



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'environnement, des transports,
de l'énergie et de la communication DETEC

Office fédéral du développement territorial ARE

**Mise en œuvre du mandat législatif
exigeant un régime de compensation
des avantages résultant de mesures
d'aménagement
(art. 5 et art. 38a, al. 5, LAT)**

Canton de Vaud

Rapport d'examen

Ittigen, le 28 mars 2019

TABLE DES MATIÈRES

A. Situation de départ	3
I. Objet de l'examen.....	3
II. Contexte	3
III. Critères de contrôle et importance de l'examen.....	3
IV. Déroulement de l'examen.....	4
B. Examen	4
V. Objet et calcul de la taxe	4
a) Principe.....	4
b) Exemptions de la taxe	4
1. Article 5, alinéa 1 ^{quinquies} , lettre a, LAT	4
2. Article 5, alinéa 1 ^{quinquies} , lettre b, LAT	5
c) Détails relatifs au calcul de la taxe	5
3. Définition de la plus-value	5
4. Calcul de la plus-value	5
5. Article 5, alinéa 1 ^{quarter} , LAT.....	6
6. Article 5, alinéa 1 ^{sexies} , LAT	6
d) Difficultés dans l'exécution, qui pourraient dans les faits conduire à une exemption de la taxe	6
VI. Exigibilité et recouvrement de la taxe.....	6
VII. Utilisation du produit de la taxe	6
C. Proposition	7

A. SITUATION DE DÉPART

I. Objet de l'examen

L'examen porte sur la question de savoir si le Canton de Vaud, avec son régime de compensation en vigueur depuis le 1^{er} septembre 2018, satisfait aux exigences du mandat législatif de l'article 5 de la loi sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700) et évite ainsi l'application de l'article 38a, alinéa 5, LAT.

II. Contexte

Le mandat législatif donné aux cantons de prévoir un régime de compensation équitable des avantages et inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement fondées sur la LAT existe déjà depuis 1980. Hormis quelques exceptions, les cantons ne l'avaient pas mis en œuvre. Afin d'encourager les cantons à adopter un régime de compensation des avantages correspondant à tout le moins aux exigences minimales des alinéas 1^{bis} à 1^{sexies} de l'article 5 LAT, la révision partielle de la LAT, conçue en tant que contre-projet indirect à l'initiative pour le paysage, a prévu une disposition transitoire: En application de l'article 38a, alinéa 5, LAT, à l'échéance du délai de 5 ans, aucune nouvelle zone à bâtir ne peut être créée tant que le canton en question ne dispose pas d'un régime de compensation équitable répondant aux exigences de l'article 5 LAT. Le Conseil fédéral désigne ces cantons après les avoir entendus.

Il sied de relever que le sens et le but de l'article 38a, alinéa 5, LAT n'est pas de transférer au Conseil fédéral la compétence de contrôler la conformité au droit fédéral des dispositions cantonales d'application de l'article 5, alinéas 1 à 1^{sexies}, LAT. Cette compétence demeure celle de la justice, en particulier du Tribunal fédéral. Ainsi, il n'est pas exclu que le Tribunal fédéral, dans le cadre d'un contrôle abstrait ou concret des normes, aboutisse à la conclusion qu'une disposition cantonale d'application ne remplisse pas les exigences posées par le droit fédéral et soumette le canton concerné à la sanction de l'article 38a, alinéa 5, LAT.

Le but visé par l'article 38a LAT ne serait pas atteint, si un canton pouvait, sans s'exposer à quelque sanction, abroger ses dispositions d'application de l'article 5 LAT après le 1^{er} mai 2019. Il apparaît tout au contraire essentiel que la conséquence prévue par l'article 38a, alinéa 5, LAT s'applique également lorsqu'un canton contrevient aux exigences de l'article 5 LAT postérieurement à cette date. Après l'échéance du délai le 1^{er} mai 2019, la liste de l'article 52a, alinéa 5, de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1) subira donc des adaptations non seulement lorsqu'un canton devra être rayé de cette liste, mais également lorsqu'un canton devra y être inscrit parce qu'il a modifié ses dispositions d'application de manière à les rendre non conformes au droit fédéral ou parce que la mise en œuvre conforme au droit fédéral de ses dispositions d'applications n'aura pas pu être assurée.

III. Critères de contrôle et importance de l'examen

Eu égard à la genèse précédemment exposée et à la répartition des compétences entre le Conseil fédéral et les tribunaux, l'on ne saurait déduire de la décision du Conseil fédéral de ne pas faire figurer un canton sur la liste de l'article 52a, alinéa 5, OAT que le mandat législatif de l'article 5 LAT ait été pleinement rempli. En effet, le Conseil fédéral ne fait application de l'article 38a, alinéa 5, LAT que lorsque la législation cantonale se distancie de manière relativement importante des exigences de l'article 5 LAT, l'examen portant essentiellement sur les alinéas 1^{bis} à 1^{sexies}.

IV. Déroulement de l'examen

Par écrit du 20 juillet 2018, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) a signifié aux directrices et directeurs de planification des cantons que, conformément à l'article 38a, alinéa 5, LAT, le Conseil fédéral a l'obligation de désigner les cantons ne disposant pas à fin avril 2019 d'un régime de compensation équitable répondant aux exigences de l'article 5 LAT. Afin de pouvoir débiter à temps l'examen des réglementations cantonales d'application, les cantons ont été invités à adresser jusqu'au 30 septembre 2018 les documents suivants à l'ARE:

- les dispositions cantonales contenant lesdites réglementations;
- une succincte motivation, expliquant pourquoi le canton estime que les exigences de l'article 5 LAT sont remplies;
- les documents les plus importants relatifs à ces réglementations.

En date du 27 septembre 2018, le Canton de Vaud a transmis la documentation d'application déterminante ainsi qu'une brève motivation à l'ARE. Sur la base des questions posées par l'ARE, dans l'accusé de réception du 30 octobre 2018, le canton a, par écrit du 22 novembre 2018, complété sa motivation.

Par acte du 22 décembre 2018, l'ARE a soumis un projet de son rapport d'examen au Canton de Vaud et l'a invité à prendre position jusqu'au 25 janvier 2019. Le 31 janvier 2019, le canton a déposé sa prise de position. La cheffe du Département du territoire et de l'environnement du Canton de Vaud a signifié prendre bonne note de la proposition de ne pas inscrire le Canton de Vaud sur l'annexe à l'OAT. Elle a déclaré adhérer aux remarques interprétatives du projet de rapport, notamment à celles relatives à l'estimation de la plus-value. En ce qui concerne l'article 42 du *règlement du 22 août 2018 sur l'aménagement du territoire* du Canton de Vaud (RLAT; BLV 700.11.2), elle a assuré qu'elle veillera à ce que cet aspect soit corrigé dans une prochaine révision du RLAT (cf. à cet égard également le chap. B.VI).

B. EXAMEN

V. Objet et calcul de la taxe

a) Principe

Selon les articles 64 et 65 de la *loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions* du Canton de Vaud (LATC; BLV 700.11), les avantages majeurs résultant des mesures d'aménagement du territoire font l'objet d'une compensation sous la forme de perception d'une taxe sur la plus-value. Est considéré comme avantage majeur constituant une plus-value l'augmentation sensible de valeur d'un bien-fonds qui résulte du classement de celui-ci en zone à bâtir. Le taux de prélèvement est de 20 % de la plus-value. Cette réglementation remplit pour l'essentiel les exigences posées par l'article 5, alinéa 1^{bis}, 1^{ère} et 3^{ème} phrases, LAT.

b) Exemptions de la taxe

1. *Article 5, alinéa 1^{quinièmes}, lettre a, LAT*

A teneur de l'article 68, alinéa 4, LATC, les collectivités publiques qui sont propriétaires des terrains faisant l'objet d'une des mesures d'aménagement du territoire prévues à l'article 64, alinéa 2, sont exemptes de la taxe sur la plus-value lorsque ces terrains sont destinés à la réalisation de tâches publiques qu'elles accomplissent elles-mêmes. Sont notamment considérés comme tels les logements d'utilité publique. Cette réglementation peut être interprétée de manière conforme à l'article 5, alinéa 1^{quinièmes}, lettre a, LAT.

Une exemption de la taxe pour la Confédération, qui serait prévue par une autre disposition du droit fédéral, ainsi que le prévoit par exemple l'article 62d de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010), demeure réservée.¹

2. Article 5, alinéa 1^{quinquies}, lettre b, LAT

Conformément à l'article 66, alinéa 2, LATC, si la plus-value est inférieure à 20 000 francs, la taxe de plus-value n'est pas prélevée. Cette exception est compatible avec les exigences de l'article 5, alinéa 1^{quinquies}, lettre b, LAT.

c) Détails relatifs au calcul de la taxe

3. Définition de la plus-value

L'article 65, alinéa 2, LATC prévoit que la plus-value correspond à la différence entre la valeur vénale d'un bien-fonds avant et après l'entrée en vigueur de la mesure d'aménagement du territoire. Cette disposition doit être comprise en ce sens que la valeur du bien-fonds classé en zone à bâtir doit être comparée avec la valeur qu'aurait le bien-fonds s'il n'avait pas été classé en zone à bâtir. En effet, la valeur marchande d'un bien-fonds nouvellement classé en zone à bâtir correspond souvent dès avant l'acte-même de classement à la valeur du bien-fonds classé en zone à bâtir. Pris littéralement, l'article 65, alinéa 2, LATC pourrait ainsi conduire à la constatation d'une plus-value quasiment nulle. Ceci ne saurait correspondre aux sens et but de la loi. Si un tribunal devait malgré tout appliquer cette disposition au sens littéral, les conséquences prévues par l'article 38a, alinéa 5, LAT devrait inévitablement s'appliquer au canton, jusqu'à la résolution du problème.

4. Calcul de la plus-value

Aux termes de l'article 66, alinéa 1, lettres a à d, LATC, peuvent être déduits du montant de la plus-value:

- « a. les frais d'étude au sens de l'article 35;*
- b. les frais d'équipements techniques et de fouilles archéologiques;*
- c. les frais découlant d'un syndicat d'améliorations foncières;*
- d. la taxe d'équipement communautaire. »*

La question de savoir si de telles déductions répondent à une méthodologie correcte et peuvent ainsi être admises dépend de la manière dont l'estimation est faite. Lorsque l'estimation porte sur des bien-fonds prêts à être construits, ne nécessitant pas de fouilles archéologiques ni d'améliorations foncières, les déductions susmentionnées apparaissent méthodiquement correctes. Dans ce sens, la disposition peut être interprétée de manière conforme au droit fédéral. Si la pratique devait faire apparaître des problèmes méthodologiques, la situation pourrait être réexaminée à l'aune de l'article 38a, alinéa 5, LAT.

¹ Cpr. ATF 121 II 138.

5. Article 5, alinéa 1^{quarter}, LAT

L'article 5, alinéa 1^{quarter}, LAT dispose:

« Lors du calcul de la taxe, le montant qui est utilisé dans un délai approprié pour l'acquisition d'un bâtiment agricole de remplacement destiné à être exploité à titre personnel est déduit de l'avantage résultant d'un classement en zone à bâtir. »

Cette disposition a été mise en œuvre à l'article 66, alinéa 1, lettre e, LATC et le délai fixé à 5 ans. Ce délai est relativement long, mais ne contrevient pas manifestement au droit fédéral.

6. Article 5, alinéa 1^{sexies}, LAT

L'article 5, alinéa 1^{sexies}, LAT est mis en œuvre à l'article 68, alinéa 4, LATC, de manière conforme au droit fédéral.

d) Difficultés dans l'exécution, qui pourraient dans les faits conduire à une exemption de la taxe

Des bases légales insuffisantes pour la compensation des avantages ou des exceptions trop larges peuvent conduire à la constatation que les exigences de l'article 5 LAT ne sont pas remplies. Mais pas uniquement: l'exécution peut en elle-même également mener à ce constat. Les problèmes d'exécution sont théoriquement également possibles lors de la fixation de la taxe. Toutefois, les risques les plus importants se situent lors de la perception de la taxe, soit après la compensation est devenue exigible. De tels problèmes d'exécution peuvent remettre en cause le principe même de la compensation des avantages, au moins tout autant que certaines exemptions. Les cantons devront effectuer les contrôles adéquats et au besoin en aviser les autorités fédérales.

VI. Exigibilité et recouvrement de la taxe

La réglementation relative à l'exigibilité prévue par l'article 69 LATC remplit pour l'essentiel les exigences posées par l'article 5, alinéa 1^{bis}, 2^{ème} phrase, LAT. A teneur de l'article 42 du RLAT, la délivrance d'un permis de construire pour des rénovations ou constructions de peu d'importance ne provoque pas la perception de la taxe. Sont considérées comme constructions ou rénovations de peu d'importance notamment les rénovations usuelles sans utilisation de droits à bâtir supplémentaires ou la construction de dépendances. Prévoir que la construction de dépendances ne provoque pas la perception de la taxe dépasse le cadre défini par le droit fédéral. Le canton devra ainsi prendre les mesures appropriées afin qu'un tel attermoiement n'intervienne pas dans ce cas de figure. A défaut, la question de l'application au canton de l'article 38a, alinéa 5, LAT pourrait être réexaminée.

Le Canton de Vaud a déclaré partager ce point de vue et veiller à ce que cet aspect soit corrigé lors d'une prochaine révision du RLAT.

VII. Utilisation du produit de la taxe

La réglementation relative à l'exigibilité contenue à l'article 67 LATC remplit les exigences de l'article 5, alinéa 1^{ter}, LAT.

Le produit de la taxe est également utilisé pour couvrir les frais liés au prélèvement de la taxe et à la gestion de ce fonds. L'argument, selon lequel la couverture de tels frais ne correspondrait pas au but de l'article 5, alinéa 1^{ter}, LAT, pourrait certes être amené. L'ARE estime toutefois que ces frais pourraient être couverts par le produit brut de la taxe, l'article 5, alinéa 1^{ter}, LAT se référant au produit net.

C. PROPOSITION

Au regard de la documentation produite, il est proposé au DETEC de proposer au Conseil fédéral de ne pas inscrire le Canton de Vaud sur l'annexe prévue par les articles 38a, alinéa 5, LAT et 52a, alinéa 5, OAT.

Office fédéral du développement territorial
La Directrice

signé Lezzi

Maria Lezzi