



Révision LAT – Taxe sur la plus-value. Proposition d'article de loi DTAP

<p>Proposition DTAP</p> <p>(modification en rouge)</p>	<p>Art. 5 Compensation et indemnisation</p> <p>1 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 en vertu de cette loi.</p> <p>1^{bis} Les avantages résultant de mesures d'aménagement sont compensés par une taxe d'au moins 20 pour cent. La compensation est exigible au plus tard 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 de terrains en zone à bâtir.</p> <p>1^{ter} Le produit est utilisé pour les mesures prévues à l'art. 5 al. 2 ou pour d'autres mesures d'aménagement du territoire prévues à l'art. 3 de la présente loi.</p> <p>2 Une juste indemnité est accordée lorsque des mesures d'aménagement apportent au droit de propriété des restrictions équivalant à une expropriation.</p> <p>3 Les cantons peuvent prescrire la mention au registre foncier du versement d'indemnités dues par suite de restrictions au droit de propriété.</p> <p>Dispositions transitoires de la modification du...</p> <p>1 Les cantons décident dans les cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente disposition de la compensation équitable pour les avantages et inconvénients majeurs résultant des exigences de l'art. 5.</p> <p>2 A l'échéance du délai prévu à l'alinéa 1, aucune nouvelle zone à bâtir ne peut être créée dans les cantons tant qu'ils ne disposent pas d'un régime de compensation équitable répondant aux exigences de l'art. 5.</p> <p>3 Le Conseil fédéral désigne lesdits cantons après les avoir entendus.</p>
---	---

Droit en vigueur	<p>Art. 5 Compensation et indemnisation</p> <p>1 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 en vertu de cette loi.</p> <p>2 Une juste indemnité est accordée lorsque des mesures d'aménagement apportent au droit de propriété des restrictions équivalant à une expropriation.</p> <p>3 Les cantons peuvent prescrire la mention au registre foncier du versement d'indemnités dues par suite de restrictions au droit de propriété.</p>
Décision du Conseil des Etats du 28 septembre 2010 (10.019 é)	<p>Art. 5 Compensation et indemnisation</p> <p>Art. 5a Taxe cantonale sur la plus-value résultant d'un classement en zone à bâtir</p> <p>1 Les cantons prélèvent en tout cas une taxe ascendant au quart de la plus-value résultant du classement d'un terrain en zone à bâtir.</p> <p>2 La taxe est exigible lorsque le bien-fonds est construit ou aliéné.</p> <p>3 Les cantons affectent le produit de la taxe au paiement des indemnités prévues par l'art. 5 al. 2. Si le financement de celles-ci est assuré, ils peuvent aussi affecter ce produit à d'autres mesures d'aménagement du territoire.</p> <p>4 Le droit cantonal peut prévoir une exemption de la taxe lorsque :</p> <p>a. elle serait due par une collectivité publique ; ou</p> <p>b. le produit escompté de la taxe serait insuffisant au regard du coût de son prélèvement ; il n'y a toutefois pas d'exemption lorsque la plus-value est supérieure à 30'000 francs.</p> <p>Art. 38a Prélèvement de la plus-value sur la base du droit fédéral</p> <p>1 Dans les cantons qui n'ont pas édicté leur propre réglementation en application des art. 5, al. 1 et 5a dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur de la présente disposition, la taxe sur la plus-value est prélevée en application des art. 38b à 38d.</p> <p>2 Le Conseil fédéral désigne lesdits cantons.</p> <p>Art. 38b Objet, calcul et affectation</p> <p>1 En cas de classement d'un terrain en zone à bâtir, le canton prélève une taxe correspondant à 25 pour cent de la plus-value qui en résulte. Le Conseil fédéral peut exempter des cas mineurs de la taxe.</p> <p>2 La plus-value résultant d'une mesure d'aménagement équivaut à la différence entre la valeur du bien-fonds après l'entrée en vigueur de son classement en zone à bâtir et celle qu'il aurait sans ce classement.</p> <p>3 Le produit de la taxe est affecté conformément à l'art. 5a al. 3.</p> <p>Art. 38c Objet, calcul et affectation</p> <p>La taxe est due par le propriétaire du bien-fonds au moment de son classement. Lorsqu'il y a plusieurs propriétaires, ils en répondent solidairement.</p> <p>Art. 38d Perception et exigibilité</p> <p>1 La taxe est fixée par contrat de droit public en vue de la mesure de classement. A défaut d'accord, elle est décidée par l'autorité cantonale compétente, après l'entrée en vigueur du classement.</p> <p>2 L'exigibilité de la taxe est régie par l'art. 5a al. 2</p> <p>3 En cas d'impôt sur les gains immobiliers, la taxe perçue est déduite du gain en tant que partie des impenses.</p>

Explications concernant la proposition de la DTAP

Respect de la **compétence constitutionnelle des cantons** en matière d'aménagement du territoire

La Constitution fédérale souligne à maintes reprises que la Confédération doit respecter l'autonomie des cantons. Il ne suffit pas que les cantons disposent de droits de participation sur le plan fédéral ; ils doivent également conserver des pouvoirs organisationnels substantiels afin que la longévité et la solidité de notre ordre fédéraliste soient préservées.

- D'après l'art. 46 al. 3, la Confédération laisse aux cantons une marge de manœuvre aussi large que possible en tenant compte de leurs particularités.
- L'art. 47 al. 1 Cst. exprime fondamentalement cette règle, dans la mesure où la Confédération doit respecter l'autonomie des cantons, ce qui constitue une reconnaissance constitutionnelle sans équivoque de l'autonomie cantonale en matière de tâches, de finances et d'organisation (Feuille fédérale FF 1997 I, 215), ainsi que de l'autonomie de mise en œuvre.
- D'après l'art. 47 al. 2, la Confédération doit laisser aux cantons suffisamment de tâches propres et des sources de financement suffisantes.
- La Confédération est ainsi tenue de veiller au respect de cette autonomie substantielle. Ce devoir exige également de la Confédération qu'elle règle les divergences d'opinion d'égal à égal et qu'elle renonce à imposer son hégémonie (René Rhinow/Markus Schefer, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2^{ème} éd., Bâle 2009, n°797).

Dans le domaine de l'aménagement du territoire, les cantons jouissent d'une plus large autonomie : la Confédération fixe les principes applicables à l'aménagement du territoire. Celui-ci incombe aux cantons et sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire (art. 75 al. 1 Cst). La Confédération détient une compétence législative de principe en matière d'aménagement du territoire, relative aux principes de l'aménagement du territoire. Par contre, la normalisation détaillée demeure réservée aux cantons. Les cantons ne doivent pas être restreints à une législation purement exécutoire ; il convient de leur réserver une marge de manœuvre considérable pour leur propre organisation législative. Le législateur fédéral doit s'imposer des limites principalement quant à l'étendue matérielle de réglementation et à la densité de normalisation (Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3^{ème} éd., Zurich 1999, n°75ss).

Une norme fédérale concernant la récupération des avantages résultant d'un aménagement du territoire doit s'en tenir à

	ces principes.
<p>Libre choix de l'instrument de récupération (taxe sur la plus-value, impôt sur le gain immobilier, contrats, etc.)</p>	<p>Pour la Confédération, il ne peut être question que du QUOI, à savoir que les avantages résultant de l'aménagement du territoire soient compensés dans une certaine mesure et que le produit soit utilisé pour des déclassements ou d'autres mesures d'aménagement du territoire conformément à l'art. 3 LAT. Le COMMENT est l'affaire des cantons.</p> <p>Différentes solutions tenant compte au mieux des circonstances concrètes sont envisageables :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Il est possible d'introduire une taxe sur la plus-value. • En lieu et place d'une taxe sur la plus-value au sens strict, il y a aussi la possibilité de récupérer la plus-value résultant d'un aménagement du territoire avec l'impôt sur le gain immobilier. On peut en effet aujourd'hui déjà voir dans l'impôt sur le gain immobilier un moyen d'obtenir la compensation prescrite de l'avantage obtenu. Il est vrai toutefois que cet impôt est le plus souvent conçu d'une manière qui le rend inadapté pour compenser l'avantage : il convient de relever que dans la plupart des cantons, l'impôt diminue avec la durée de possession du bien-fonds (par le biais des investissements effectués et du renchérissement). Pour le cas où il n'y aurait pas d'aliénation, l'avantage n'est pas non plus récupéré en cas de construction et, par là, d'utilisation effective de la plus-value. Pour que l'objectif d'aménagement du territoire soit atteint et que l'impôt puisse servir d'instrument pour la compensation de l'avantage au sens de la présente proposition législative, il doit satisfaire des critères concrets (cf. à ce sujet les déclarations du prof. PETER LOCHER à l'attention de la CEATE-CN « Ausbau der Grundstückgewinnsteuer als Alternative zum Mehrwertausgleich » du 5.2.2011 et « Mehrwertausgleich und Grundstückgewinnsteuer II » du 10.8.2011). <p>Si un canton choisit cette possibilité, il doit procéder à des adaptations de l'impôt sur le gain immobilier, et non pas assumer l'inconvénient d'une administration supplémentaire lié à une taxe sur la plus-value. Ainsi, la souveraineté cantonale en matière organisationnelle et fiscale demeure également respectée. Le principe de subsidiarité exige que la Confédération n'empiète pas inutilement dans les compétences des cantons si l'objectif peut également être atteint ainsi.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les avantages résultant d'un aménagement du territoire peuvent également être récupérés par le biais de contrats de droit administratif, à l'instar de ce que pratique le canton de Berne par exemple.

	<ul style="list-style-type: none"> • La réglementation minimale de la DTAP se limite aux plus-values en cas de classement en zone à bâtir. Les cantons demeurent toutefois libres de soumettre également les changements d'affectation d'une zone et les augmentations de possibilités d'utilisation du sol dans une zone déjà constructible à une taxe sur la plus-value, comme le fait déjà le canton de Bâle et comme le prévoit le canton du Tessin dans le projet de taxe sur la plus-value du Conseil d'Etat. • etc.
Notion de « compensation équitable », concrétisée dans la loi (20% au moins)	<p>L'art. 5 al. 1 impose aux cantons une compensation équitable. La loi institue ici en premier lieu le principe de la compensation. Cette dernière ne doit pas être entière. Divers motifs ne ressortissant pas du droit parlent contre une absorption intégrale de la plus-value résultant d'un plan d'aménagement : d'une part, il est pour ainsi dire impossible de chiffrer avec précision les plus-values résultant d'un plan d'aménagement. Il n'apparaît donc pas judicieux d'imposer la totalité de la plus-value car cela enlèverait l'incitation à exploiter les possibilités ainsi créées. La proportionnalité se réfère donc aux principes du régime fiscal. Les cantons doivent déterminer les procédures et les moyens appropriés pour remplir le mandat de l'art. 5 al. 1 LAT (cf. RIVA, Kommentar RPG, art. 5 n°94s). Les cantons peuvent fixer le taux par exemple à 50 pour cent, à un tiers ou à 25 pour cent. La limite inférieure à partir de laquelle on pourrait encore parler de « compensation équitable » paraît être de 20 pour cent.</p>
Exceptions à la taxe obligatoire	<p>Le droit cantonal peut prévoir des exceptions à l'obligation de la taxe, en particulier</p> <ul style="list-style-type: none"> • si elle était due par une collectivité publique ; ou • si le produit prévisible de la taxe était trop peu élevé par rapport au coût de sa perception. <p>L'exception est également possible sans être expressément prévue par un article de loi : avec la formulation proposée, la marge de manœuvre est importante et permet également des exceptions. Toutefois, le droit cantonal doit désigner les exceptions.</p>
Utilisation du produit	<p>Le produit est utilisé pour les mesures prévues à l'art. 5 al. 2 ou pour d'autres mesures d'aménagement du territoire prévues à l'art. 3 de la présente loi. Il s'agit de taxes selon le droit cantonal (même si des exigences minimales du droit fédéral doivent être remplies), et l'organisation découle du droit cantonal. Il peut s'avérer important que la collectivité</p>

publique dispose également de moyens pour des restrictions au droit de propriété équivalant à une expropriation (qui doivent être justement indemnisées). Un terrain à bâtir surdimensionné devrait ainsi plutôt être déclassé. Cela se produit toutefois à des degrés très divers dans les différents cantons, de sorte que des moyens considérables peuvent subsister. Ces moyens ne doivent pas passer dans la caisse générale de l'Etat, mais doivent au contraire être utilisés de manière ciblée et pour des mesures d'aménagement du territoire conformément à l'art. 3 LAT :

Art. 3 Principes régissant l'aménagement

1 Les autorités chargées de l'aménagement du territoire tiennent compte des principes suivants :

2 Le paysage doit être préservé. Il convient notamment :

- a. de réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables ;
- b. de veiller à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble ainsi que les installations s'intègrent dans le paysage ;
- c. de tenir libres les bords des lacs et des cours d'eau et de faciliter au public l'accès aux rives et le passage le long de celles-ci ;
- d. de conserver les sites naturels et les territoires servant au délasserement ;
- e. de maintenir la forêt dans ses diverses fonctions.

3 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. de répartir judicieusement les lieux d'habitation et les lieux de travail, et de les doter d'un réseau de transports suffisant ;
- b. de préserver autant que possible les lieux d'habitation des atteintes nuisibles ou incommodes, telles que la pollution de l'air, le bruit et les trépidations ;
- c. de maintenir ou de créer des voies cyclables et des chemins pour piétons ;
- d. d'assurer les conditions dont dépend un approvisionnement suffisant en biens et services ;
- e. de ménager dans le milieu bâti de nombreux aires de verdure et espaces plantés d'arbres.

4 Il importe de déterminer selon des critères rationnels l'implantation des constructions et installations publiques ou d'intérêt public. Il convient notamment :

- a. de tenir compte des besoins spécifiques des régions et de réduire les disparités choquantes entre celles-ci ;
- b. de faciliter l'accès de la population aux établissements tels qu'écoles, centres de loisirs et services publics ;
- c. d'éviter ou de maintenir dans leur ensemble à un minimum les effets défavorables qu'exercent de telles implantations sur le milieu naturel, la population et l'économie.

Les cantons doivent en outre avoir la possibilité de décider selon quelle clé ils entendent répartir les produits de la taxe sur la plus-value entre le canton et les communes.

Sanction (disposition transitoire)	<p>Selon la doctrine, les législateurs cantonaux sont déjà tenus en vertu de l'art. 5 LAT de régler la compensation d'avantages et d'inconvénients majeurs résultant d'aménagements du territoire. La Confédération n'a aujourd'hui aucun moyen de contraindre les cantons qui tardent à s'acquitter de leurs tâches législatives et il n'existe aucune possibilité de sanction ; l'art. 5 LAT est une <i>lex imperfecta</i>. Pour preuve, la plupart des cantons n'ont pas suivi cette injonction.</p> <p>Une nouvelle disposition n'est crédible que si elle est assortie d'une sanction radicale en cas d'inaction. La proposition de la DTAP tient pleinement compte de ce fait : aucune nouvelle zone à bâtir ne peut être créée dans les cantons tant qu'ils ne disposent pas d'un régime de compensation équitable répondant aux exigences de l'art. 5. Un délai réaliste de cinq ans doit être accordé aux cantons pour se mettre en règle (deux ans ne sauraient en aucun cas suffire).</p> <p>Le Conseil fédéral désigne lesdits cantons. Ils doivent impérativement être entendus au préalable.</p>
---	--