

RAPPORT DE LA COMMISSION

chargée d'examiner l'objet suivant :

Motion Jacques Haldy et consorts - Pour permettre aux communes de financer leurs frais d'infrastructures en cas d'adoption d'un plan d'affectation

La commission s'est réunie le jeudi 19 juin 2008 de 17h30 à 19h00 à la salle de conférences n° 300 du DEC, rue Caroline 11, à Lausanne,

Elle était composée de Mmes Fabienne Freymond Cantone, Béatrice Métraux, Valérie Schwaar et de MM. François Payot, François Brélaz (en remplacement de Pierre-André Pidoux), Jean-Marc Sordet, Jean-Robert Yersin, Jacques Ansermet, Régis Courdesse, François Debluë, Jacques Haldy, Pierre Kaelin et du soussigné désigné président-rapporteur.

La commission remercie M. Jean-Claude Mermoud, chef du Département de l'économie (DEC) ainsi que M. Daniel Berner, chef du Service du développement territorial (SDT), et Mme Chantal Dupré, adjointe au SDT, avocate, pour leur présence et leurs éclairages. Elle remercie également Mme Catherine Wohnrau, secrétaire au SDT pour la prise des notes de séance.

1 OBJET DE LA MOTION

M. Jacques Haldy, motionnaire, rappelle les éléments qui l'ont incité à déposer cet objet. Lors du classement d'une surface en zone à bâtir, l'article 50 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) permet aux communes de faire participer les propriétaires concernés aux frais d'équipements (canalisations, énergie, etc.). Néanmoins, la création d'une nouvelle zone à bâtir entraîne bien souvent d'autres dépenses auxquelles la commune doit faire face pour accueillir dans de bonnes conditions les nouveaux habitants (école, crèches, espaces publics, station d'épuration, etc.). C'est dans ces circonstances que des conventions sont signées entre communes et propriétaires avec fixation d'une contribution qui permet de répondre en partie aux besoins créés par l'arrivée de nouveaux habitants.

Une convention de ce type signée à Coppet a récemment été annulée par une décision arbitrale. En effet, le juge arbitre a considéré que ces conventions n'avaient pas de bases légales et qu'il s'agissait d'impôts déguisés. Malgré la signature d'une convention, les propriétaires n'ont donc pas eu à payer les montants auxquels ils s'étaient engagés. Selon le motionnaire, cette situation a pour effet de bloquer toute une série de projets, les communes n'osant pas signer de conventions de peur de ne jamais pouvoir encaisser les montants nécessaires à certaines infrastructures. L'introduction d'une telle pratique dans la LATC permettrait selon lui de débloquer la situation.

Le motionnaire précise que son objet n'a aucun caractère politique partisan. Il lui paraît que la voie conventionnelle permet de garantir un équilibre des prestations, dans l'intérêt tant des propriétaires, qui peuvent ainsi valoriser leur terrain, que de la collectivité qui peut financer les frais engendrés par l'arrivée de nouveaux habitants.

2 POSITION DU DÉPARTEMENT

M. Jean-Claude Mermoud, chef du DEC, estime également qu'il est nécessaire de trouver de nouvelles solutions par rapport aux frais générés par les futurs équipements, notamment les transports publics. Il considère néanmoins qu'il sera nécessaire de surmonter les difficultés liées à la définition des objets soumis à plus-value et du montant de la contribution. D'autre part, même si ces réflexions semblent partagées par le plus grand nombre, le système proposé devrait selon lui faire l'objet d'une large consultation. Cette démarche devrait déboucher sur la définition de critères qui devront respecter le principe de proportionnalité, de façon à ne pas décourager les propriétaires à investir. La proposition devrait aussi contenir une série de critères suffisamment détaillés, afin de garantir une égalité de traitement.

2.1 Cadre d'application de l'article 50 LATC

M. Berner, chef du SDT, rappelle que l'article 50 LATC oblige les propriétaires à participer aux frais d'équipement. Néanmoins, la notion d'équipement définie dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) étant relativement restrictive, elle ne permet pas de prendre en compte les infrastructures publiques (écoles, transports publics, stations d'épuration, etc.). Il n'y a donc pour l'heure pas de base légale qui permette d'exiger une participation des propriétaires à ce sujet.

Me Dupré, adjointe au SDT, rappelle en outre que d'autres dispositions dans la LATC permettent de faire participer les propriétaires. Pour les centres commerciaux de plus de 2'000 mètres carrés, par exemple, une prise en charge totale de l'équipement privé et public par les propriétaires est prévue à l'article 47 alinéa 2 chiffre 10 LATC. L'article 47a LATC prévoit quant à lui le raccordement aux transports publics des installations à forte génération de trafic. Dans le cas d'un remaniement parcellaire, une contribution des frais liés aux équipements est également possible. Enfin, la loi forestière prévoit également une plus-value dans des cas bien précis (article 10 de la loi forestière).

2.2 Contribution de plus-value, article 5 LAT

Le droit fédéral (article 5 LAT) exige des cantons qu'ils instituent une compensation appropriée pour les avantages et les inconvénients majeurs qui découlent de l'aménagement du territoire (article 5 alinéa 1 LAT). La contribution de plus-value a été appliquée à ce jour par deux cantons (Neuchâtel et Bâle-Ville). Aujourd'hui, d'autres cantons ont élaboré des projets. Genève, Argovie, Thurgovie et Zurich sont en train de prévoir une législation qui réponde à cette exigence fédérale. De plus, la LAT, actuellement en révision, prévoit le maintien de ce système de plus-value (article 5 LAT) et la Confédération envisage de le décrire de manière beaucoup plus précise de façon à contraindre les cantons à l'appliquer.

Un projet d'application de la loi fédérale avait d'ailleurs été refusé par le Grand Conseil en 1998. M. Berner, chef du SDT, rappelle néanmoins que le Conseil d'Etat a accepté de revenir sur cet objet (Mesure DEFI 307.2.4). Le projet est en suspens dans l'attente d'une décision fédérale.

Me Dupré, adjointe au SDT, revient sur le cas de Coppet et rappelle que, dans cette affaire, le juge a estimé que la participation financière aux infrastructures publiques se rapprochait d'un impôt et ne pouvait être réglée par voie contractuelle. Selon elle, la proposition du motionnaire d'élaborer une base légale autorisant les communes à signer des conventions pourrait ne pas suffire à régler le problème soulevé. Une base légale pour la contribution de plus-value pourrait par contre répondre aux attentes des communes et aurait le mérite de mettre en oeuvre une exigence fédérale (article 5 LAT).

3 DISCUSSION

3.1 Exemples de conventions signées entre communes et propriétaires

Lors de la discussion, plusieurs députés donnent des exemples concrets de conventions signées dans leur commune. Ce système a permis dans plusieurs cas de garantir une participation financière des propriétaires à l'équipement général. Les exemples évoqués n'ont jamais été contestés par les propriétaires. Ces conventions ont permis par exemple la création de nouvelles salles de classe scolaires, d'équipements sportifs ou de postes d'employés de l'administration. Les conventions font parfois uniquement référence à l'équipement au sens technique du terme (application de l'article 50 LATC), certaines communes préférant, par choix politique, ne pas obliger les propriétaires à participer aux frais d'équipements généraux. Dans la plupart des cas, deux conventions distinctes sont signées : une pour l'équipement spécifique (canalisations, énergie, etc.) et une autre pour l'équipement général. Le calcul de la contribution des propriétaires diffère d'un cas à l'autre (prix au mètre carré d'hectare zoné à bâtir, prix relatif au coefficient d'utilisation du sol, coûts des équipements généraux projetés divisés par le nombre d'hectares zonés à bâtir, etc.). Cet aspect soulève la question de l'égalité de traitement entre les différents cas. Si certains députés estiment que le système des conventions a le mérite de s'adapter aux spécificités de chaque situation, d'autres considèrent qu'une contribution de plus-value (application de l'article 5 LAT) permettrait de simplifier le système actuel et garantirait un traitement équitable des différents cas.

3.2 Validité de telles conventions

La discussion porte ensuite sur la validité de telles conventions. De nombreux députés s'étonnent de la décision prise par le juge-arbitre dans le cas de Coppet. En effet, la pratique des conventions semble avoir fait ses preuves (depuis 1980 dans certaines communes). Maître Dupré, adjointe au SDT, explique qu'un des points contestés par le juge-arbitre concernait la participation des propriétaires au financement d'une route, qu'elle soit réalisée ou non. Le juge-arbitre a donc assimilé une partie de la convention à une contribution de plus-value (article 5 LAT) qui n'a pas de base légale cantonale pour le prévoir.

Le motionnaire a quant à lui été très surpris de voir qu'un engagement conventionnel pouvait être contesté après signature sur le plan juridique. Il juge cette sentence contestable. Il n'y a malheureusement pas de recours possible contre cette décision.

La discussion porte ensuite sur la possibilité de valider d'une façon sûre les conventions déjà signées et de permettre en toute sécurité la signature de nouvelles conventions ; il doit être possible d'adopter une base légale permettant d'atteindre cet objectif.

4 CONCLUSIONS

La discussion a longuement porté sur l'introduction d'une contribution de plus-value (article 5 LAT). Néanmoins, les commissaires estiment qu'une telle opportunité devra faire l'objet d'un autre débat. Cette motion ne vise d'ailleurs pas à empêcher la poursuite des réflexions menées par le département sur la question. Il s'agit ici de régulariser une pratique existante. Le cas de Coppet a eu pour effet de retarder plusieurs projets. Les commissaires sont convaincus que cette décision contribuera à débloquer la situation. La nécessité de répondre rapidement à la crise du logement et aux problèmes liés notamment aux financements des transports publics, incite les commissaires à soutenir la proposition du motionnaire. C'est donc à l'unanimité de ses membres que la commission recommande au Grand Conseil de voter l'entrée en matière sur la motion et de la renvoyer au Conseil d'Etat.

Yverdon-les-Bains, le 2 septembre 2008.

Le rapporteur :
(Signé) *Vassilis Venizelos*