



Fiche d'information

Révision de la loi sur l'aménagement du territoire

Taxe sur la plus-value

Lorsqu'une commune classe un terrain en zone à bâtir, la valeur de celui-ci s'accroît sensiblement. La révision de la loi sur l'aménagement du territoire contraint les cantons de taxer cette plus-value à au moins 20 pour cent. Le produit de la taxe servira à indemniser les propriétaires dont un terrain aura été exclu de la zone à bâtir. Les cantons et les communes pourront aussi l'utiliser pour financer l'aménagement de places publiques ou de parcs. La taxe sur la plus-value introduite par la révision s'appuie sur les expériences positives réalisées par plusieurs cantons: cet instrument est en effet déjà connu dans les cantons de Bâle-Ville, Neuchâtel, Genève et Thurgovie.

La transformation d'un terrain agricole en terrain à bâtir a pour effet d'en accroître sensiblement la valeur sans contribution aucune du propriétaire. En effet, un terrain à construire coûte habituellement plus cher qu'un terrain agricole, et la valeur est généralement plus élevée en zone d'habitation qu'en zone industrielle. Inversement, un terrain qui repasse en zone agricole perd de sa valeur. Pour des raisons d'équité, l'actuelle loi sur l'aménagement du territoire prévoit déjà un régime de compensation permettant de tenir correctement compte des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement. Elle ne l'établit cependant pas elle-même, mais charge les cantons de la mise en œuvre. En modifiant la loi sur l'aménagement du territoire, le Parlement a réitéré son attachement au principe de la taxation de la plus-value, a fixé un délai de cinq ans aux cantons pour introduire cette taxe et en a précisé les modalités .

Le produit de la taxe servira à indemniser les déclassements

Un développement mesuré de l'urbanisation suppose de déclasser les terrains à bâtir mal situés et, si nécessaire, de classer en zone à bâtir des terres qui se trouvent là où existe un besoin effectif de terrains constructibles. Or les propriétaires fonciers d'un terrain à bâtir déclassé peuvent avoir droit à une indemnisation, ce qui peut retenir les communes de procéder aux déclassements nécessaires. La révision de la loi sur l'aménagement du territoire vise à remédier à ce problème. Elle prévoit que les cantons et les communes taxent à au moins 20 pour cent la plus-value qui résulte du classement d'un



bien-fonds en zone à bâtir. Cette contribution ne sera pas exigible immédiatement, mais seulement lorsque le terrain classé en zone à bâtir aura été construit ou aliéné et que les propriétaires auront réalisé la plus-value. Les cantons et les communes utiliseront le produit de la taxe pour indemniser les propriétaires qui y ont droit du fait du déclassement de leur bien-fonds. Selon les cas, le produit de la taxe pourra aussi servir à financer l'aménagement de places publiques, de parcs ou de mesures d'équipement.

Le quartier de Berne-Brünnen est un bon exemple en la matière. Grâce aux contrats conclus entre la Ville de Berne et les propriétaires fonciers, des places et des parcs attrayants ont vu le jour. A Berne-Brünnen s'est ouvert le déjà célèbre centre commercial « Westside » et de nouveaux logements pour 2500 personnes ont été créés.

Selon la loi révisée, la taxe sur la plus-value s'appliquera quand un terrain qui se trouvait jusque-là en dehors de la zone à bâtir sera *classé durablement* en zone à bâtir. Quelques cantons taxent également une partie de la plus-value qui résulte d'un changement d'affectation ou de la création d'une zone de développement. Le projet de loi fédérale va donc moins loin. Des exceptions sont aussi possibles: selon les prescriptions minimales de droit fédéral, les cantons peuvent par exemple exclure les terrains qui sont leur propriété ou celle de leurs communes. Ils peuvent aussi renoncer à prélever la taxe lorsque son produit serait disproportionné par rapport au coût de son prélèvement.

Relation avec l'impôt sur les gains immobiliers

Dans sa forme actuelle, l'impôt sur les gains immobiliers ne permet pas de taxer équitablement les avantages majeurs visés dans la loi fédérale révisée. Dans la plupart des cantons, en effet, l'impôt est perçu selon un barème de taux dégressifs: plus la durée de possession est longue, plus le taux d'imposition est bas. Par conséquent, l'impôt sur les gains immobiliers ne compense pas suffisamment, voire ne compense pas du tout, les avantages qui résultent d'un classement en zone à bâtir après une longue durée de possession. En outre, la dégressivité favorise la thésaurisation des terrains à bâtir et va donc à l'encontre des intentions de planification qui relèvent de l'intérêt public.

Selon la loi révisée sur l'aménagement du territoire, les cantons qui le souhaitent pourront prélever la taxe sur la plus-value par le biais de l'impôt sur les gains immobiliers. Les cantons concernés devront toutefois procéder aux adaptations nécessaires dans leurs réglementations de l'impôt sur les gains immobiliers.

Exceptions pour l'agriculture

Le Parlement a prévu une réglementation spéciale en faveur de l'agriculture: la taxe due par les paysans après l'aliénation ou la construction d'un bien-fonds où existait par exemple une habitation agricole ou une étable sera plus basse s'ils construisent ou acquièrent un bâtiment de remplacement équivalent dans un délai approprié.



Un instrument efficace

Les cantons de Bâle-Ville, Neuchâtel, Genève et Thurgovie connaissent déjà une taxe sur la plus-value. Ceux du Tessin et de Saint-Gall y travaillent. Quelques cantons, tels Berne, les Grisons, Glaris et Obwald, autorisent leurs communes à compenser par voie contractuelle les avantages résultant de mesures d'aménagement: les propriétaires fonciers concernés s'engagent par exemple à prendre en charge une partie des coûts des nouvelles infrastructures publiques, comme les routes ou les conduites d'eau et d'électricité.

Le texte ci-après passe en revue les diverses solutions appliquées dans les cantons:

Bâle-Ville

Le canton de Bâle-Ville taxe les plus-values à titre de compensation depuis 1977. Les dispositions législatives correspondantes ont été modifiées en 2005 (art. 120 ss BPG). La taxe est exigible lors d'une extension de la surface au sol ou d'un changement d'affectation à condition que la surface utile ait augmenté. Elle sert donc à compenser les avantages résultant de la création d'une zone de développement ou d'un changement d'affectation qui augmente la valeur du bien-fonds. En revanche, il n'y a pratiquement jamais de mise en zone constructible. Seule l'utilisation effective est imposée. En clair, la taxe n'est due que lorsque l'avantage est exploité. La taxe se monte à 50 pour cent de la plus-value. La plus-value est égale à la différence entre la valeur du bien-fonds avant et après la mesure d'aménagement. Les coûts des travaux de planification et d'équipement pris en charge par le propriétaire foncier sont déduits du montant dû. Le produit de la taxe sert à financer la création ou la valorisation d'espaces verts publics (parcs, allées, promenades).

Neuchâtel

A Neuchâtel, les avantages et les inconvénients résultant de mesures d'aménagement donnent lieu à une compensation depuis 1986 (art. 33 ss LCAT). La compensation est due quand un bien-fonds est affecté à la zone d'urbanisation ou à une zone spécifique en dehors de la zone à bâtir. Une contribution correspondant à 20 pour cent de la plus-value est due au canton. Le délai de perception est déterminé au cas par cas par le canton en fonction des besoins en terrains à bâtir et de la possibilité d'utilisation du bien-fonds. Le produit de la contribution alimente un fonds cantonal qui sert à indemniser les déclassements, à faciliter l'achat de terres agricoles par les agriculteurs ainsi qu'à financer d'autres mesures d'aménagement.

Genève

La réglementation genevoise vise, depuis 2011, les nouvelles zones à bâtir et les nouvelles zones de développement (art. 30C ss LaLAT). Le taux de la taxe sur la plus-value est de 15 pour cent. Si l'augmentation de valeur d'un bien-fonds est inférieure à 100 000 francs, elle n'est pas taxée. La taxe sur la plus-value est déduite de l'impôt sur les gains immobiliers. Le produit de la taxe est versé dans un fonds, qui sert à soutenir la construction de logements par le canton, à financer les équipements communaux, à promouvoir l'agriculture et à verser des indemnités lors de déclassements de terrains.



La créance découlant de la taxe est exigible lors de l'aliénation du terrain ou, si le terrain n'est pas vendu mais construit, 90 jours après l'entrée en force de l'autorisation définitive de construire.

Thurgovie

En juin 2012, les Thurgoviens ont accepté une nouvelle loi sur les constructions qui prévoit de compenser les avantages majeurs résultant de mesures d'aménagement. La taxation ne porte que sur les nouvelles zones à bâtir. Le taux s'élève à 20 pour cent. La taxe est due lors de l'aliénation du bien-fonds ou de l'entrée en force d'un projet d'équipement ou d'une autorisation de construire. Le produit de la taxe revient, à raison de moitié chacun, au canton et à la commune sur laquelle se trouve le bien-fonds. Il est versé dans un fonds spécial par lequel le canton et les communes financent les déclassements et la mise en œuvre des mesures d'aménagement.

Réglementations contractuelles

La jurisprudence actuelle permet également de conclure des accords avec des propriétaires fonciers privés. Le Tribunal fédéral admet la conclusion de contrats de droit public avec des particuliers quand la loi cantonale sur l'aménagement du territoire le prévoit ou ne l'exclut pas et quand ces contrats sont dans l'intérêt public. De nombreuses villes et communes font usage de cette possibilité en concluant des accords par lesquels les propriétaires fonciers s'engagent à participer aux coûts des infrastructures et des équipements publics.

Le canton de Berne possède une longue expérience en la matière (art. 142 LC). Environ trois quarts de toutes les communes bernoises compensent les plus-values par voie contractuelle. Dans de nombreuses communes d'agglomération, cette compensation permet de rallier une majorité en faveur de projets de mise en zone à bâtir. Le taux de la taxe varie entre 10 et 50 pour cent. Il est élevé dans les grandes villes et les communes des agglomérations, mais plutôt bas dans les régions agricoles. Il est de quelque 30 pour cent en moyenne.

Les cantons des Grisons, de Glaris et d'Obwald disposent également d'une base légale qui permet aux communes de prélever une taxe sur la plus-value par voie contractuelle.