

RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :

Postulat Stéphane Rezso et consorts -
Quand trop de taxes tuent les taxes ou pour que la LAT ne pénalise pas les Communes

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 14 novembre 2014 à la Salle de conférences 403 du DTE, Place du Château 1, à Lausanne. Elle était composée de Mmes Fabienne Freymond Cantone, Josée Martin, Martine Meldem, ainsi que de MM. Jean-Marc Genton, Jacques Haldy, Jacques Perrin, Stéphane Rezso, Michel Renaud, Jean-Robert Yersin, Jean-François Thuillard, Raphaël Mahaim, Gérald Creteigny et Jean-Luc Chollet, confirmé dans son rôle de président et rapporteur.

Mme Jacqueline de Quattro, cheffe du DTE, était accompagnée de Mme Chantal Dupré, adjointe, responsable du groupe juridique du SDT.

M. Jérôme Marcel, secrétaire de la commission, a tenu les notes de séances.

2. POSITION DU POSTULANT

Le postulant rappelle que depuis le 1er avril 2011, les communes peuvent prélever une taxe sur les plus-values qui vont être réalisées sur leur territoire. Souvent ces plus-values concernent des terrains déjà zonés, comme des friches industrielles ou des terrains à bâtir. Membre de la municipalité de Crissier, une commune du PALM où tous les terrains sont déjà légalisés, cette taxe est perçue lorsqu'il y a une plus-value, par exemple, quand un terrain passe de zone industrielle à zone logement, ou lorsqu'un CUS supérieur est autorisé. La taxe correspond à Crissier à environ Fr. 100.- par m2 supplémentaire de plancher. Cette taxe permet à la commune concernée de financer de nouveaux collèges, des UAPE, des transports publics liés à l'arrivée de nouveaux habitants. Il précise que la commune de Crissier a été aidée par Me Haldy pour rédiger son règlement.

A l'instar de Crissier, d'autres communes ont adopté un règlement pour percevoir des taxes liées à la plus-value pour financer les équipements communautaire, notamment Morges, Cossonay, Nyon, Prangins, Renens, Gland, Genolier, Bussigny, Cheserey, etc. Cette problématique touche donc l'ensemble du canton et, précise le postulant, cette taxe n'est pas prélevée dans les mêmes situations que la contribution de 20% pour les plus-values foncières découlant de la LAT : cette taxe concerne en effet pour l'essentiel des terrains d'ores et déjà légalisés.

Le but du postulat est que, malgré la LAT, la possibilité pour les communes de prélever une taxe pour équipement communautaire soit maintenue. Il rappelle que les règlements y relatifs varient d'une commune à l'autre. Pour les communes, ne plus pouvoir disposer de ces montants remettrait en cause le financement prévu pour ces équipements communautaires.

3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

La cheffe du DTE rappelle que le postulat demande que le nouveau système de plus-value qui doit être mis en place suite à la modification de la LAT ne remette pas en cause les recettes provenant du prélèvement de la taxe d'équipement communautaire. Il ne doit pas les diminuer non plus.

En effet, la LAT prévoit un système de prélèvement sur les plus-values foncières. Le Canton de Vaud, à l'instar des autres cantons, doit mettre en place un régime de compensation le plus équitable possible des avantages et des inconvénients majeurs résultant des mesures d'aménagement du territoire dans les 5 ans à compter du 1^{er} mai 2014 (date d'entrée en vigueur de la modification de la LAT) s'il ne veut pas bloquer la création de toute nouvelle zone à bâtir (art. 38a al. 4 et 5 LAT). Le CE entend ne pas attendre 5 ans pour mettre en œuvre cette législation, afin que les communes puissent savoir le plus vite possible où elles en sont, et de pouvoir sortir du moratoire en vigueur.

Le travail d'établissement de ce système est en cours. Une analyse de droit comparé a été effectuée. Il a été procédé par ailleurs à une analyse des contributions et impôts liés à la propriété d'un immeuble.

Si l'ouvrage est encore sur le métier, il faut souligner que le Canton de Vaud n'a pas le choix d'introduire ou non le prélèvement de la plus-value. Les dispositions légales de la LAT sont assez claires à ce sujet. En effet, le droit fédéral fixe un régime minimal. L'art. 5 al. 1bis LAT stipule en effet que « Les avantages résultant de mesures d'aménagement sont compensés par une taxe d'au moins 20% ». Laquelle se calcule sur la différence entre le prix du terrain avant et après son classement en zone à bâtir.

Le produit de la taxe doit être utilisé pour financer d'abord les restrictions équivalant à une expropriation, soit compenser les désavantages de celui qui, à l'autre bout de la chaîne, perd des droits de construction. Il peut également servir à financer d'autres mesures d'aménagement du territoire, soit :

- les mesures liées à une meilleure utilisation des friches urbaines ou à des possibilités de densification de l'habitat ;
- un soutien à la préservation de bonnes terres cultivables, notamment des SDA.

Les recettes devraient également servir à financer une protection ou une valorisation de la forêt en cas de défrichement puisqu'il n'y aurait plus de plus-value forestière dans ce cas (art. 9 Lfo) ainsi que les frais d'expertise, de prélèvement et de gestion des plus et moins-values.

Concernant le Système de prélèvement de la taxe d'équipement communautaire, la cheffe du DTE rappelle que le 4 avril 2011, les articles 4b et suivants de la loi sur les impôts communaux (LICom) sont entrés en vigueur. Ils ont introduit un système autorisant la perception d'une taxe communale pour les dépenses d'équipements communautaires liées à des mesures d'aménagement du territoire communal ou intercommunal (taxe pour l'équipement communautaire). C'est un système à plusieurs niveaux (loi, règlement communal, décision voire convention).

L'article 4b LCom indique que le montant de la taxe correspond au maximum à 50% du coût des dépenses d'équipements communautaires liées à la mesure d'aménagement du territoire qui occasionne sa perception. Il s'agit des installations dont les collectivités publiques doivent pouvoir disposer lorsque le quartier est réalisé. Il s'agit principalement des écoles, des crèches, des hôpitaux, des transports publics.

Les paramètres suivants doivent être définis par les règlements communaux :

- le taux de la taxe, en pourcents des dépenses d'équipements communautaires prises en considération, au maximum 50% (art. 4 LCom) ;
- le type de dépenses d'équipements communautaires prises en considération, en distinguant selon que la mesure d'aménagement aboutit à la légalisation de surfaces destinées au logement ou à des activités ;

- la façon dont se calcule le montant des dépenses d'équipements communautaires prises en considération.

La décision de taxation est prise par la commune. Les modalités de paiement de la taxe peuvent faire l'objet d'une convention.

Théoriquement, rien n'empêche dans la législation de faire coexister les deux prélèvements. Toutefois, si on ajoute un prélèvement à un autre, cela peut finir par faire beaucoup sur les épaules d'un propriétaire. Dès lors se pose la question de savoir à partir de quand un prélèvement devient confiscatoire.

Dans un arrêt de 1979¹, le Tribunal fédéral s'est penché sur la réglementation du prélèvement de la plus-value introduite dans le Canton de Bâle-Ville. Ce dernier avait alors fixé le taux du prélèvement entre 40 et 60%. Les recourants faisaient entre autres valoir que ce taux de prélèvement aurait un effet confiscatoire contraire à la garantie de la propriété. Selon le Tribunal fédéral, même si la somme des différents impôts et contributions liés au gain immobilier devait culminer à 80% de la plus-value - ce que prétendaient les recourants - il n'y aurait pas d'effet confiscatoire. Autrement dit, d'après le TF, le prélèvement ne touche pas à la substance de la propriété. Le Tribunal fédéral a par contre critiqué la fourchette du taux prévue par le Canton de Bâle-Ville et depuis le taux est fixé à 50%.

On constate que le Tribunal fédéral a fixé assez haute la barre jurisprudentielle du caractère confiscatoire du prélèvement de la plus-value. Le prélèvement des deux taxes ne devrait donc pas poser de problème en relation avec le caractère confiscatoire de leur prélèvement. Son acceptation politique est une autre question. La réflexion actuelle étant dès lors d'évaluer comment la taxe d'équipement communautaire, qui n'est pas prélevée par toutes les communes, peut être maintenue dans le système que l'on doit mettre en place.

La responsable du groupe juridique du SDT ajoute que le point commun entre les deux taxes est le fait qu'il doit y avoir une mesure d'aménagement du territoire (AT) qui crée une plus-value. Dans les deux cas, ce peut être le classement d'un terrain non légalisé en zone à bâtir, mais également être le cas d'un terrain déjà légalisé qui fait, par exemple, l'objet d'une mesure de densification qui augmente sensiblement la valeur du terrain.

Ce qui distingue ces deux taxes, c'est ce à quoi on affecte les recettes : la taxe d'équipement communautaires est affectée au financement des coûts d'équipements communautaires ; la plus-value simple LAT sert d'abord à financer l'expropriation matérielle, et ensuite seulement à financer des mesures liées à l'AT.

4. DISCUSSION GENERALE

Un député est d'accord avec la position du CE. En effet, le problème est avant tout politique : les communes qui ont choisi d'adopter des règlements pour la perception des taxes d'équipements communautaires ont besoin de ces montants pour réaliser lesdits équipements communautaires. Dès lors l'objet du postulat est de trouver une solution qui soit juridiquement et politiquement acceptable afin que les communes qui ont fait ce choix puissent continuer à prélever ces taxes pour pouvoir continuer à accueillir de nouveaux habitants et construire les équipements nécessaires à cette fin. De son point de vue, tout le monde doit pouvoir partager les objectifs de ce postulat, car il relève de la possibilité de pouvoir continuer cette politique de développement. Il rappelle que le Grand Conseil avait accepté à l'unanimité l'introduction de cette possibilité pour les communes. Ce postulat s'intègre parfaitement à son sens dans les réflexions du Conseil d'Etat relatives à la mise en

¹ ATF 105 Ia 134 = JT 1981 I 550

œuvre de la LAT, et notamment la prise en compte de la problématique des communes qui ont choisi de prélever ces taxes d'équipement communautaires. Partageant les préoccupations du CE quant à la possibilité que les deux taxes puissent cohabiter, il relève qu'il y a une nécessité politique de pouvoir continuer à prélever les montants nécessaires pour ces équipements communautaires.

Un second député est pleinement d'accord avec ces propos, les partisans de la LAT ayant eux-mêmes dit qu'il faut pouvoir maintenir ce type de prélèvement, qui n'ont pas les mêmes objectifs : il s'agit ici de financement d'infrastructures collectives, alors que la contribution de plus-value prévue par la LAT a pour but de mettre en place un système de vases communicants entre ceux qui perdent et ceux qui gagnent de la mise en œuvre de la LAT. Il peut dès lors se rallier aux propos du CE et soutenir le postulat. Il remarque toutefois que l'on peut exclure le conflit entre ces deux taxes dans les situations où les terrains sont déjà légalisés : pour les terrains qui sont déjà en zone à bâtir il n'y a pas à toucher au système actuel, il n'y a en effet au sens de la LAT pas de perception de la contribution de plus-value. Pour ces situations il faut dès lors maintenir le système actuel. Le conflit potentiel existe lorsque l'on passe, par exemple, de zone agricole à zone constructible, où les deux taxes peuvent être cumulées. Si dans ces cas il est utile de maintenir les taxes d'équipements communautaires prélevées par les communes, il suggère d'agir sur l'impôt sur les gains immobiliers. En effet, la taxe sur la plus-value est réalisée lors de la réalisation de cette plus-value (vente du terrain par exemple). Moment où est perçu l'impôt sur le gain immobilier.

La responsable du groupe juridique du SDT explique l'article 5 LAT prévoit comme régime minimal le classement d'un terrain en zone à bâtir, qui constitue la mesure d'AT. Mais les cantons, et certains l'ont déjà fait, peuvent prévoir d'autres cas : par exemple, un classement en zone spéciale, un changement au niveau de la densification d'un classement légalisé, ou un changement d'affectation, comme le passage de zone industrielle à zone haute densité résidentielle. Il y a de nombreuses possibilités.

Concernant l'impôt sur le gain immobilier, le droit fédéral prévoit que l'on peut déduire comme impense la taxe de plus-values comme la taxe sur les équipements communautaires. Quand il s'agira de calculer la taxe de plus-value, on déduira les frais d'équipements techniques d'ores et déjà consentis, et la Confédération ne sera pas opposée à ce que l'on déduise les frais d'équipement communautaire.

Une députée est municipale de l'urbanisme dans une des communes du canton connaissant une grande croissance démographique et, partant, qui a d'importants besoins d'infrastructures en lien avec cette croissance. Elle relève qu'historiquement, pour financer les infrastructures publiques comme les écoles, les crèches, les transports publics, plusieurs communes percevaient feu une taxe compensatoire, qui était négociée avec les propriétaires en amont des projets. Cette taxe permettait de percevoir des montants bien plus importants que ne le permet la taxe d'équipement communautaire ; elle a dû être supprimée suite à l'arrêt dit de Coppet. Grâce à la Motion Haldy, on a pu instituer la taxe communautaire, qui rapporte beaucoup moins. Sa commune a été une des premières communes à adopter son règlement sur la taxe d'équipement communautaire. De son point de vue, il est quasiment impensable d'abandonner ce genre de taxes : par exemple, à Nyon il est prévu près de 10'000 habitants supplémentaires à Nyon dans les 6 à 8 prochaines années : si cette commune ne peut pas percevoir de taxe d'équipement communautaire, elle sera confrontée à de véritables problèmes politiques, sociaux et financiers. Dès lors, sous une forme ou une autre, il faut maintenir la possibilité de financer ce développement par un prélèvement auprès des promoteurs. Les plus-values sont en effet tellement énormes pour les promoteurs qu'ils peuvent se permettre cette contribution à l'intérêt public.

Un député demande que le rapport soit précis par rapport à l'application de la LAT et cette perception de la taxe de 20% sur la plus-value. Notamment, il a compris que si on passe de zone intermédiaire à zone constructible on paie au minimum 20% ; il a compris dans la discussion que si l'on passe par contre d'une zone industrielle en zone logement, c'est le canton qui pourrait décider de prélever ces 20%. Par ailleurs, il précise que la taxe sur la plus-value est décidée dès la mise à l'enquête, et n'est donc pas liée à la réalisation de la plus-value, par exemple par l'encaissement de loyers ou la vente du terrain.

La responsable du groupe juridique du SDT explique que la décision de la taxation intervient au moment de l'entrée en vigueur de la mesure d'aménagement, mais le moment du paiement est différé au moment soit de la construction soit de l'aliénation.

Le député dernier député à s'exprimer est favorable à ce genre de prélèvements. Quand on voit les besoins, notamment en infrastructures scolaires, dans les communes qui font face à un important développement, et la difficulté pour ces communes à financer ces infrastructures, ces montants sont indispensables aux communes. A côté de cela, s'ajoutent les prélèvements de nature fiscale comme les droits de mutations ou l'impôt sur les gains immobiliers. Il estime que c'est entre les prélèvements de nature fiscale (droits de mutation, gains immobiliers, taxe sur la plus-value) qu'il faut compenser avec l'introduction des nouvelles dispositions de la LAT, et non pas avec la taxe d'équipement communautaire. De plus, rappelle-t-il, l'intérêt de ces taxes sur la plus-value est de payer des déclassements de terrains ; or, modère-t-il, tout déclassement de terrain ne donne pas droit à une indemnité, comme l'a arrêté le TF, notamment si un terrain n'est pas équipé ou n'a pas fait l'objet de projet de développement. Aussi est-il favorable à ce postulat.

5. VOTE DE LA COMMISSION

La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération ce postulat à l'unanimité des membres présents, et de le renvoyer au Conseil d'Etat.

Lausanne, le 2 décembre 2014

*Le rapporteur :
(signé) Jean-Luc Chollet,*