



Ville de Fribourg

Conseil communal

Message au Conseil général

—
du 1^{er} avril 2025

Règlement concernant la taxe communale sur la plus-value en matière d'aménagement du territoire



N°53

—
2021 - 2026

Table des matières

1.	Rappel du contexte.....	3
1.1.	Evolution du système légal	3
1.2.	Instruments parlementaires	4
1.3.	Nature de la taxe sur la plus-value	4
2.	Contexte légal cantonal	5
3.	Divergences avec la LATEC.....	6
4.	Surveillant des prix	7
5.	Examen préalable.....	7
6.	Contenu du projet et commentaires des dispositions réglementaires proposées	7
7.	Conclusion.....	10

Deutsche Version

1.	Ausgangslage.....	11
1.1.	Entwicklung des Rechtssystems	11
1.2.	Parlamentarische Instrumente.....	13
1.3.	Natur der Mehrwertabgabe.....	13
2.	Kantonaler Rechtsrahmen	14
3.	Abweichungen zum RPBG.....	15
4.	Preisüberwacher	16
5.	Vorprüfung.....	16
6.	Inhalt des Entwurfs und Erläuterung der vorgeschlagenen Bestimmungen	16
7.	Schlussfolgerung	18

MESSAGE DU CONSEIL COMMUNAL

AU CONSEIL GENERAL

du 1^{er} avril 2025

N°53 – 2021 - 2026 Règlement concernant la taxe communale sur la plus-value en matière d'aménagement du territoire

Madame la Présidente,
Mesdames les Conseillères générales et Messieurs les Conseillers généraux,

Le Conseil communal a l'honneur de vous soumettre le Message n°53 relatif au règlement concernant la taxe communale sur la plus-value.

La taxe sur la plus-value vise les avantages majeurs résultant d'une mesure d'aménagement. Concrètement, il s'agit de taxer les augmentations des possibilités de bâtir sur un terrain, par exemple s'il change de zone (de faible densité à moyenne densité) ou si son indice d'utilisation augmente. D'après la réglementation cantonale entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2023, les communes peuvent prélever une taxe sur la plus-value sur la base de la taxation cantonale. La part dévolue à la commune est déduite de la part cantonale (art. 113a al. 1^a LATeC).

1. Rappel du contexte

1.1. Evolution du système légal

Le 1^{er} mai 2014 est entrée en vigueur la révision partielle de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT). A notamment été modifié l'art. 5 LAT qui concerne le régime de compensation des avantages et inconvénients découlant des mesures d'aménagement et consiste dans le prélèvement d'une taxe sur la plus-value. Depuis cette date, le droit fédéral impose aux cantons de se doter d'un tel régime et fixe les exigences minimales quant à la manière de le concevoir, tout en prévoyant une sanction pour ceux qui n'auront pas adapté leur législation en conséquence, à savoir le gel des zones à bâtir sur l'ensemble du territoire cantonal jusqu'à l'adaptation du droit cantonal (art. 38a al. 4 et 5 LAT). Selon l'art. 5 al. 1^{bis} LAT, les avantages résultant de mesures d'aménagement sont compensés par une taxe d'au moins 20%.

L'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2018, de la LATeC a permis au Canton de Fribourg de se doter de dispositions légales instaurant un régime de compensation répondant aux exigences minimales du droit fédéral. Les articles 113a ss LATeC, dans leur version initiale, prévoyaient le prélèvement d'une taxe de 20% de la plus-value résultant des nouvelles mises en zone à bâtir (art. 15 LAT) et des changements d'affectation (art. 113a al. 2 LATeC). Les modifications de plans et de règlements qui consistaient uniquement en une augmentation des indices de construction n'étaient pas soumises à cette taxe. En outre, le canton ne permettait pas aux communes de prélever une taxe.

Suite aux décisions rendues par le Tribunal fédéral en matière de prélèvement de taxes à la plus-value par les communes, le Grand Conseil du Canton de Fribourg a modifié la LATeC. En effet, les dispositions adoptées par le canton en 2018 n'étaient pas conformes à la jurisprudence du Tribunal fédéral puisque le canton n'avait pas entièrement rempli le mandat fédéral de l'art. 5^{bis} LAT. La révision de la LATeC fixant ces nouvelles règles est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2023.

A toutes fins utiles, il convient encore de relever que dès l'entrée en vigueur de la deuxième étape de la révision de la LAT (LAT 2), le droit fédéral n'obligera les cantons qu'à appliquer la réglementation minimale d'une taxe sur la plus-value de 20% en cas de nouvelles mises en zone à bâtir.

Si dans un premier temps, le système choisit par le Canton de Fribourg et introduit dans la LATeC en 2018 ne permettait pas aux communes de prélever une taxe sur la plus-value, instituant une compétence exclusivement cantonale, la situation s'est modifiée suite à l'introduction de nouvelles dispositions entrées en vigueur au mois d'octobre 2023. Depuis lors, les communes disposent d'un droit limité de prélever une taxe sur la plus-value, y compris pour l'augmentation des possibilités de construire. Les travaux relatifs à l'élaboration d'un règlement communal sur la plus-value ont ainsi pu reprendre.

1.2. Instruments parlementaires

Lors de sa séance du 27 mai 2014, le Conseil général a décidé de transmettre au Conseil communal la [proposition n° 11](#) (législature 2011-2016) de M. Christoph Allenspach, Mme Addei Sidi Nur Manguay et M. Elias Moussa, demandant l'élaboration d'un règlement concernant la compensation des plus-values résultant des mesures d'aménagement. Le Conseil communal a rendu un [rapport intermédiaire en date du 16 février 2016](#).

Le 15 septembre 2020, le Conseil général a transmis au Conseil communal la [proposition n° 23](#) (législature 2016-2021) de MM. Christoph Allenspach et Elias Moussa, demandant l'élaboration d'un règlement concernant la compensation des plus-values résultant des mesures d'aménagement. Le 10 octobre 2023, le Conseil communal a répondu à la [question n° 185](#) de M. Christoph Allenspach concernant l'état d'avancement du règlement concernant la compensation des plus-values résultant des mesures d'aménagement.

Le 20 janvier 2025, le Conseil général a transmis au Conseil communal la [proposition n° 25](#) (législature 2021-2026) de MM. Jean-Pierre Wolhauser, David Aebischer, Christoph Allenspach, Gérald Collaud, David Krienbühl, Alexandre Sacerdoti, Pascal Wicht et Mme Marine Jordan, demandant l'élaboration d'un règlement communal concernant la taxe sur la plus-value.

A travers le présent Message, le Conseil communal répond à ces trois propositions qui sont ainsi liquidées.

1.3. Nature de la taxe sur la plus-value

La valeur pécuniaire d'un bien-fonds dépend essentiellement de la manière dont on peut l'utiliser - ce qui dépend à son tour des plans d'affectation édictés par les collectivités publiques. Ceux-ci peuvent par exemple accroître la valeur d'un terrain en le faisant passer de la zone agricole à la zone à bâtir ou encore en augmentant les possibilités de construire sur ce terrain, tout comme ils peuvent, à l'inverse, réduire drastiquement cette valeur en réaffectant un terrain à bâtir en zone agricole.

La compensation de la plus-value constitue un instrument important pour un développement vers l'intérieur de qualité. En d'autres termes, elle met de l'huile dans les rouages de la densification. Les recettes issues de la compensation de la plus-value peuvent être utilisées pour densifier avec qualité et pour indemniser les propriétaires en cas d'expropriation matérielle. Ce n'est qu'ainsi que le système équilibré des plus- et des moins-values peut fonctionner. L'expérience montre, en outre, que la population est davantage disposée à soutenir la densification si elle profite également des plus-values générées par celle-ci. Lorsque la qualité d'un site à densifier est améliorée grâce à des espaces libres et des espaces verts financés par la plus-value, la densification sera plus facilement acceptée.

La taxe sur la plus-value n'est donc pas motivée par des motifs fiscaux et ne peut donc être qualifiée d'impôt. L'idée à la base de cette contribution est que les mesures d'aménagement qui entraînent une plus-value créent un avantage particulier pour un certain nombre de propriétaires, plus-value dont le prélèvement répond à une exigence d'égalité de traitement. Il convient ainsi de faire la distinction

entre le droit de l'aménagement et le droit des contributions, lesquels poursuivent des buts différents. En l'espèce, la taxe sur la plus-value relève du droit de l'aménagement et doit donc être interprétée à l'aune des buts et principes applicables en la matière. A cet égard, il est important de souligner que la LAT exige des cantons qu'ils veillent à ce que les propriétaires construisent leurs terrains de manière optimale (notamment en ce qui concerne l'utilisation des potentiels de densification), les communes étant tenues d'utiliser en premier lieu les réserves de zones à bâtir existantes et de prendre toutes les mesures de densification nécessaires avant d'envisager une extension de leur zone à bâtir (art. 3 al. 3 let. a^{bis} et 15 al. 4 let. b LAT).

La LAT demande que l'« avantage majeur » (art. 5 al. 1 LAT) découlant de la mesure d'aménagement soit taxé, ce qui ne correspond pas forcément au gain réel découlant de la vente du terrain concerné. La taxe sur la plus-value n'est donc pas un impôt, mais une taxe avec un but incitatif et compensatoire. Le gain réel est, quant à lui, taxé par l'impôt sur le gain immobilier, la taxe sur la plus-value étant déductible de ce gain en tant qu'impense (art. 5 al. 1^{sexies} LAT et 113b al. 4 LATeC). La jurisprudence précise que cette taxe correspond à une nouvelle catégorie de contributions, à savoir celle des contributions indépendantes des coûts (prix d'achat, coûts d'équipement, coûts de transaction, coûts d'entretien). Toujours selon la jurisprudence, un prélèvement allant jusqu'à 60% de la plus-value résultant de mesures d'aménagement du territoire ne viole pas la garantie de la propriété et n'est pas confiscatoire.

2. Contexte légal cantonal

L'art. 113a al. 1 LATeC dispose que la compensation des avantages majeurs résultant d'une mesure d'aménagement se fait par le biais d'une taxe sur la plus-value prélevée par le canton. Conformément à l'art. 113 al. 1^a LATeC, les communes peuvent prélever une taxe sur la plus-value liée à des mesures d'aménagement sur la base de la taxation cantonale. Cette taxe se monte au maximum à un quart du prélèvement cantonal. La part dévolue à la commune est déduite de la part cantonale.

L'art. 113 al. 2 LATeC précise qu'est considérée comme un avantage majeur l'augmentation de la valeur d'un bien-fonds qui résulte :

- a) du classement de celui-ci dans une zone d'affectation selon l'article 15 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire ;
- b) d'un changement d'affectation de la zone dans laquelle il est situé ;
- c) de l'augmentation des possibilités de construire d'un bien-fonds situé en zone à bâtir, lorsque cette augmentation représente au minimum le 50% des surfaces de plancher du potentiel initial.

L'art. 113b LATeC prévoit que le montant de la contribution s'élève à 20% de la plus-value, soit 20% de la différence entre la valeur vénale du bien-fonds avant et après l'entrée en force de la mesure d'aménagement.

Le Service cantonal des contributions (ci-après le SCC) est l'autorité de taxation pour la taxe cantonale et communale, étant précisé que la taxation est basée sur les informations transmises par le Service cantonal des constructions et de l'aménagement (art. 113d LATeC). Le SCC est également l'autorité de perception de la taxe sur la plus-value, y compris la taxe communale (art. 113f LATeC).

La contribution est exigible au moment de l'obtention d'un permis de construire pour la première construction du bien-fonds ou en cas d'aliénation du bien-fonds (art. 113e LATeC). L'exigibilité peut être différée dans les cas prévus par l'art. 43 al. 1 let a à c de la loi cantonale sur les impôts cantonaux directs (LICD), par exemple en cas de transfert de propriété par succession.

Sur le produit de la taxe cantonale perçue, un montant correspondant à un taux de 4% de la plus-value est prélevé pour alimenter le Fonds des améliorations foncières. Le solde du produit de la taxe cantonale est versé dans le Fonds de la plus-value qui finance les objets définis à l'art. 113c al. 2 LATeC. L'article 51a du règlement d'exécution de la LATeC (ReLATeC) précise encore d'avantage l'ordre de priorité pour l'utilisation du fonds cantonal de la plus-value : une fois que les montants cumulés alloués au Fonds dépassent les 20 millions de francs, alors les montants nouvellement affectés au Fonds sont répartis comme suit :

- 60% pour le financement des indemnités dues pour expropriation matérielle découlant d'une mesure d'aménagement ;
- 20% pour le financement des plans directeurs régionaux ou de leur révision, des projets d'agglomérations et des études régionales et communales en vue de la requalification et de la densification du milieu bâti ;
- 10% pour le financement des infrastructures prévues dans le cadre de projets d'agglomération ou de plans directeurs régionaux visant à un aménagement de qualité et à favoriser la mobilité douce ;
- 10% pour le financement des autres mesures d'aménagement prévues par l'article 3 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT).

Parallèlement, le législateur cantonal a établi une disposition transitoire spécifique pour les biens-fonds ayant fait l'objet d'une augmentation des possibilités de construire qui se base sur la date de la première mise à l'enquête. En effet, selon l'art. 178d al. 2 LATeC, sont assujettis à la taxe sur la plus-value les biens-fonds ayant fait l'objet d'une augmentation des possibilités de construire mise à l'enquête pour la première fois à partir du 1^{er} mai 2019 et non approuvée à la date de l'entrée en vigueur de la modification de la LATeC (soit le 1^{er} octobre 2023). Il convient de relever que le Plan d'aménagement local (PAL) de la Ville, adopté le 4 juin 2024 par le Conseil communal, a été mis à l'enquête publique la première fois entre le 17 novembre et le 17 décembre 2018, soit avant le 1^{er} mai 2019. En d'autres termes, la disposition transitoire retenue par le canton ne permet pas le prélèvement de la taxe sur la plus-value pour les augmentations des possibilités de construire basées sur le nouveau PAL.

3. Divergences avec la LATeC

La question de savoir si la Ville de Fribourg peut s'écarter du texte de la LATeC s'est posée dans le cadre de l'élaboration du présent règlement et a fait l'objet d'une analyse juridique approfondie. Selon cette analyse, le mandat législatif de l'art. 5 al. 1 LAT dans sa version actuellement en vigueur peut être rempli soit par le canton lui-même, soit par les communes (ATF 147 I 225 cons. 4.4 ; 1C_233/2021 cons. 4.1). Le législateur a donc l'obligation de prévoir une taxe sur la plus-value également en cas de changement d'affectation ou de dézonage. Il est contraire au droit fédéral qu'un canton se contente de mettre en œuvre les exigences de l'art. 5 al. 1bis -1^{sexies} LAT et interdise en même temps aux communes d'introduire leur propre compensation des avantages, pour autant qu'une marge de manœuvre correspondante soit laissée aux communes (ATF 147 I 225 cons. 4.4). Par son art. 113a al. 1^a LATeC, le canton a donné la compétence aux communes de percevoir également une taxe à la plus-value. Il a par contre introduit des limitations en fixant le taux de taxation maximal autorisé et en définissant un taux minimal d'augmentation des possibilités de construire devant être atteint pour constituer un avantage majeur. Il a également introduit une disposition transitoire (art. 178d al. 2 LATeC) excluant la perception de la taxe sur la plus-value découlant d'augmentation des possibilités de construire basée sur le PAL adopté le 4 juin 2024 par le Conseil communal, mais mis à l'enquête publique pour la première fois entre le 17 novembre et 17 décembre 2018.

Le Canton de Fribourg se conforme certes à l'obligation découlant de l'art. 5 al. 1 LAT d'exiger une taxe sur la plus-value également en cas de changement d'affectation ou de surélévation, mais seulement dans une mesure réduite, puisqu'il a limité la notion d'avantage majeur qui est une notion juridique indéterminée. En fixant un seuil à 50%, applicable à toutes les communes, sans distinction, le canton prive de facto les communes déjà densément bâties, à l'instar de la Ville de Fribourg, de prélever une taxe sur la plus-value, ce qui va à l'encontre du but visé par la LAT ainsi que la LATeC. En outre, la disposition transitoire de l'artl 178d al. 2 LATeC vide de son sens toute taxe sur la plus-value découlant du PAL adopté le 4 juin 2024 par le Conseil communal.

Au vu de ce qui précède, le Conseil communal est ainsi d'avis que la Ville de Fribourg se doit de combler les deux lacunes précitées et créées par le droit cantonal en s'écartant de ladite législation dans le présent règlement.

4. Surveillant des prix

Le surveillant des prix n'est pas à consulter, puisque la taxe communale sur la plus-value n'est pas une taxe que la commune prélève auprès de ses citoyens (art. 14 de la loi du 20 décembre 1985 sur la surveillance des prix, LSPr). Il s'agit d'un montant que le canton verse à la commune (art. 113a al. 1^a, 2^e phr. LATeC).

5. Examen préalable

Dans le mesure où le Conseil communal entend s'écarter sur deux points du cadre légal cantonal (cf. chapitre 3 ci-devant), tout en souhaitant obtenir une décision d'approbation de la part de la DIME avant le 31 décembre 2025, il a délibérément renoncé à une procédure d'examen préalable auprès du Service des constructions et de l'aménagement (SeCa) ou du Service des communes (SCom). La conformité ou non au cadre légal supérieur du règlement proposé sera évalué dans le cadre de l'examen final, étant précisé que le Conseil communal se réserve la possibilité d'agir par la voie judiciaire, au besoin.

6. Contenu du projet et commentaires des dispositions réglementaires proposées

L'art. 51i ReLATeC dispose que le règlement communal contient au moins les éléments suivants : a) le taux, b) l'affectation de la taxe. Le canton propose un modèle-type de règlement communal relatif à la taxe communale sur la plus-value qui contient six articles et qui est accompagné d'un commentaire. Le présent projet de règlement s'inspire largement du modèle cantonal, sans pour autant constituer une simple reprise.

Art. 1 But

Cette disposition ne fait que préciser le but et le champ d'application matériel du règlement. Il s'applique uniquement à la compensation de la plus-value selon l'art. 5 al. 1^{bis} LAT et des articles 113a ss LATeC. Les éventuelles autres taxes ne sont pas visées par le règlement.

Art. 2 Mesures concernées

L'alinéa 1 reprend la notion contenue dans l'art. 5 al. 1^{bis} LAT. Il n'appelle pas d'autres commentaires. L'alinéa 2 décrit ce qui constitue un avantage majeur et reprend en grande partie la formulation de l'art. 113a al. 2 LATeC. Toutefois, selon l'art. 113a al. 2 let. c LATeC, l'augmentation des possibilités de construire d'un bien-fonds constitue un avantage majeur soumis à la taxe à la plus-value uniquement

lorsque l'augmentation représente minimum 50% des surfaces de plancher du potentiel initial. Or, le Conseil communal considère que cette limitation instituée par le canton dans la LATeC ne tient pas compte des particularités de certaines communes, notamment les communes déjà densément bâties, à l'instar de la ville de Fribourg. En effet, au vu de la différence de valorisation du m² selon le lieu de situation et la commune, la limite imposée par le canton restreint de manière arbitraire la possibilité de percevoir une taxe à la plus-value pour certaines communes. Pour cette raison, le Conseil communal a fait le choix de proposer d'étendre le champs d'application à tous les cas où les possibilités de construire d'un bien-fonds sont augmentées. Sont citées à titre d'exemple (et donc de manière non exhaustive) l'augmentation de l'IBUS, l'augmentation des hauteurs, les réductions des distances à observer. On peut également penser à d'autres cas, par exemple lorsque des utilisations jusqu'ici interdites (p. ex. à fortes immissions) sont autorisées, pour autant qu'elles augmentent la valeur économique. A titre d'exemple, une parcelle non bâtie de 809 m² située dans le quartier du Schoenberg, affectée en zone résidentielle urbaine à forte densité dans le cadre du PAL 1991 et en zone résidentielle à haute densité dans le cadre du PAL révisé, verrait ses possibilités constructives théoriques passer d'environ 914.2 m² à environ 1213.5 m² de surfaces de plancher, soit une augmentation d'environ 33%. Dans le cadre du présent règlement, cette parcelle serait donc concernée par la taxation.

Art. 3 Taux

Conformément à l'art. 113a al. 1^a LATeC, la taxe communale s'élève au maximum au quart de la taxe cantonale et la part revenant à la commune est déduite de la part cantonale. Le montant total de la taxe est fixé à 20% de la plus-value (art. 113b al. 1 LATeC). La LATeC détermine donc non seulement le montant maximal de la taxe communale, mais indique également que la charge totale de la taxe cantonale et communale ne doit pas dépasser 20%. Le législateur cantonal limite ainsi la charge communale à 5% maximum (1/4 de la taxe cantonale). Le législateur cantonal remplit ainsi ses obligations minimales en limitant la taxe à la plus-value à 20% et en veillant à ce que cette limite minimale ne soit pas dépassée par la taxe communale. Selon la LAT2, dont l'entrée en vigueur n'est pas encore connue, les cantons peuvent s'en tenir au minimum de 20% et remplir ainsi complètement le mandat donné par la législation fédérale. Les communes ne peuvent ainsi pas aller au-delà du taux déterminé par le canton dans la LATeC. Le Conseil communal propose ainsi de s'en tenir au taux maximal fixé par la législation cantonale.

Art. 4 Affectation

Selon l'art. 113c al. 5 LATeC, l'affectation de la taxe communale doit servir au financement de mesures d'aménagement du territoire au sens de la LAT. Du moment que la nature de l'affectation reste dans le champ d'application du droit fédéral, la commune donc a le choix de déterminer les objets qu'elle envisage de financer. Par ailleurs, il faut préciser que le financement au niveau communal peut être prévu pour compléter la couverture des coûts lorsqu'un objet est partiellement financé par le Fonds cantonal en application de l'art. 113c al. 2 LATeC. Les objets susceptibles de faire l'objet d'un financement par le biais de la taxe communale s'inspirent largement des exemples prévus dans le règlement type cantonal. Les indemnités pour cause d'expropriation matérielle découlant d'une mesure d'aménagement sont financées en première priorité (art. 113c al. 2 LATeC) par le Fonds cantonal de la plus-value, à l'exception des indemnités fixées par le biais d'une entente passée entre la commune et le ou la propriétaire (art. 60 et 61 de la loi du 23 février 1984 sur l'expropriation). Il est rappelé qu'en application de l'article 51a al. 2 ReLATeC, les premiers 20 millions de francs qui seront versés dans le Fonds cantonal serviront au financement exclusif de ces indemnités. Les autres objets figurant dans la liste des priorités ne pourront pas être financés par le Fonds cantonal tant que ce montant n'a pas été atteint. La commune reste libre de prévoir par le biais de la taxe communale un financement des indemnités pour expropriation matérielle.

Art. 5 Fonds communal

Le choix est fait de créer un fonds qui doit être géré conformément à l'affectation choisie. La gestion financière du fonds peut être déléguée par le Conseil communal au Service des finances, la gestion administrative au Service en charge de l'urbanisme, puisqu'il est compétent pour les mesures d'aménagement pouvant être financées par cette taxe conformément à l'art. 5 du règlement (cf. art. 7 du règlement). Le Conseil communal exerce la haute surveillance sur la gestion du fonds.

Art. 6 Exemption

Cette disposition précise que les motifs d'exemption de l'article 113h LATeC s'appliquent également à la taxe communale.

Art. 7 Exécution

Pas de remarque.

Art. 8 Droit applicable

Le présent règlement ne traite que des objets qui ne sont pas réglés dans la LATeC, pour lesquels il est dérogé à celle-ci ou pour lesquels la LATeC renvoie à un règlement communal. Ainsi, par exemple, les règles relatives à la taxation (art. 113d LATeC) ou la perception (art. 113f LATeC) ne sont pas réglées dans le présent règlement, mais dans la LATeC.

Art. 9 Entrée en vigueur

Si le règlement communal entre en vigueur avant le 1^{er} janvier 2026, la commune peut prétendre au versement de sa part depuis le 1^{er} octobre 2023 ; si ce n'est pas le cas, elle ne peut prélever sa part que sur les mesures d'aménagement approuvées après l'entrée en vigueur du règlement communal (art. 113a ReLATeC). Le présent règlement doit être approuvé par la DIME conformément à l'art. 148 de la Loi sur les communes (LCo) avant de pouvoir entrer en vigueur.

L'art. 178d LATeC prévoit une disposition transitoire peu transparente et peu claire pour la taxe sur la plus-value. Elle semble également extraordinaire et inutilement compliquée. Enfin, elle a pour effet de limiter très largement la possibilité pour la Ville de Fribourg de percevoir effectivement une taxe sur la plus-value, en contradiction avec l'esprit de la LAT et de la LATeC. Le Conseil communal propose ainsi une règle transitoire habituelle pour la taxe communale. Selon celle-ci, la taxe s'applique à toute mesure d'aménagement selon l'art. 2 qui entre en vigueur après l'entrée en vigueur du règlement. Si un terrain est légalement classé en zone constructible ou dézoné après l'entrée en vigueur du règlement, ce dernier s'applique. Cette disposition s'écarte de la disposition transitoire cantonale.

Art. 10 Référendum

Pas de remarque.

7. Conclusion

Le Conseil communal propose au Conseil général d'adopter le règlement concernant la taxe communale sur la plus-value en matière d'aménagement du territoire.

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL DE LA VILLE DE FRIBOURG

Le Syndic :



Thierry Steiert



Le Secrétaire de Ville :



David Stulz

Annexe :

- Projet de règlement

BOTSCHAFT DES GEMEINDERATS

AN DEN GENERALRAT

vom 1. April 2025

Nr. 53 – 2021–2026 Reglement über die kommunale Mehrwertabgabe im Bereich der Raumplanung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Generalrätinnen und Generalräte

Der Gemeinderat hat die Ehre, Ihnen die Botschaft Nr. 53 über das Reglement zur kommunalen Mehrwertabgabe zu unterbreiten.

Die Mehrwertabgabe zielt auf die erheblichen Vorteile ab, die durch Planungsmassnahmen entstehen. Konkret geht es darum, die Erhöhung der Bebauungsmöglichkeiten eines Grundstücks zu besteuern, zum Beispiel bei einer Zonenänderung (von geringer zu mittlerer Dichte) oder wenn die Ausnützungsziffer steigt. Laut der am 1. Oktober 2023 in Kraft getretenen kantonalen Regelung können die Gemeinden auf der Grundlage der kantonalen Veranlagung eine Mehrwertabgabe erheben. Der auf die Gemeinde entfallende Anteil wird vom kantonalen Anteil abgezogen (Art. 113a Abs. 1^a RPBG).

1. Ausgangslage

1.1. Entwicklung des Rechtssystems

Am 1. Mai 2014 trat die Teilrevision des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG) in Kraft. Geändert wurde namentlich Artikel 5 RPG, der die Ausgleichsregelung für die Vor- und Nachteile, die sich durch Planungsmassnahmen ergeben, betrifft und in der Erhebung einer Mehrwertabgabe besteht. Seitdem schreibt das Bundesrecht den Kantonen vor, eine solche Regelung einzuführen. Auch legt es die Mindestanforderungen an ihre Ausgestaltung fest. Gleichzeitig sieht es für jene Kantone eine Sanktion vor, die ihre Gesetzgebung nicht entsprechend anpassen, sprich das Einfrieren der Bauzonen im gesamten Kantonsgebiet bis zur Anpassung des kantonalen Rechts (Art. 38a Abs. 4 und 5 RPG). Gemäss Artikel 5 Abs. 1^{bis} RPG werden Planungsvorteile mit einem Satz von mindestens 20 Prozent ausgeglichen.

Mit dem Inkrafttreten des RPBG am 1. Januar 2018 führte der Kanton Freiburg die gesetzlichen Bestimmungen für eine Ausgleichsregelung ein, die den Mindestanforderungen des Bundesrechts entspricht. In ihrer ursprünglichen Version sahen die Artikel 113a ff RPBG die Erhebung einer Abgabe von 20 Prozent des Mehrwerts vor, der durch neue Einzonungen von Bauzonen (Art. 15 RPG) und durch Nutzungsänderungen (Art. 113a Abs. 2 RPBG) entsteht. Der Abgabe nicht unterstellt waren Änderungen von Plänen und Vorschriften, die einzig aus einer Erhöhung der Bauindexe bestanden. Ausserdem erlaubte der Kanton den Gemeinden nicht, eine Abgabe zu erheben.

Infolge der Urteile des Bundesgerichts über die Erhebung von Mehrwertabgaben durch die Gemeinden passte der Grosse Rat des Kantons Freiburg das RPBG an. Denn die 2018 vom Kanton verabschiedeten Bestimmungen stimmten nicht mit der Rechtsprechung des Bundesgerichts überein und der Kanton

erfüllte den Auftrag des Bundes in Art. 5^{bis} RPG nicht vollständig. Die Revision des RPBG mit den neuen Regeln trat am 1. Oktober 2023 in Kraft.

Schliesslich sei noch darauf verwiesen, dass das Bundesrecht die Kantone ab dem Inkrafttreten der zweiten Etappe der RPG-Revision (RPG 2) nur noch dazu verpflichtet, die Mindestregelung einer Mehrwertabgabe von 20 Prozent beim Einzonieren neuer Bauzonen anzuwenden.

Während das in einem ersten Schritt vom Kanton Freiburg gewählte und 2018 ins RPBG eingeführte System den Gemeinden nicht erlaubte, eine Mehrwertabgabe zu erheben und eine ausschliesslich kantonale Kompetenz einführte, änderte sich die Situation mit der Einführung neuer Bestimmungen, die im Oktober 2023 in Kraft traten. Seitdem verfügen die Gemeinden über ein beschränktes Recht, eine Abgabe zu erheben, einschliesslich für die Erhöhung der Bebauungsmöglichkeiten. Die Arbeiten für die Ausarbeitung eines Gemeindereglements über den Mehrwert konnten so wieder aufgenommen werden.

1.2. Parlamentarische Instrumente

An der Sitzung vom 27. Mai 2014 beschloss der Generalrat, dem Gemeinderat den [Vorschlag Nr. 11](#) (Legislatur 2011–2016) von Christoph Allenspach, Addei Sidi Nur Manguay und Elias Moussa zu übermitteln, der die Ausarbeitung eines Reglements über den Mehrwertausgleich, der durch Planungsmassnahmen entsteht, verlangte. Der Gemeinderat lieferte [am 16. Februar 2016 einen Zwischenbericht](#).

Am 15. September 2020 übermittelte der Generalrat dem Gemeinderat den [Vorschlag Nr. 23](#) (Legislatur 2016–2021) von Christoph Allenspach und Elias Moussa, der die Ausarbeitung eines Reglements über den Mehrwertausgleich, der durch Planungsmassnahmen entsteht, verlangte. Am 10. Oktober 2023 antwortete der Gemeinderat auf die [Frage Nr. 185](#) von Christoph Allenspach zum Stand der Arbeiten am Reglement über den Mehrwertausgleich, der durch Planungsmassnahmen entsteht.

Am 20. Januar 2025 übermittelte der Generalrat dem Gemeinderat den [Vorschlag Nr. 25](#) (Legislatur 2021–2026) von Jean-Pierre Wolhauser, David Aebischer, Christoph Allenspach, Gérald Collaud, David Krienbühl, Alexandre Sacerdoti, Pascal Wicht und Marine Jordan, mit dem die Ausarbeitung eines Gemeindereglements über die Mehrwertabgabe verlangt wurde.

Mit dieser Botschaft beantwortet der Gemeinderat die drei Vorschläge, die somit erledigt sind.

1.3. Natur der Mehrwertabgabe

Der Geldwert eines Grundstücks hängt im Wesentlichen von der Art ab, wie es genutzt werden kann, was wiederum von den Nutzungsplänen abhängt, die von den öffentlichen Körperschaften erlassen werden. Diese können beispielsweise den Wert eines Grundstücks steigern, indem sie es von der Landwirtschaftszone in die Bauzone überführen oder die Bebauungsmöglichkeiten des Grundstücks erhöhen. Umgekehrt können sie den Wert auch drastisch senken, indem sie Bauland in die Landwirtschaftszone zurückzonen.

Der Ausgleich des Mehrwerts stellt ein wichtiges Instrument für eine hochwertige Entwicklung nach innen dar. Mit anderen Worten giesst er Öl in die Räder der Verdichtung. Die Einnahmen aus dem Mehrwertausgleich können für eine hochwertige Verdichtung und für die Entschädigung der Eigentümerinnen und Eigentümer im Fall einer materiellen Enteignung verwendet werden. Nur so kann das ausgewogene System des Mehr- und Minderwerts funktionieren. Die Praxis zeigt ausserdem, dass die Bevölkerung die Verdichtung eher unterstützt, wenn sie ebenfalls vom dadurch verursachten Mehrwert profitiert. Wird die Qualität eines zu verdichtenden Orts mit Freiräumen und Grünflächen erhöht, die über den Mehrwert finanziert werden, findet die Verdichtung eher Zustimmung.

Folglich sind nicht steuerliche Erwägungen Grund für die Mehrwertabgabe, die deshalb nicht als Steuer gilt. Der Abgabe zugrunde liegt die Idee, dass Planungsmassnahmen, die zu Mehrwert führen, für eine bestimmte Zahl von Eigentümerinnen und Eigentümern einen besonderen Vorteil herbeiführen. Dieser Mehrwert ist abzuschöpfen, um der Anforderung der Gleichbehandlung zu entsprechen. Deshalb ist zwischen dem Raumplanungs- und dem Steuerrecht zu unterscheiden, die unterschiedliche Ziele verfolgen. Im vorliegenden Fall fällt die Mehrwertabgabe ins Raumplanungsrecht und ist folglich anhand der in diesem Bereich anwendbaren Ziele und Grundsätze auszulegen. Diesbezüglich ist zu betonen, dass das RPG den Kantonen vorschreibt, dafür zu sorgen, dass die Eigentümerinnen und Eigentümer ihre Grundstücke optimal bebauen (namentlich in Bezug auf die Verwendung des Verdichtungspotenzials). Die Gemeinden sind angehalten, in erster Linie die bestehenden Baulandreserven zu verwenden und alle notwendigen Verdichtungsmassnahmen zu ergreifen, bevor sie eine Erweiterung der Bauzone in Betracht ziehen (Art. 2 Abs. 3 Bst. a^{bis} und 15 Abs. 4 Bst. b RPG).

Das RPG verlangt, dass der «erhebliche Vorteil» (Art. 5 Abs. 1 RPG), der sich durch die Planungsmassnahme ergibt, besteuert wird. Dies entspricht nicht zwingend dem echten Gewinn, der sich aus dem Verkauf des betroffenen Grundstücks ergibt. Die Mehrwertabgabe ist folglich keine Steuer, sondern eine Abgabe mit einem Lenkungs- und Entschädigungsziel. Der echte Gewinn wiederum wird über die Grundstückgewinnsteuer besteuert. Die Mehrwertabgabe wird als Aufwendung von diesem Gewinn in Abzug gebracht (Art. 5 Abs. 1^{sexies} RPG und 113b Abs. 4 RPBG). Die Rechtsprechung stellt klar, dass diese Abgabe einer neuen Abgabekategorie entspricht, und zwar jener der kostenunabhängigen Abgaben (Kaufpreis, Gerätekosten, Transaktionskosten, Unterhaltskosten). Ebenfalls gemäss Rechtsprechung verletzt eine Erhebung von bis zu 60 Prozent des Mehrwerts, der durch raumplanerische Massnahmen entsteht, die Eigentumsgarantie nicht und ist nicht konfiskatorisch.

2. Kantonaler Rechtsrahmen

Artikel 113a Abs. 1 RPBG bestimmt, dass der Ausgleich der erheblichen Vorteile, die durch eine Planungsmassnahme entstehen, über eine Mehrwertabgabe erfolgt, die vom Kanton erhoben wird. Gemäss Artikel 113 Abs. 1^a RPBG können die Gemeinden auf der Grundlage der kantonalen Veranlagung eine Mehrwertabgabe im Zusammenhang mit Planungsmassnahmen erheben. Diese Abgabe beträgt höchstens ein Viertel der kantonalen Abgabe. Der auf die Gemeinde entfallende Anteil wird vom kantonalen Anteil abgezogen.

Artikel 113 Abs. 2 RPBG stellt klar, dass als erheblicher Vorteil die Werterhöhung eines Grundstücks gilt, die sich ergibt aus:

- a) der Einzonung eines Grundstücks in eine Nutzungszone gemäss Artikel 15 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung;
- b) einer Nutzungsänderung der Zone, in der sich das Grundstück befindet;
- c) der Erhöhung der Bebauungsmöglichkeiten eines Grundstücks in der Bauzone, wenn diese Erhöhung mindestens 50 Prozent der Geschossfläche des ursprünglichen Potenzials ausmacht.

Artikel 113b RPBG sieht vor, dass die Höhe der Abgabe 20 Prozent des Mehrwerts beträgt, was 20 Prozent der Differenz zwischen den Verkehrswerten eines Grundstücks vor und nach Rechtskraft der Planungsmassnahme entspricht.

Die kantonale Steuerverwaltung (nachfolgend KSTV) ist die Veranlagungsbehörde für die kantonale und die kommunale Abgabe, wobei sich die Veranlagung auf die vom kantonalen Bau- und Raumplanungsamt übermittelten Informationen stützt (Art. 113d RPBG). Die KSTV ist zudem für die Erhebung der Mehrwertabgabe, einschliesslich der Gemeindeabgabe, zuständig (Art. 113f RPBG).

Die Abgabe wird zum Zeitpunkt der Erlangung der Baubewilligung für die erste Baute des Grundstücks oder im Falle der Veräusserung des Grundstücks fällig (Art. 113e RPBG). Die Fälligkeit kann in den Fällen nach Artikel 43 Abs. 1 Bst. a–c des kantonalen Gesetzes über die direkten Kantonssteuern (DStG) aufgeschoben werden, zum Beispiel bei Eigentumswechsel durch Erbgang.

Vom kantonalen Abgabenertrag werden 4 Prozent des Mehrwerts dem Bodenverbesserungsfonds zugewiesen. Der Saldo des kantonalen Abgabenertrags wird in den Mehrwertfonds eingezahlt. Dieser finanziert die in Artikel 113c Abs. 2 RPBG definierten Objekte. Artikel 51a des Ausführungsreglements zum RPBG (RPBR) stellt die Prioritätenordnung für die Verwendung des kantonalen Mehrwertfonds weiter klar: Wenn die im Fonds kumulierten Beträge 20 Millionen Franken übersteigen, werden die neu dem Fonds zugewiesenen Beträge wie folgt verteilt:

- 60 Prozent für die Finanzierung der geschuldeten Entschädigungen wegen materieller Enteignung infolge einer Planungsmassnahme,
- 20 Prozent für die Finanzierung der regionalen Richtpläne oder deren Revision, der Agglomerationsprogramme und der regionalen und kommunalen Studien zur Siedlungsrevitalisierung und -verdichtung,
- 10 Prozent für die in Agglomerationsprogrammen oder regionalen Richtplänen vorgesehenen Infrastrukturen, die eine gute Raumentwicklung oder die Förderung der sanften Mobilität zum Ziel haben,
- 10 Prozent für die Finanzierung der weiteren Raumplanungsmassnahmen, die in Artikel 3 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) vorgesehen sind.

Gleichzeitig hat der kantonale Gesetzgeber eine spezifische Übergangsbestimmung für Grundstücke eingeführt, die Gegenstand einer Erhöhung der Bebauungsmöglichkeiten waren, wobei das Datum der ersten öffentlichen Auflage gilt. Gemäss Artikel 178d Abs. 2 RPBG unterliegen Grundstücke der Mehrwertabgabe, welche erstmals ab dem 1. Mai 2019 öffentlich aufgelegt und bis zum Inkrafttreten der Änderung vom 15. Dezember 2022 dieses Gesetzes nicht genehmigt wurden. Es sei darauf verwiesen, dass die Ortsplanung (OP) der Stadt, die der Gemeinderat am 4. Juni 2024 verabschiedet hat, zum ersten Mal zwischen dem 17. November und dem 17. Dezember 2018 öffentlich aufgelegt wurde, das heisst vor dem 1. Mai 2019. Mit anderen Worten verhindert die vom Kanton eingeführte Übergangsbestimmung, dass eine Mehrwertabgabe auf Erhöhungen der Bebauungsmöglichkeiten gestützt auf die neue OP erhoben wird.

3. Abweichungen zum RPBG

Bei der Ausarbeitung dieses Reglements stellte sich die Frage, ob die Stadt Freiburg vom Wortlaut des RPBG abweichen kann. Dies war Gegenstand einer eingehenden rechtlichen Prüfung. Laut dieser Prüfung kann der Gesetzgebungsauftrag in Artikel 5 Abs. 1 RPG in seiner aktuell geltenden Version entweder durch den Kanton selbst oder durch die Gemeinden erfüllt werden (BGE 147 I 225 E. 4.4; 1C_233/2021 E. 4.1). Der Gesetzgeber ist folglich verpflichtet, auch im Fall einer Nutzungsänderung oder Auszonung eine Mehrwertabgabe vorzusehen. Es erscheint als bundesrechtswidrig, wenn ein Kanton lediglich die Anforderungen von Art. 5 Abs. 1bis–1^{sexies} RPG umsetzt und den Gemeinden gleichzeitig verbietet, einen eigenen Vorteilsausgleich einzuführen, vorausgesetzt dass den Gemeinden der erforderliche Spielraum belassen wird (BGE 147 I 225 E. 4.4). Mit seinem Artikel 113a Abs. 1^a RPBG hat der Kanton den Gemeinden die Kompetenz gegeben, ebenfalls eine Mehrwertabgabe zu erheben. Durch das Festlegen des erlaubten maximalen Steuersatzes und die Definition eines Mindestsatzes für die Erhöhung der Bebauungsmöglichkeiten, der erreicht werden muss, um als erheblicher Vorteil zu gelten, hat er aber Einschränkungen eingeführt. Ausserdem hat er eine Übergangsbestimmung (Art. 178d Abs. 2 RPBG) eingeführt, welche die Erhebung der Mehrwertabgabe ausschliesst, die sich aus der Erhöhung der Bebauungsmöglichkeiten gestützt auf die OP ergibt, die am

4. Juni 2024 vom Gemeinderat verabschiedet wurde, aber zum ersten Mal zwischen 17. November und 17. Dezember 2018 öffentlich aufgelegt wurde.

Der Kanton Freiburg entspricht zwar der Pflicht, die sich aus Artikel 5 Abs. 1 RPG ableitet und darin besteht, auch im Fall einer Nutzungsänderung oder Erhöhung eine Mehrwertabgabe zu verlangen, aber nur in reduziertem Mass, da er den Begriff des erheblichen Vorteils, der ein unbestimmter Rechtsbegriff ist, eingeschränkt hat. Durch das Festlegen eines Grenzwerts von 50 Prozent, der unterschiedslos auf alle Gemeinden anwendbar ist, verunmöglicht der Kanton bereits dicht besiedelten Gemeinden wie der Stadt Freiburg de facto die Erhebung einer Mehrwertabgabe, was dem angestrebten Ziel des RPG und des RPBG zuwiderläuft. Überdies höhlt die Übergangsbestimmung in Artikel 178d Abs. 2 RPBG jede Mehrwertabgabe aus, die sich aus der am 4. Juni 2024 vom Gemeinderat verabschiedeten OP ableitet.

In Anbetracht des Vorstehenden ist der Gemeinderat der Ansicht, dass die Stadt Freiburg die beiden oben erwähnten und durch das kantonale Recht geschaffene Lücken schliessen muss, indem sie im Reglement von der erwähnten Gesetzgebung abweicht.

4. Preisüberwacher

Der Preisüberwacher muss nicht konsultiert werden, da die kommunale Mehrwertabgabe keine Abgabe ist, welche die Gemeinde von ihren Bürgerinnen und Bürger erhebt (Art. 14 des Preisüberwachungsgesetzes vom 20. Dezember 1985, PüG). Es handelt sich um einen Betrag, den der Kanton der Gemeinde auszahlt (Art. 113a Abs. 1^a, 2^e RPBG).

5. Vorprüfung

Da der Gemeinderat in zwei Punkten vom kantonalen Rechtsrahmen abweichen will (vgl. vorstehendes Kapitel 3) und auf den Genehmigungsentscheid der RIMU vor dem 31. Dezember 2025 hofft, hat er absichtlich auf ein Vorprüfungsverfahren beim Bau- und Raumplanungsamt (BRPA) oder beim Amt für Gemeinden (Gema) verzichtet. Die Entsprechung des vorgeschlagenen Reglements mit dem übergeordneten Rechtsrahmen wird während der Schlussprüfung beurteilt, wobei sich der Gemeinderat die Möglichkeit vorbehält, notfalls über den gerichtlichen Weg zu handeln.

6. Inhalt des Entwurfs und Erläuterung der vorgeschlagenen Bestimmungen

Artikel 51i RPBR verfügt, dass das Gemeindereglement mindestens folgende Elemente enthält: a) den Satz, b) die Verwendung der Abgabe. Der Kanton stellt eine Vorlage für das Gemeindereglement über die kommunale Mehrwertabgabe bereit, die sechs Artikel enthält und von einem Kommentar begleitet wird. Der vorliegende Reglemententwurf lehnt sich stark an die kantonale Vorlage an, ohne diese einfach zu übernehmen.

Art. 1 Zweck

Diese Bestimmung stellt den Zweck und den materiellen Anwendungsbereich des Reglements klar. Es ist einzig auf den Mehrwertausgleich gemäss Artikel 5 Abs. 1^{bis} RPG und Artikel 113a ff RPBG anwendbar. Allfällige andere Abgaben sind nicht Gegenstand des Reglements.

Art. 2 Betroffene Massnahmen

Absatz 1 nimmt den in Artikel 5 Abs. 1^{bis} RPG enthaltenen Begriff auf. Dazu gibt es keine weiteren Bemerkungen.

Absatz 2 beschreibt, was ein erheblicher Vorteil ist und übernimmt grösstenteils die Formulierung in Artikel 113a Abs. 2 RPBG. Gemäss Artikel 113a Abs. 2 Bst. c RPBG ist aber die Erhöhung der Bebauungsmöglichkeiten eines Grundstücks ein erheblicher Vorteil, für den nur eine Mehrwertabgabe anfällt, wenn die Erhöhung mindestens 50 Prozent der Geschossfläche des ursprünglichen Potenzials ausmacht. Der Gemeinderat ist nun aber der Ansicht, dass diese vom Kanton im RPBG eingeführte Einschränkung die Besonderheiten einiger Gemeinden nicht berücksichtigt. Dies betrifft namentlich jene Gemeinden, die wie die Stadt Freiburg bereits dicht bebaut sind. In Anbetracht der unterschiedlichen Bewertung des m² abhängig von der Lage und der Gemeinde schränkt der vom Kanton vorgegebene Grenzwert die Möglichkeit einiger Gemeinden, eine Mehrwertabgabe zu erheben, willkürlich ein. Aus diesem Grund hat der Gemeinderat beschlossen, den Anwendungsbereich auf alle Fälle auszuweiten, in denen die Bebauungsmöglichkeiten eines Grundstücks erhöht werden. Aufgezählt werden beispielhaft (und folglich nicht abschliessend) die Erhöhung der GFZ, die Erhöhung der Höhen, die Reduktion der einzuhaltenden Abstände. Ebenfalls denkbar sind weitere Fälle, beispielsweise wenn bis anhin nicht erlaubte Nutzungen (z. B. mit starken Immissionen) erlaubt werden, sofern sie den wirtschaftlichen Wert steigern. Um ein Beispiel zu nennen könnten die theoretischen Bebauungsmöglichkeiten einer 809 m² grossen, unbebauten Parzelle im Schönbergquartier, die in der OP 1991 der städtischen Wohnzone mit hoher Dichte und im Rahmen der revidierten OP der Wohnzone hoher Dichte zugewiesen wurde, von ungefähr 914,2 m² auf ungefähr 1213,5 m² Geschossfläche steigen, was einer Erhöhung von ungefähr 33 Prozent entspricht. Im Rahmen des vorliegenden Reglements wäre diese Parzelle folglich von der Abgabe betroffen.

Art. 3 Satz

Gemäss Artikel 113a Abs. 1^a RPBG beläuft sich die kommunale Abgabe höchstens auf einen Viertel der kantonalen Abgabe und der Anteil, der der Gemeinde zukommt, wird vom kantonalen Anteil in Abzug gebracht. Des Gesamtbetrag der Abgabe ist auf 20 Prozent des Mehrwerts festgelegt (Art. 113b Abs. 1 RPBG). Das RPBG bestimmt folglich nicht nur den Höchstbetrag der Gemeindeabgabe, sondern auch die Gesamtbelastung der kantonalen und kommunalen Abgabe, die 20 Prozent nicht übersteigen darf. Der kantonale Gesetzgeber beschränkt so die kommunale Belastung auf höchstens 5 Prozent (1/4 der kantonalen Abgabe). Der kantonale Gesetzgeber erfüllt damit seine minimalen Verpflichtungen, indem er die Mehrwertabgabe auf 20 Prozent beschränkt und dafür sorgt, dass diese Mindestgrenze nicht von der kommunalen Abgabe überstiegen wird. Laut RPG2, dessen Inkrafttreten noch nicht bekannt ist, können sich die Kantone an die Mindestgrenze von 20 Prozent halten und damit den von der Bundesgesetzgebung erteilten Auftrag vollständig erfüllen. Die Gemeinden können so nicht über den vom Kanton im RPBG festgelegten Satz hinausgehen. Der Gemeinderat schlägt deshalb vor, sich an den Höchstsatz der kantonalen Gesetzgebung zu halten.

Art. 4 Verwendung

Gemäss Artikel 113c Abs. 5 RPBG muss die Verwendung der Gemeindeabgabe der Finanzierung raumplanerischer Massnahmen im Sinne des RPG dienen. Solange die Art der Verwendung im Anwendungsbereich des Bundesrechts bleibt, kann die Gemeinde folglich die Objekte, die sie finanzieren will, frei bestimmen. Im Übrigen ist klarzustellen, dass die Finanzierung auf kommunaler Ebene die Deckung der Kosten vervollständigen kann, wenn ein Objekt in Anwendung von Artikel 113c Abs. 2 RPBG teilweise durch den kantonalen Fonds finanziert wird. Die Objekte, die über die Gemeindeabgabe finanziert werden können, sind weitgehend von den Beispielen im kantonalen Musterreglement abgeleitet. Entschädigungen bei materiellen Enteignungen, die sich aus einer Planungsmassnahme ergeben, werden in erster Priorität (Art. 113c Abs. 2 RPBG) aus dem kantonalen Mehrwertfonds finanziert, mit Ausnahme der Entschädigungen, die durch eine Vereinbarung zwischen der Gemeinde und der Eigentümerschaft festgelegt wurden (Art. 60 und 61 des Gesetzes vom 23. Februar 1984 über die Enteignung). Es sei daran erinnert, dass die ersten 20 Millionen Franken, die in den kantonalen Fonds eingezahlt werden, in Anwendung von Artikel 51a Abs. 2 RPBR der ausschliesslichen Finanzierung dieser Entschädigungen dienen werden. Die übrigen Objekte in der

Prioritätenliste können erst über den kantonalen Fonds finanziert werden, wenn dieser Betrag erreicht ist. Es steht der Gemeinde frei, über die Gemeindeabgabe eine Finanzierung der Entschädigungen wegen materieller Enteignung vorzusehen.

Art. 5 Fonds der Gemeinde

Es wurde entschieden, einen Fonds zu schaffen, der gemäss der gewählten Verwendung verwaltet wird. Die finanzielle Fondsverwaltung kann der Gemeinderat dem Finanzamt übertragen und die administrative Verwaltung der Dienststelle, die für die Stadtplanung zuständig ist, da diese für die raumplanerischen Massnahmen zuständig ist, die gemäss Artikel 5 des Reglements (s. Art. 7 des Reglements) durch diese Abgabe finanziert werden können. Der Gemeinderat übt die Oberaufsicht über die Fondsverwaltung aus.

Art. 6 Befreiung

Diese Bestimmung stellt klar, dass die Gründe für die Befreiung von Artikel 113h RPBG auch für die Gemeindeabgabe gelten.

Art. 7 Vollzug

Keine Bemerkungen.

Art. 8 Geltendes Recht

Dieses Reglement behandelt nur Objekte, die im RPBG nicht geregelt sind, für die davon abgewichen wird oder für die das RPBG auf ein Gemeindereglement verweist. So werden beispielsweise die Regeln über die Besteuerung (Art. 113d RPBG) oder die Erhebung (Art. 113f RPBG) nicht in diesem Reglement, sondern im RPBG geregelt.

Art. 9 Inkrafttreten

Tritt das Gemeindereglement vor 1. Januar 2026 in Kraft, hat die Gemeinde ab 1. Oktober 2023 Anspruch auf die Auszahlung ihres Anteils; andernfalls kann sie nur ihren Anteil auf die nach dem Inkrafttreten des Gemeindereglements genehmigten raumplanerischen Massnahmen erhalten (Art. 113a RPBR). Dieses Reglement ist gemäss Artikel 148 des Gesetzes über die Gemeinden (GG) vor dem Inkrafttreten von der RIMU zu genehmigen.

Artikel 178d RPBG sieht eine wenig transparente und wenig klare Übergangsbestimmung für die Mehrwertabgabe vor. Diese erscheint zudem aussergewöhnlich und unnötig kompliziert. Kurzum führt sie dazu, dass sie die Möglichkeit für die Stadt Freiburg, effektiv eine Mehrwertabgabe zu erheben, stark einschränkt, was dem Geist des RPG und des RPBG widerspricht. Der Gemeinderat schlägt deshalb für die Gemeindeabgabe eine übliche Übergangsregelung vor. Laut dieser gilt die Abgabe für alle Planungsmassnahmen nach Artikel 2, die nach Inkrafttreten des Reglements in Kraft treten. Wird ein Grundstück nach dem Inkrafttreten des Reglements rechtlich in die Bauzone ein- oder ausgezont, ist das Reglement anwendbar. Diese Bestimmung weicht von der kantonalen Übergangsbestimmung ab.

Art. 10 Referendum

Keine Bemerkungen.

7. Schlussfolgerung

Der Gemeinderat beantragt dem Generalrat, das Reglement über die kommunale Mehrwertabgabe im Bereich der Raumplanung zu genehmigen.

IM NAMEN DES GEMEINDERATS DER STADT FREIBURG

Der Stadtammann:



Thierry Steiert



Der Stadtschreiber:



David Stulz

Anhang:

- Reglemententwurf (auf Französisch)

Règlement concernant la taxe communale sur la plus-value en matière d'aménagement du territoire (du XX YY 2025)

Le Conseil général de la Ville de Fribourg

Vu :

- la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT) ;
- la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC) ;
- le règlement d'exécution du 1er décembre 2009 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATEC) ;
- la loi du 22 mars 2018 sur les finances communales (LFCo) ;
- l'ordonnance du 14 octobre 2019 sur les finances communales (OFCo) ;
- le Message du Conseil communal n° 53 du 1^{er} avril 2025 ;
- le Rapport de la Commission financière,

adopte les dispositions suivantes :

Chapitre premier : Généralités

But

Art. 1 Le présent règlement a pour but de fixer les principes applicables à la compensation de la plus-value en matière d'aménagement du territoire et de définir le taux et l'affectation de la taxe communale, conformément à l'art. 5 al. 1^{bis} LAT et des articles 113a ss LATEC.

Chapitre 2 : Compensation

Mesures concernées

Art. 2 ¹ Les avantages résultant d'une mesure d'aménagement font l'objet d'une compensation par le propriétaire du bien-fonds.

² Est considéré comme avantage entraînant la compensation au sens de l'alinéa 1, dans la mesure où ceci entraîne une plus-value du bien-fonds concerné,

- a) le classement du bien-fonds dans une zone d'affectation selon l'article 15 LAT,
- b) le changement d'affectation de la zone dans laquelle il est situé, ou
- c) l'augmentation des possibilités de construire du bien-fonds tel que l'augmentation de l'IBUS, augmentation des hauteurs, réductions des distances à observer, etc.).

Chapitre 3 : Taxe communale

Taux

Art. 3 Le montant de la taxe communale s'élève à un quart de la taxe cantonale, soit 5%.

Affectation

Art. 4 ¹ Le produit de la taxe communale sur la plus-value est affecté à des mesures d'aménagement et de développement du territoire.

² Peuvent être notamment financés par le biais de la taxe communale les objets suivants :

- les études relatives au milieu bâti ;
- les plans d'aménagement de détail-cadre ;
- les plans d'aménagement de détail ;
- l'aménagement d'espaces publics ;

- l'organisation de concours et les mandats d'étude parallèle ;
- l'aménagement d'espaces verts et de loisir ;
- les itinéraires de mobilité douce ;
- les indemnités pour cause d'expropriation matérielle découlant d'une mesure d'aménagement ;
- les indemnités fixées conventionnellement entre la Commune et un-e propriétaire pour compenser une mesure d'aménagement ;
- l'acquisition de terrains par le biais du droit d'emption légal selon les modalités définies par les articles 46a et 46b LATeC.

Fonds communal

Art. 5 ¹ La Ville de Fribourg crée un fonds communal sur la plus-value (ci-après « le Fonds ») auquel est affecté le produit de la taxe communale.

² Le Fonds finance les objets mentionnés à l'art. 5 al. 2, dans les limites des montants disponibles.

³ Le Fonds est intégré au bilan de la Commune.

Exemption

Art. 6 Les exemptions prévues à l'art. 113h LATeC sont applicables par analogie.

Chapitre 4 : Exécution

Exécution

Art. 7 ¹ Le Conseil communal est compétent pour appliquer le présent règlement.

² Il peut déléguer au Service en charge des finances, la gestion financière du fonds communal et au Service en charge de l'urbanisme sa gestion administrative.

Chapitre 5 : Dispositions finales

Droit applicable	Art. 8 Les art. 113a ss LATeC sont applicables dans la mesure où le présent règlement ne prévoit pas de dérogation.
Entrée en vigueur	Art. 9 ¹ Le présent règlement entre en vigueur dès son approbation par la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement. ² Il s'applique à toute mesure d'aménagement selon l'art. 2 qui entre en vigueur après cette date. Si nécessaire, le Service des finances se charge de la taxation au sens de l'art. 113d LATeC.
Référendum	Art. 10 Le présent règlement peut faire l'objet d'une demande de référendum conformément à l'article 52 LCo.

Adopté par le Conseil général de la Ville de Fribourg le XX YY 2025.

Au nom du Conseil général de la Ville de Fribourg

La Présidente:

Le Secrétaire de Ville adjoint:

Camille Goy

Mathieu Maridor

Approuvé par la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement le XX YY 2025

Le Conseiller d'Etat-Directeur:

Jean-François Steiert

