Dans les documents du plan directeur cantonal, le Conseil d'Etat indique que les communes peuvent également influencer le développement urbain en devenant des acteurs du marché foncier (chapitre 6 de la politique foncière des pouvoirs publics, pages 23 et 24).

Parmi les mesures proposées, il cite le prélèvement d'une part de la plus-value sur une parcelle bénéficiant d'un changement d'affectation ou de mise en zone au moment de la mesure de planification. Il indique que les communes peuvent inviter les propriétaires fonciers à des pourparlers et à exiger de ceux-ci qu'ils s'engagent par écrit à céder une part des plus-value à la commune.

Seuls les cantons de Bâle-Ville et de Neuchâtel ont mis en application le principe prévu par la LAT et pratiquent le pélèvement de la plus-value. Le canton de Fribourg n'a pas ce genre de loi. Toutefois, le plan directeur cantonal indique que ce genre de "contrat de droit administratif" a été jugé possible par le Tribunal fédéral dans un arrêt du 26 mars 1985 rendu dans le cas concernant la Commune d'Ostermundigen.

1. L'arrêt cité, qui date déjà de 20 ans, ne traite pas l'admissibilité d'un contrat de droit administratif portant sur un impôt (impôt sur la plus-value) mais sur l'équipement d'un terrain à bâtir. La différence est de taille!
2. Cet arrêt précise d'ailleurs qu'un seul contrat est possible seulement si la loi laisse une marge de manœuvre. Or, en matière fiscale, la jurisprudence et la doctrine sont claires: les questions fiscales doivent être réglées de manière exhaustive par la loi. Il n'y a pas de place pour des aménagements contractuels (Häfelin/Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrecht, pages 223 n° 876).
3. Dans le canton de Fribourg, il n'y a aucune base légale qui permettrait aux communes de prélever un impôt sur la plus-value. Du point de vue démocratique, il serait tout de même choquant qu'un exécutif communal puisse prélever un impôt sans base légale alors même que ni le législatif communal ni le législateur cantonal ne l'y ont pas autorisé.

Cela étant, il semble que plusieurs communes ont décidé de négocier la mise en zone de terrains à bâtir où la modification de la zone contre la rétrocession d'une part à la plus-value, cela en se basant sur les propositions du plan directeur cantonal.

Dès lors, je me permets de poser au Conseil d'Etat les questions suivantes:

1. Le Conseil d'Etat admet-il qu'actuellement il n'existe aucune base légale valable pour exiger des propriétaires fonciers un impôt sur la plus-value en cas de mise en zone ou de changement de zone?
2. Est-il exact que l'arrêt du 26 mars 1985 rendu par le Tribunal fédéral dans un cas concernant la Commune d'Ostermundigen traite d'un contrat de droit administratif portant sur l'équipement d'un terrain mais non pas sur un impôt sur la plus-value?

3. Le Conseil d'Etat ne doit-il pas reconnaître qu'en l'état actuel de la législation fribourgeoise, il n'est pas possible pour une commune d'exiger par la voie d'un contrat de droit administratif un impôt sur la plus-value dans les cas susmentionnés?

24 mars 2005

Réponse du Conseil d'Etat

Selon l'article 5 al. 1 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT), 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. Il s'agit d'un mandat législatif donné aux cantons. C'est donc uniquement par le biais de dispositions de droit cantonal que peut être instauré le principe du prélèvement d'une part de la plus-value résultant d'une mesure d'aménagement.

A ce jour, le canton de Fribourg, comme la presque totalité des cantons, ne dispose effectivement pas de base légale pour permettre aux autorités de planification de contraindre des propriétaires à verser un montant sur la plus-value en compensation de la mise en zone à bâtir ou d'un changement d'affectation de leurs terrains.

Le député Jean-Jacques Collaud se réfère dans sa question à une étude de base pour l'élaboration du plan directeur cantonal (PDCant), intitulée "Concept d'urbanisation: pour renforcer le développement du canton de Fribourg" (Planteam, janvier 2000). Contrairement à ce qu'il affirme, cette étude ne constitue pas un document du PDCant, lequel se compose uniquement d'un texte, de cartes de détail et d'une carte de synthèse, ainsi que d'un rapport explicatif. De plus, il faut préciser que les études de base n'ont pas d'effet juridique. Leur contenu ne lie donc ni les autorités, ni les propriétaires fonciers.

Parmi les buts de la politique du canton en matière de gestion de la zone à bâtir à l'échelle locale, le PDCant prévoit notamment d'encourager les collectivités publiques à exercer une politique foncière active et de contribuer à augmenter la disponibilité des terrains libres de constructions dans la zone à bâtir (voir PDCant, Urbanisation et gestion de la zone à bâtir à l'échelle locale, chapitre 3, T. p. 2). Le prélèvement d'une part de la plus-value ne fait pas partie des principes énumérés en vue de lutter contre la thésaurisation des terrains à bâtir. Par conséquent, cette solution ne constitue pas une proposition du PDCant.

Le prélèvement d'une part de la plus-value n'est d'ailleurs pas non plus préconisé par l'étude de base susmentionnée, qui présente cette voie uniquement comme une possibilité parmi toutes celles que l'on peut envisager. Il est précisé en préambule de cette possibilité (nota bene, p. 24) que les *"mesures monétaires ne sont pas de la compétence directe de l'aménagement du territoire ou de la politique foncière. Elles ont toutefois des effets sur ces deux domaines, c'est pourquoi elles sont présentées dans cette étude".* Dans le même sens, le Conseil d'Etat relève que l'exemple de convention donné à la page 26 de l'étude ne mentionne d'ailleurs aucune clause portant sur des mesures monétaires, mais se rapporte uniquement à des mesures en lien avec l'aménagement du territoire et la politique foncière (délai pour construire, droit d'emption ou de préemption donné à la commune,…).

Au vu de ce qui précède, il apparaît que si des communes négocient la mise en zone à bâtir de terrains ou la modification de la zone contre la rétrocession d'une part de la plus-value, elles ne le font pas sur la base du PDcant, ni sur la base d'une solution préconisée par le canton.

Réponses aux questions posées

1. Il n'existe actuellement aucune base légale pour exiger des propriétaires fonciers un impôt sur la plus-value en cas de mise en zone ou de changement d'affectation de leurs terrains.
2. L'arrêt du Tribunal fédéral auquel se réfère le député Jean-Jacques Collaud traite effectivement d'un contrat de droit administratif portant sur l'équipement d'un terrain et non sur un impôt sur la plus-value résultant de la mise en zone à bâtir d'un terrain.
3. A défaut d'une base légale cantonale en application de l'article 5 LAT, une commune ne peut pas exiger d'un propriétaire un impôt sur la plus-value en cas de mise en zone à bâtir ou de changement d'affectation d'un terrain. Elle ne peut pas non plus prélever par la voie d'un contrat de droit administratif une part de la plus-value résultant de ces mesures d'aménagement. En revanche, il lui est possible de fixer les modalités de financement de l'équipement des terrains qu'elle entend mettre en zone à bâtir, au moyen de conventions conclues avec les propriétaires, à défaut de base réglementaire communale. Ces modalités doivent respecter les principes de la couverture des frais, de l'équivalence et de l'égalité de traitement.

Fribourg, le 14 juin 2005