

Zeitschrift: Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale

Herausgeber: Fédération suisse des urbanistes = Fachverband Schweizer Raumplaner

Band: - (2016)

Heft: 3

Artikel: Taxer la plus-value par voie contractuelle, la succes-story d'une pratique bernoise

Autor: Eymann, Urs

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-957825>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 12.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Taxer la plus-value par voie contractuelle, la success-story d'une pratique bernoise

URS EYMANN

Avocat juriste, avocat spécialiste FSA
en droit de la construction et de
l'immobilier, Berne.

Entretien réalisé par Jenny Leuba et
Urs Zuppinger, rédaction de COLLAGE.

Dans le canton de Berne la compensation de la plus-value foncière se pratique depuis 1985 au moyen de contrats conclus entre les communes et les propriétaires, conjointement à l'élaboration de mesures d'aménagement engendrant des avantages. Aujourd'hui largement répandue, cette pratique permet de financer des objets pour lesquels les communes n'auraient pas forcément les moyens autrement. COLLAGE a demandé à Urs Eymann, avocat spécialisé dans le conseil des communes pour la conclusion de tels contrats d'en dresser le bilan.

COLLAGE (C): Pourquoi le prélèvement de la plus-value foncière par voie contractuelle s'est-il développé à Berne, contrairement à d'autres cantons?

URS EYMANN (UE): Certaines communes recouraient depuis longtemps à des contrats avec les promoteurs immobiliers pour financer l'équipement, des jardins d'enfants ou des espaces verts par exemple. Or, il s'est avéré qu'une base légale était nécessaire dans le canton de Berne pour légitimer de tels contrats entre une collectivité publique et un propriétaire foncier (art. 49 al 1 loi cantonale sur la procédure et la juridiction administrative; RSB 155.21). Ce n'est pas toujours le cas ailleurs. Elle a été introduite à l'article 142 de la révision de la loi sur les constructions en 1985 (RSB 721.0). Je faisais partie du groupe de travail qui a rédigé la loi. La question avait fait l'objet de vifs débats politiques.

C: Quelles différences y a-t-il entre le prélèvement d'une taxe sur la plus-value foncière et d'autres contributions des propriétaires fonciers?

UE: L'impôt sur les gains immobiliers n'est pas comparable à la taxe sur la plus-value, car il n'est prélevé que sur les terrains vendus, sans impact sur l'aménagement du territoire. Cet instrument fortement promu pendant une période ne contribue pas à lutter contre la thésaurisation. L'impôt sur le gain immobilier a aussi le désavantage de ne pas être indexé à l'augmentation des coûts au fil du temps, ce qui pousse les propriétaires à attendre.

En outre, dans le canton de Berne, l'entier des coûts pour l'équipement général ou de détail peut être mis à charge du propriétaire par d'autres biais que le prélèvement de la plus-value. Les communes qui utilisent les recettes de la taxe sur la plus-value pour financer cet équipement commettent une grave erreur.

C: Quels éléments figurent dans les contrats relatifs au prélèvement de la plus-value?

UE: La négociation a lieu suite à l'examen préalable de la modification du plan d'affectation par le canton. Tous les acteurs se retrouvent autour de la table pour en convenir. L'urbaniste auteur de la planification y explique la destination des fonds perçus.

Les principaux objets des contrats d'infrastructure sont:

1. Le calcul de la plus-value pour le terrain concerné: La plus-value dépend de la valeur du terrain. Celle-ci est calculée sur la base de l'estimation qu'un expert aura effectuée. Cette estimation est toujours modérée, car il faut éviter qu'il ne se développent que des appartements de luxe, qui, contrairement à l'Arc lémanique, n'auraient aucun intérêt dans le canton de Berne, la clientèle étant limitée. Chaque commune définit un taux de prélèvement, qui varie aujourd'hui entre 10% et 50%.

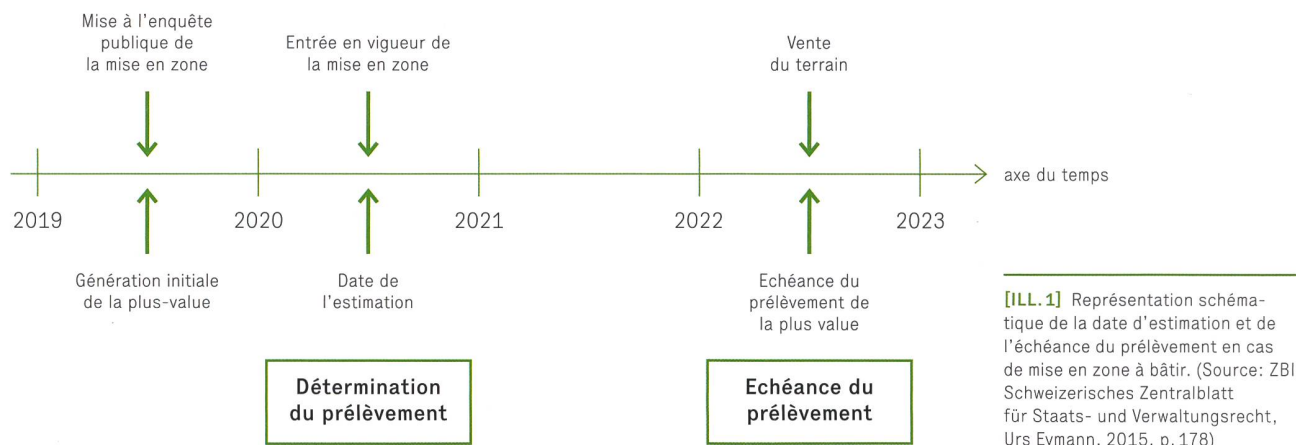
En règle générale la négociation se réfère à un règlement ou une directive adoptée par le législatif communal qui définit le taux de prélèvement. Il se situe en moyenne autour de 30%. Ceci garantit l'égalité de traitement entre les projets dans une même commune. **[TAB. 1]**

2. L'échéance du prélèvement: Les contrats que j'établis prévoient que le propriétaire paie 100% du montant dû au moment où le permis de construire est délivré ou en cas de vente du terrain, et de plus, indépendamment de ces actes, à une ou plusieurs échéances fixes, par exemple 100% 8 ans après la mise en vigueur de la mesure de planification ou en trois fois après 5, 7 et 10 ans. L'instauration d'échéances fixes s'est révélée extrêmement efficace contre la thésaurisation: aucun propriétaire n'a attendu si longtemps pour mettre en valeur son bien.

Exemple de calcul du prélèvement sur la plus-value

5000m ² de terrain agricole
Zone agricole mise en zone d'habitation
Indice d'utilisation du sol: 0.5
Prix du terrain à bâtir: 210.- CHF/m ²
Prix du terrain agricole: 10.- CHF/m ²
Plus-value: 5000 × 200.- CHF = 1'000'000.- CHF
La commune prélève 30% de la plus-value, soit 300'000 CHF

[TAB. 1] Exemple fictif de calcul du prélèvement de la plus-value résultant de mesures d'aménagement, et de l'impôt sur les gains immobiliers. Les gains pour les communes sont considérables. (Source: Urs Eymann)



3. La garantie: Le versement de la plus-value doit être garanti. La garantie doit parvenir à la commune avant la mise à l'enquête publique des mesures d'aménagement sous la forme d'une cédula hypothécaire, une garantie bancaire ou un droit d'emption gratuit pour la commune.

4. L'indexation: Les contrats fixent la valeur estimée du terrain à un instant T [ILL. 1]. Plus les années passent sans que le propriétaire n'agisse, plus le montant convenu est rongé par l'inflation. Il est donc essentiel de prévoir son indexation. Dans les contrats établis par mes soins, il se réfère à l'indice de construction total défini par l'Office fédéral de la statistique pour toute la Suisse.

5. L'affectation: Le montant prélevé peut soit être alloué à un éventail de mesures (espace public, arrêt de bus, etc.), soit être versé dans un fonds, laissant davantage de marge de manœuvre à la commune. Certaines communes ont également financé des institutions culturelles par ce biais. Les équipements sont généralement réalisés à proximité du terrain où la plus-value a été prélevée. Le contrat représente également une précieuse opportunité de convenir de prestations en nature, en particulier de cession de terrains.

C: Quel bilan tirez-vous de votre expérience avec ces contrats?

UE: Au départ, ce sont les villes qui ont mis à profit cet instrument. Puis sa popularité s'est élargie aux communes d'agglomération. Dans les années 2000, environ 70% des communes concluaient des contrats. Aujourd'hui, presque toutes y recourent, indépendamment des orientations politiques. Les contrats bernois sont une vraie success-story depuis 1985!

Les montants en jeu sont colossaux. Les communes ont pu engranger des dizaines de millions de francs pour réaliser des mesures d'aménagement sans être obligées de puiser dans les impôts.

C: Quels sont les avantages de chaque partie?

UE: Pour les collectivités publiques communales et cantonale, c'est une source de revenus «assurée». Quant aux propriétaires fonciers, ils sont conscients qu'ils ne pourront pas obtenir de mise en zone sans signer de contrat. Ils bénéficient néanmoins d'une contre-prestation: les mesures d'aménagement, dont les usagers de leurs opérations immobilières vont bénéficier.

[1] INFORAUM 1/13
«La révision partielle de la LAT induira-t-elle une hausse du prix des terrains?» p. 6.

De toute mon expérience (environ 300 contrats), il n'est d'ailleurs arrivé qu'une seule fois qu'un propriétaire refuse le contrat. La commune a donc renoncé à la mesure d'aménagement. Il faut voir que c'est un commerce extrêmement lucratif. Je dis souvent aux investisseurs «la commune vous demande une contribution, mais quelle activité autre que la promotion immobilière rapporte sans contrepartie des gains de l'ordre de 60%?» Car c'est bien ce qui se passe lorsqu'un terrain est mis en zone à bâtir. Les propriétaires deviennent du jour au lendemain millionnaires.

«Quelle activité autre que la promotion immobilière rapporte sans contrepartie des gains de l'ordre de 60%?»

C: La voie contractuelle présente-t-elle aussi des inconvénients ou des difficultés?

UE: La démarche peut bien sûr être utilisée plus ou moins adroitement. Il est possible que certaines communes aient mal formulé des contrats, les rendant caducs en cas de contestation. Certaines communes ont aussi parfois confondu cet outil avec ceux disponibles pour financer les équipements de détail. L'inconvénient majeur est à mon sens le sentiment (justifié) des propriétaires d'être contraints. La conclusion du contrat peut être perçue comme un diktat. Enfin, les directives communales adoptées par l'autorité exécutive ne sont pas publiques, ce qui pose un problème en terme de transparence.

C: Le prélèvement de la plus-value foncière a-t-elle des répercussions pour les locataires?

UE: En ce qui concerne le canton de Berne, cette question a été étudiée par l'Office fédéral du logement qui a conclu qu'il n'y a absolument aucun impact sur le prix des loyers, comme le rappelait récemment une publicatoin de l'ASPAN [1].

C: Quel effet va avoir la LAT révisée sur le système bernois?

UE: Là où la nouvelle LAT a, à mon avis, tort, c'est que son article 5 considère le prélèvement sur la plus-value comme un impôt, alors que cet instrument revêt la fonction particulière de permettre aux communes de récupérer une partie des plus-values résultant de mesures d'aménagement. L'aménagement du territoire, c'est du donnant-donnant. Avec la LAT II, le propriétaire sera obligé de verser à la collectivité publique une partie de son gain sans lien direct avec des mesures d'aménagement du territoire. Et la commune ne pourra plus se procurer du terrain en lieu et place d'une part de la redevance.

Le système prévu par la nouvelle LAT incitera les propriétaires fonciers à déposer des recours, qu'ils auront toutes les chances de gagner. Le système bernois n'a connu jusqu'à présent aucun recours. Nous assistons d'ailleurs à une vague sans précédent de passations de contrats, avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi cantonale sur la procédure et la juridiction administrative. La preuve que les communes s'attendent à des pertes importantes suite à son entrée en vigueur. La nouvelle LAT prévoit en outre que le prélèvement sur la plus-value soit déduit de l'impôt sur les gains immobiliers, ce qui n'avait pas été accepté dans le canton de Berne. Cela va engendrer une diminution des revenus pour le canton, qui envisage pour cette raison de revoir la répartition de l'impôt sur le gain immobilier entre communes et canton.

C: La LAT vise pourtant comme la loi bernoise à instaurer le prélèvement d'une partie de la plus-value. Quel est l'avantage de procéder par voie contractuelle plutôt que par une décision de l'autorité?

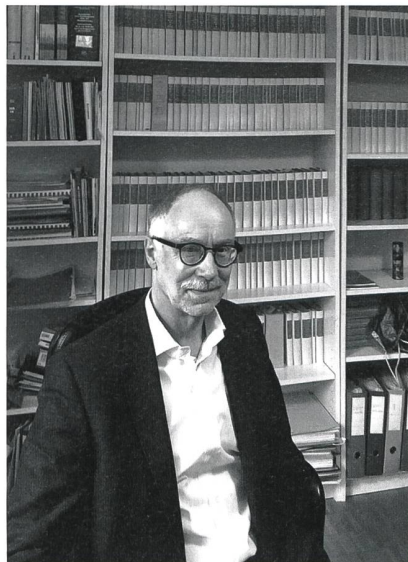
UE: Le contrat est un vêtement taillé sur mesure pour le propriétaire foncier. Lors du débat parlementaire sur la nouvelle LAT, le Conseil fédéral avait assuré que son article 5 était compatible avec le maintien de la voie contractuelle, mais sous certaines pressions politiques habilement orchestrées, le gouvernement bernois a retiré cette possibilité de son projet de modification de la loi cantonale, alors que cet instrument a fait ses preuves depuis 30 ans et que d'autres cantons envisagent aujourd'hui de s'en inspirer dans leurs propres révisions de loi. De nombreux professeurs de droit sont farouchement opposés aux pratiques contractuelles autour de la plus-value. La décision du parlement bernois tombera en juin cette année. Si le projet du gouvernement passe la rampe tel quel en ce qui concerne le prélèvement de la plus-value, la voie contractuelle ne pourra plus être utilisée à l'avenir dans le canton de Berne et la taxe sur la plus-value sera encaissée à l'avenir auprès des promoteurs par décision de l'autorité. De telles décisions vont provoquer de nombreux recours, car en cas d'opposition, il n'est pas possible de trancher au détriment du plaignant (interdiction du *reformatio in peius* par l'art. 142d al. 3 LC/projet).

«Le contrat est un vêtement taillé sur mesure pour le propriétaire foncier.»

Pour les nombreux cantons qui n'ont pas prélevé une part de la plus-value jusqu'ici, l'article 5 de la nouvelle LAT est une avancée. Mais pour le canton de Berne, sa mise en œuvre cantonale risque de constituer un retour en arrière.

CONTACT

info@advokatur-eymann.ch



[ILL. 2] Urs Eymann.
(Photo: Jenny Leuba)

ZUSAMMENFASSUNG Interview mit Urs Eymann

Im Kanton Bern vereinbaren die Gemeinden mit den Grundeigentümern vertragliche Abmachungen bezüglich des Planungsmehrwertausgleichs. Seit 1985 ist dieses Vorgehen laut Baugesetz zulässig. Dies ermöglicht die Finanzierung von zusätzlichen Einrichtungen oder Infrastrukturanlagen wie Kindergärten, öffentliche Räume oder kulturelle Institutionen. In den Verträgen werden die Berechnung des Mehrwerts für das betroffene Grundstück, die Fälligkeit der Abgabe (sehr effizient gegen die Baulandhortung ist eine fixe Fälligkeit beispielsweise nach 8 Jahren), die Indexierung sowie der Verwendungszweck des Geldes (Finanzierung bestimmter Massnahmen oder Einzahlung in einen Fonds) festgelegt. Es ist auch möglich, Grundstücke an die Gemeinde abzutreten. Die Kosten für die allgemeine Erschliessung oder für die Detailerschliessung können dem Eigentümer auf anderem Wege zusätzlich verrechnet werden.

Der auf solche Verträge spezialisierte Rechtsanwalt Urs Eymann beurteilt dieses Vorgehen als eine echte Erfolgsgeschichte. Praktisch alle Gemeinden praktizieren es heute im Kanton Bern, und auf rund 300 von ihm abgeschlossene Verträge erlebte er nur eine einzige Ablehnung. Bildlich gesprochen, ist für ihn der Vertrag ein auf den Grundeigentümer massgeschneidertes Kleidungsstück.

Mit der 1. Etappe der RPG-Revision besteht die Gefahr, dass sich die Situation im Kanton Bern verschlechtert. Während sich andere Kantone an der Berner Praxis orientieren möchten, hat die Berner Regierung aufgrund von geschickt ausgeübtem politischen Druck in ihrem Entwurf für die Gesetzesänderung momentan die Möglichkeit des vertraglichen Planungsmehrwertausgleichs gestrichen. Die Entscheidung wird im Juni 2016 im Kantonsparlament fallen. Sollte der Vorschlag der Regierung durchkommen, müssen die Eigentümer zukünftig einen Teil ihres Gewinns an das Gemeinwesen aufgrund einer Verfügung abgeben. Dies wird zu Rekursen führen. So beeinflussen sich die Gemeinden bereits, Verträge noch abzuschliessen, bevor die neue Gesetzgebung in Kraft tritt. Für die Kantone, die bis anhin keine anteilmässige Mehrwertabgabe kannten, bedeutet das revidierte RPG eine Verbesserung. Der Kanton Bern hingegen riskiert mit der Revision einen Rückschritt.