EspaceSuisse
Verband für Raumplanung
Association pour l'aménagement du territoire
Associazione per la pianificazione del territorio
Associaziun per la planisaziun dal territori

Extrait

Inforum

Le périodique du développement territorial suisse

Avril 1/2021

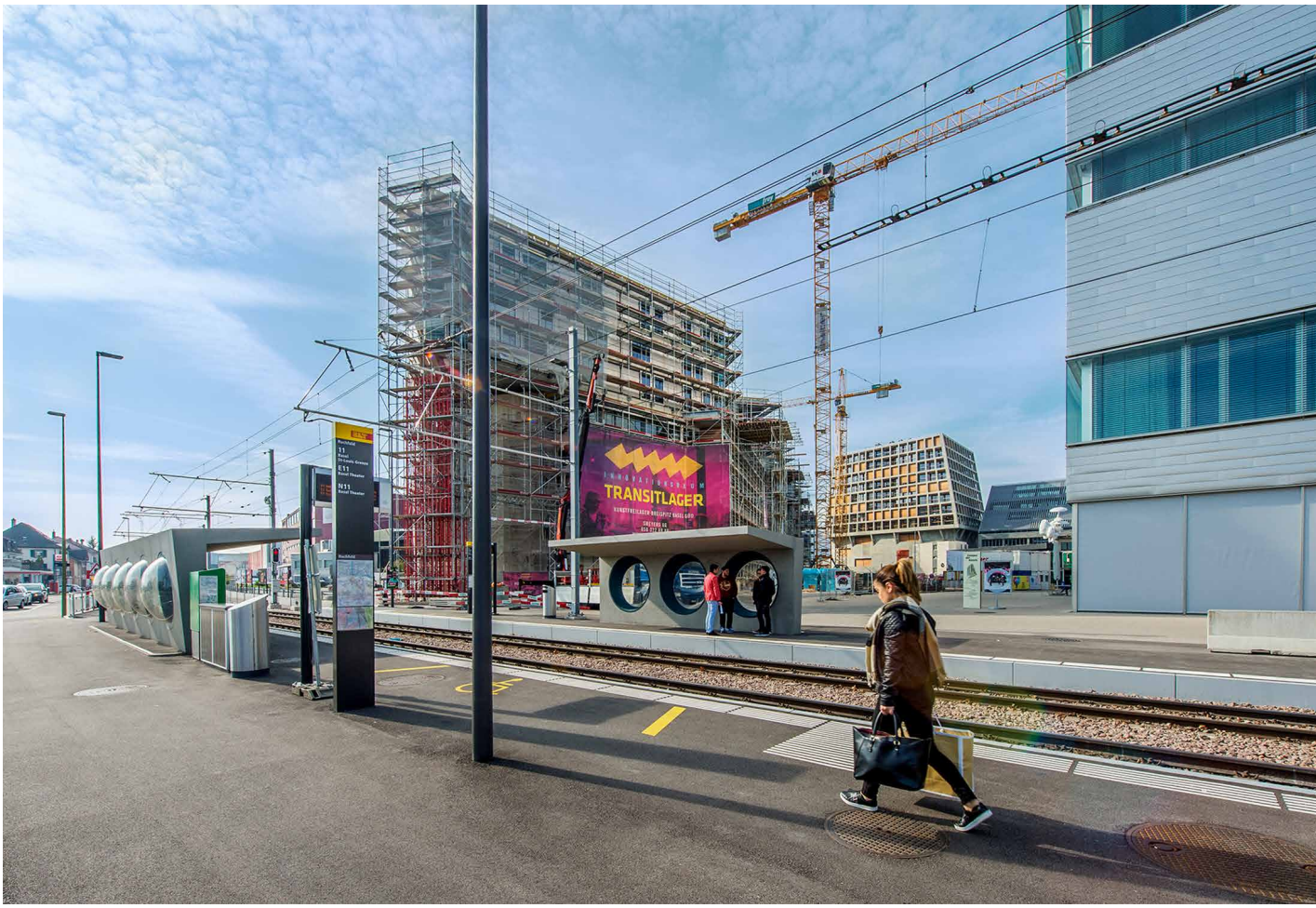
Compensation de la plus-value: le cas de Münchenstein BL

La plus-value devant le TF

Une aide pour financer le développement vers l'intérieur

Samuel Kissling
Responsable juridique, EspaceSuisse

Pour favoriser un développement vers l'intérieur de qualité, il est indispensable de compenser les plus-values résultant des changements d'affectation et des augmentations des possibilités de construire. Un canton ne peut pas interdire à ses communes de compenser ces plus-values. Ainsi l'a clarifié un arrêt très attendu du Tribunal fédéral.



Suite à l'arrêt du Tribunal fédéral, la commune de Münchenstein BL peut prélever des plus-values également lors de changements d'affectation et d'augmentations des possibilités de construire, comme ici sur le site du Dreispitz. Photo prêtée par la commune de Münchenstein

Pour la deuxième fois, la commune de Münchenstein a porté devant l'instance judiciaire suprême un différend qui l'opposait au canton de Bâle-Campagne. Comme la première fois, le désaccord portait sur la compensation de la plus-value. Or le Tribunal fédéral a donné raison à la commune dans un cas comme dans l'autre. La première fois, en 2016, Münchenstein a obtenu le droit de prélever – de sa propre initiative – une compensation de la plus-value lors de changements d'affectation ou d'augmentation des possibilités de construire, tant que le canton de Bâle-Campagne n'avait pas légiféré. Selon le Tribunal fédéral, les communes doivent avoir la possibilité de régler la compensation de la plus-value de manière autonome si le canton n'a pas introduit un tel mécanisme, ou du moins pas de manière suffisante. Le canton de Bâle-Campagne a par la suite adopté une loi sur la compensation des avantages liés à l'aménagement du territoire. Lors de la seconde procédure judiciaire, les discussions ont porté précisément sur les dispositions de cette loi.

Les cantons remplissent le mandat

Bien que la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) contraigne les cantons, depuis 1980 déjà à introduire une compensation équitable des avantages et inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement, il aura fallu plusieurs décennies pour qu'ils s'y mettent effectivement. L'entrée en vigueur de la LAT révisée (LAT 1) en 2014, avec ses dispositions transitoires strictes, a créé la pression requise. Elle donnait cinq ans aux cantons pour adopter des dispositions d'exécution cantonales. Afin d'échapper aux sanctions prévues, ceux-ci devaient introduire au moins une taxe de 20 % pour les nouvelles mises en zone à bâtir. Les dispositions finalement adoptées varient bien évidemment d'un canton à l'autre: chaque canton a adopté des dispositions adaptées à sa situation. C'est aussi le cas de Bâle-Campagne.

Des dispositions minimales à Bâle-Campagne

Conformément au minimum défini par le droit fédéral, Bâle-Campagne s'est contenté d'introduire une compensation de la plus-value de 20 % pour les nouvelles mises en zone à bâtir. Il a, de plus, interdit à ses communes d'aller au-delà de ce minimum. Tout au plus, les communes ont-elles été autorisées à conclure des contrats de droit administratifs pour régler la contribution de propriétaires aux infrastructures, mais uniquement dans le cadre d'un plan de quartier et d'un autre plan d'affectation spécial nommé «Ausnahmeüberbauung nach einheitlichem Plan». La commune de Münchenstein s'y est opposée en estimant que la règlementation proposée n'était pas suffisante et la limitait dans son autonomie.

Compenser la plus-value pour tous les avantages

Dans sa décision, le Tribunal fédéral se penche de manière détaillée sur le mandat de droit fédéral défini par la LAT et sur la réglementation adoptée par le canton de Bâle-Campagne. Il conclut que l'interdiction faite aux communes d'aller au-delà du minimum prévu par le droit cantonal n'est pas conforme au droit fédéral. Il se fonde pour cela sur le mandat législatif général défini à l'article 5 alinéa 1 LAT, qui exige des cantons qu'ils établissent un «régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent des mesures d'aménagement», comme le demandait déjà la LAT avant sa révision. Selon les juges de Mon-Repos, cette disposition concerne notamment les avantages découlant des changements d'affectation et des augmentations des possibilités de construire, alors que les nouvelles mises en zone à bâtir sont réglées de manière détaillée par les dispositions issues de la révision de 2012 (art. 5 LAT al. 1bis à 1^{sexies}). Dans son arrêt, le Tribunal fédéral fait ainsi observer que le mandat législatif contenu dans l'alinéa 1 de l'article 5 LAT peut être rempli soit par le canton lui-même, soit par les communes. La loi de Bâle-Campagne ne répond pas à cette exigence. Elle ne remplit pas elle-même le mandat de l'alinéa 1 et interdit aux communes de le remplir. La possibilité de conclure des contrats de droit administratif de manière restrictive n'y change rien. Limiter la conclusion de tels contrats à certains plans d'affectation spéciaux induit une inégalité juridique qui n'est pas justifiée objectivement.

> L'interdiction faite aux communes d'aller au-delà du minimum prévu par le droit cantonal n'est pas conforme au droit fédéral.

Le Tribunal fédéral souligne en outre explicitement que l'interdiction d'aller au-delà du minimum peut induire une perte de recettes significative pour la commune concernée. Recettes dont elle pourrait avoir besoin pour aménager au mieux son territoire – notamment au regard d'éventuelles demandes d'indemnisation liées à une expropriation matérielle (par exemple en cas de déclassement, voir l'article «La LAT 1 se met en oeuvre», p. 20).

Une limite d'exemption trop élevée

L'arrêt du Tribunal fédéral aborde également d'autres points controversés. Par exemple, aucune taxe n'est censée être prélevée à Bâle-Campagne lorsque la plus-value est inférieure à 50'000 francs. La commune de Münchenstein estimait que

Une commune peut également investir le produit résultant de la plus-value dans des espaces verts. Sur l'image, le «Park im Grünen», à Münchenstein BL.
Photo prêtée par la commune de Münchenstein

Limite d'exemption ou montant exonéré?

La LAT autorise à renoncer à la compensation de la plus-value lorsque le produit escompté de la taxe «serait insuffisant au regard du coût de son prélèvement» (art. 5 al. 1quinquies let. b). À cet effet, les cantons ont le choix d'opter soit pour une limite d'exemption, soit pour un montant exonéré. Le système de la limite d'exemption introduit un effet seuil: en deçà d'une certaine plus-value, la taxe n'est pas prélevée du tout, alors qu'elle l'est entièrement au-delà. Par exemple, pour un taux minimal de 20 % et un seuil d'exemption de 20'000 francs, une taxe de 4000 francs est prélevée si la plus-value dépasse tout juste le seuil, alors que le propriétaire n'est soumis à aucune taxe si la plus-value se monte à 19'000 francs.

Avec le système du montant exonéré, en revanche, une partie de la plus-value (par exemple 20'000 francs) est de toute façon exemptée de la taxe. Comme cette exemption profite à tous les propriétaires, elle tient mieux compte de l'égalité de traitement. D'un autre côté, ce système peut dans certains cas induire des taxes d'un très faible montant: avec une franchise de 20'000 francs et un taux de 20 %, par exemple, la taxe se monte à 200 francs pour une plus-value de 21'000 francs. Cette somme induit un rapport peu intéressant entre le montant de la taxe et le coût de prélèvement, ce qui va à l'encontre de l'intention initiale du législateur. Ces montants exonérés correspondant à des sortes de rabais sont donc problématiques, même s'ils sont tolérés dans une certaine mesure par le Tribunal fédéral.

ce seuil était trop élevé. Allant dans le sens de la commune, la Haute Cour a jugé qu'une telle limite d'exemption violait effectivement le droit fédéral (voir également l'encadré «Limite d'exemption ou montant exonéré», p. 18). Il est vrai que la LAT autorise explicitement à renoncer au prélèvement de la taxe lorsque «son produit escompté serait insuffisant au regard du coût de son prélèvement» (art. 5 al. 1quinquies let. b), mais les débats parlementaires liés à la loi permettent de définir une valeur indicative d'environ 30'000 francs. En outre, plus la valeur retenue est basse, plus la limite d'exemption est compatible avec le principe d'égalité. Lorsque ce seuil dépasse nettement les 30'000 francs, il doit être justifié de manière détaillée. Or, Bâle-Campagne n'est pas parvenu à montrer sur quels coûts de prélèvement il se fonde ou comment un rapport défavorable entre le produit escompté de la taxe et le coût de prélèvement justifie un seuil aussi élevé.

De vastes possibilités d'utilisation

Les juges de Mon-Repos ont toutefois donné raison au canton sur l'un des points remis en cause par la commune: les recettes issues de la compensation de la plus-value peuvent aussi financer des mesures destinées à encourager la construction de logements et faciliter l'accès à la propriété. La LAT laisse en effet une grande marge de manœuvre au moment de décider comment le produit de la taxe doit être utilisé. Le fait de soutenir la construction de logements et l'accès à la propriété, comme le prévoit la loi cantonale, est étroitement corrélé avec les buts consistant à créer des zones bâties où il fait bon habiter et à favoriser la vie sociale, économique et culturelle des diverses régions du pays. Cela inclut aussi, notamment, l'encouragement des habitations à coût abordable et en particulier de la construction de logements d'utilité publique.

Du travail en vue pour les cantons et les communes

Le verdict du Tribunal fédéral est clair: un canton ne saurait interdire à ses communes de prélever une compensation de la plus-value induite par les changements d'affectation et les augmentations des possibilités de construire. Le canton de Bâle-Campagne doit modifier sa loi. Les juges de Lausanne sont toutefois allés encore plus loin: le mandat législatif général donné par l'art. 5 al. 1 LAT – qui va au-delà du minimum – reste valable et doit être mis en œuvre, que ce soit par le canton lui-même ou par les communes. Par conséquent, si des changements d'affectation ou des augmentations des possibilités de construire engendrent des avantages majeurs, ceux-ci doivent être compensés. À une époque où les nouvelles mises en zone à bâtir ne seront que rarement possibles, les communes peuvent ainsi obtenir l'argent dont elles ont impérativement besoin pour mettre en œuvre la LAT 1 et assurer un développement vers l'intérieur de qualité. Le risque que le paiement d'une plus-value entrave des projets de densification est toutefois réel. Les communes doivent en tenir compte lorsqu'elles fixent leur taxe (par exemple en adaptant son taux ou ses éléments constitutifs) et, le cas échéant, opter aussi pour des solutions contractuelles. Une grande importance est, en outre, à accorder à l'information et à la transparence, ainsi que l'ont démontrées les expériences faites dans d'autres communes (comme dans le cas de la commune de Köniz, Inforum 3/2017).

Que signifie cet arrêt du Tribunal fédéral pour les lois cantonales et règlements communaux déjà adoptés? Étant donné que la plupart de ces dispositions cantonales et communales sont déjà mises en vigueur, le délai pour les faire contrôler par un tribunal est échu. En revanche, il est possible que lors d'un cas concret d'application, les tribunaux examinent la conformité de ces dispositions au droit fédéral. Les cantons et les communes ont dès lors tout intérêt – ne serait-ce que pour des questions de sécurité du droit – à mettre en œuvre l'intégralité du mandat législatif de la LAT en respectant le droit fédéral et à modifier leurs dispositions si nécessaire.

L'arrêt in extenso

Arrêt du TF 1C_245/2019 du 19.11.2020 (Münchenstein BL), publication prévue, in RJ EspaceSuisse n° 5911

Bibliographie complémentaire

BÜHLMANN LUKAS, Les communes peuvent prélever la plus-value, si le canton ne le fait pas, in: EspaceSuisse (VLP-ASPAN), Inforum 1/2017, p. 26 ss.
BÜHLMANN LUKAS, La difficulté réside dans le détail, in: EspaceSuisse (VLP-ASPAN), Inforum 3/2017, p. 14 ss.
BLIND SONIA, Pas de compensation équitable au Tessin, in: EspaceSuisse (VLP-ASPAN), Inforum 4/2017, p 8.

Lien utile

Le site Internet d'EspaceSuisse présente les réglementations des cantons sous la forme d'un tableau comparatif, avec à chaque fois les énoncés concernés.
espacesuisse.ch > Aménagement du territoire > Moyens et règles pour développer vers l'intérieur > Compensation de la plus-value