

<b>Zeitschrift:</b>	Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat
<b>Herausgeber:</b>	Société de communication de l'habitat social
<b>Band:</b>	55 (1982)
<b>Heft:</b>	3: ToyStory
<b>Artikel:</b>	AS PAN, groupe de Suisse occidentale : séminaire sur l'introduction de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire tenu le 9 octobre 1981, à Lausanne : la compensation selon l'article 5 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire : le prélèvem...
<b>Autor:</b>	Yersin, Danielle
<b>DOI:</b>	<a href="https://doi.org/10.5169/seals-128421">https://doi.org/10.5169/seals-128421</a>

### Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 10.12.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

En l'absence de «solides» dossiers d'aménagement local, la coordination sera difficile, les communes risquent de se sentir frustrées et de voir des décisions prises unilatéralement. La qualité des documents, les structures mises en place pour gérer l'aménagement local, la volonté des autorités d'aboutir à une coordination ainsi que la conscience qu'elles ont de l'importance de l'aménagement, voilà les éléments décisifs. C'est grâce à ces éléments que les communes pourront apporter leur propre contribution à la coordination. Elles réussiront ainsi à dialoguer avec le canton en tant que partenaires égaux.

### 3. Les prédispositions de la commune à l'égard de la coordination

Tout d'abord, il est essentiel que les communes comprennent qu'elles ont un rôle à jouer dans la coordination et qu'elles en saisissent l'occasion. C'est dans leur intérêt de manifester à l'égard du canton leur dynamisme en la matière et de prouver par leur présence et leur volonté qu'elles sont de réels partenai-

res, dans un authentique esprit de coordination, respectivement de co-aménagement.

Dans cet ordre d'idée, le droit à la coordination ne signifie pas par principe un droit de revendication au nom d'une autonomie communale, en l'occurrence mal comprise. Cette voie-là mènerait directement au blocage du processus de collaboration et le rôle de coordinateur qui incombe au canton se transformerait rapidement en rôle de donneur d'ordres, on en reviendrait aux mécanismes verticaux.

Pour terminer, nous tenons à préciser qu'un état d'esprit propice à la coordination, impliquant une large part de compréhension mutuelle, doit trouver sa réciprocité auprès de tous les partenaires: communes, régions, cantons, Confédération – et pour le canton et la Confédération, non seulement en ce qui concerne leurs rapports avec d'autres collectivités publiques mais également en ce qui concerne les rapports entre leurs différents services et départements.

rendum: on imaginait un petit rentier devant sa villa prise dans le quartier en pleine évolution d'une grande ville, obligé de vendre sa maison pour s'acquitter des contributions de plus-value.

L'avant-projet de 1977 du Département fédéral de justice et police était plus prudent: il disposait simplement, à son article 4, que «le droit cantonal prévoit des taxes équitables sur les plus-values importantes résultant de plans d'aménagement». La note marginale portait la mention «Taxes compensatoires».

Cette version semble toutefois avoir suscité encore passablement de réactions parmi les autorités et les milieux intéressés, puisque dans son message du 27 février 1978 concernant la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (FF 1978 I 1007 ss, 1011), le Conseil fédéral relevait: «Certains doutent que la disposition sur les taxes compensatoires, telle qu'elle est formulée, soit vraiment applicable. Plusieurs cantons ont proposé à ce sujet que la loi fédérale se limite à une règle dispositive.»

Tenant partiellement compte du résultat de la procédure de consultation, la loi actuelle a une formule plus modérée encore que l'avant-projet de 1977, puisque les termes de «plus-value» et de «taxe» n'y apparaissent plus. En effet, l'alinéa 1 de l'article 5, qui est le siège de la matière, prévoit: «Le droit cantonal établit un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement».

Par ailleurs, le régime des taxes cantonales est réservé à l'article 19, alinéas 2 et 3, qui dispose:

«Les zones à bâtir sont équipées en temps utile par la collectivité intéressée. Le droit cantonal règle la participation financière des propriétaires fonciers.

»Le droit cantonal peut prescrire que les propriétaires fonciers équipent eux-mêmes leur terrain selon les plans approuvés par l'autorité compétente.» S'agissant des taxes d'équipement, seuls les cantons sont donc compétents aux termes de cette disposition.

## La compensation selon l'article 5 de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire: le prélèvement de la plus-value

**Exposé de M<sup>e</sup> Danielle Yersin, docteur en droit, secrétaire générale du Département des finances du canton de Vaud, Lausanne**

### I. Historique

Les mésaventures qu'a subies la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire sont connues de tous.

Une première loi, adoptée après de nombreuses discussions par le Parlement en 1974, se trouve rejetée par le peuple et les cantons à la suite d'un référendum en 1976. Aussitôt la Confédération remet l'ouvrage sur le métier; elle élaboré un avant-projet qu'elle soumet à une procédure de consultation en 1977, puis un projet définitif qui devient l'actuelle loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979.

Au cours de cette longue procédure législative, le prélèvement des plus-values a été l'un des objets très discutés. Il est intéressant de reprendre les différents textes.

La loi de 1974 (FF 1974 II 816 ss) prévoyait, à son article 37: «Prélèvement de la plus-value

<sup>1</sup> Lorsque les plans d'affectation ou d'autres mesures d'aménagement du territoire, ainsi que leur exécution, entraînent des plus-values importantes, celles-ci doivent être prélevées de façon équitable au moment de leur réalisation, sous forme de taxes ou par la voie de cession de terrains, par la collectivité que le droit cantonal habilité à cet effet.

<sup>2</sup> Le prélèvement des plus-values qui sont utilisées pour l'acquisition de bien-fonds de remplacement aux fins de garantir les bases d'existence actuelles, doit être ajourné jusqu'à la réalisation des plus-values de ces bien-fonds, à condition que ceux-ci aient été acquis

au prix moyen des transactions effectuées dans la région.

<sup>3</sup> Le produit du prélèvement doit être utilisé à des fins d'aménagement, une partie étant destinée à une compensation économique sur le plan national au sens de l'article 45. La Confédération édicte les dispositions énonçant les principes généraux.

<sup>4</sup> Le droit cantonal règle les détails.

<sup>5</sup> Le Conseil fédéral édicte des directives sur les critères à appliquer et sur l'étendue du prélèvement.»

Cette même loi prévoyait, à son article 28, s'agissant de l'obligation d'équiper les zones à bâtir, que «le droit cantonal règle les contributions des propriétaires fonciers. Sauf cas de rigueur, celles-ci sont prélevées dès que l'équipement est achevé».

La loi de 1974 instituait donc une taxation générale des plus-values provoquées par les plans d'affectation et autres mesures d'aménagement du territoire. Le prélèvement devait se faire au moment de la réalisation de la plus-value, soit lors de la construction ou de la vente du terrain. Le produit de la taxe aurait été utilisé à des fins d'aménagement du territoire, en partie pour une compensation économique générale en faveur de l'agriculture et de la sylviculture.

L'institution a été très contestée, notamment par les milieux immobiliers, et elle a été l'une des causes du rejet de la loi par le peuple. Il suffit de rappeler les images caricaturales de cette imposition qui circulaient au moment de la campagne de 1976 concernant le réfé-

### II. Sens et portée de l'article 5, alinéa 1

L'article 5, alinéa 1, de l'actuelle loi sur l'aménagement du territoire fait aux cantons l'obligation d'établir un régime de compensation. Sur ce point, les avis exprimés lors de la procédure de consultation selon lesquels seule une règle de droit dispositif devait figurer dans la loi n'ont pas été suivis.

Toutefois, l'obligation d'établir un régime de compensation, telle qu'elle est prévue par la loi, est ambiguë, si ce n'est vide de sens.

Tout d'abord, elle n'est assortie d'aucune sanction (Léo Schürmann, *Bau und Planungsrecht*, Berne 1981, 148 ss; Département fédéral de justice et police, Office fédéral de l'aménagement du territoire, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire,

Berne 1981, p. 115 ss, notamment p. 118).

Il n'est pas question, en effet, d'exercer sur les cantons certaines pressions, telles que la suppression totale ou partielle de subventions. Selon Schürmann, cette disposition est donc pratiquement inapplicable.

De plus, le contenu de l'obligation des cantons n'est pas défini. Le message du Conseil fédéral affirme clairement que les cantons sont libres d'organiser la compensation comme ils l'entendent. Il évoque un certain nombre d'impôts et de contributions qui existent déjà dans tous les cantons ou nombre d'entre eux, tels que l'impôt sur les bénéfices immobiliers, l'impôt sur le revenu et sur la fortune, l'impôt sur les successions.

Il mentionne également certaines formes de compensation et le cas particulier du canton de Bâle-Ville qui lève un impôt sur la plus-value résultant de mesures d'aménagement du territoire. Le message précise encore que les cantons «tiendront compte des conditions qui leur sont propres... et des mesures fiscales qui sont déjà prises». On ignore si la présente loi fait obligation aux cantons d'introduire de nouvelles contributions, comme paraît le supposer Schürmann (*op. cit.*, p. 149).

Il semblerait plutôt que, dans la plupart des cantons, le régime actuel satisfasse déjà aux conditions de la loi.

Par rapport à la loi de 1974, celle de 1979 a été émasculée sur un autre point: les cantons n'ont pas à introduire de corrélation, de rapport entre la compensation des inconvénients résultant de l'aménagement du territoire et le prélèvement des plus-values. D'un point de vue fiscal, cette absence de relation entre compensation des moins-values et prélèvement des plus-values a la conséquence suivante: les plus-values peuvent être prélevées dans le cadre d'impôts généraux tels que l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les gains immobiliers, etc. et tomber dans la caisse générale de l'Etat; les inconvénients résultant de l'aménagement sont compensés également au moyen des recettes générales de l'Etat. Une affectation des plus-values prélevées par les cantons n'est donc pas imposée par la législation fédérale (cf. Schürmann, *op. cit.*, p. 150).

Enfin, la loi prévoit que, pour être prélevé, l'avantage procuré par les mesures d'aménagement doit être «majeur» — la loi de 1974 utilisait les termes de «plus-value importante». Cette notion est peu claire. En effet, outre le point de savoir quand une plus-value ou un avantage doit être qualifié de majeur (ou inversement de mineur), se pose la question de la source de la plus-value: la loi prévoit-elle le prélèvement de la plus-value résultant uniquement des mesures juridiques d'aménagement du territoire, en bref de la planification? La plus-value due à l'équipement est-elle également visée, ou bien les contributions d'équipement doivent-elles seules l'absorber? Quant à la plus-value conjoncturelle, due principalement à la

raréfaction des terrains, ne peut-elle pas être prélevée? La loi fédérale n'en prévoit pas la perception; à notre avis, il va de soi que les cantons conservent leur compétence constitutionnelle actuelle (art. 3 Cst. féd.) de l'imposer dans le cadre de leurs impôts généraux. Les quelques points que nous venons d'évoquer mettent en évidence l'imprécision de l'article 5, alinéa 1, de la loi sur l'aménagement du territoire. Et il semble bien que, malgré son caractère impératif, cette disposition présente, quant à son contenu, un aspect beaucoup plus déclaratif que normatif, par rapport à la situation actuelle: on pourrait la caricaturer en disant qu'elle ordonne aux cantons de faire ce qu'ils font déjà.

### **III. La pratique actuelle des cantons**

Les propos qui précèdent pourraient paraître pessimistes et laisser entendre que les plus-values immobilières ne sont et ne seront pas prélevées. A notre avis, cette impression serait fausse et reposera sur une méconnaissance de la situation actuelle. En effet, les cantons n'ont pas attendu la loi de 1979 sur l'aménagement du territoire pour faire des immeubles, et de la plus-value immobilière, l'objet de divers impôts. Et, si les impositions du droit actuel n'ont pas toujours toute la systématique désirée, elles n'en sont pas plus légères pour autant. Elles comportent principalement deux volets:

1. Tous les cantons et leurs communes connaissent des taxes ou contributions d'équipement. Il s'agit d'une participation aux frais d'équipement, qui peut intervenir sous deux formes juridiques:  
— La première est celle de l'émolument ou de la taxe de raccordement: il s'agit alors réellement d'une taxe, du point de vue juridique, qui doit respecter deux principes: celui de l'équivalence, à savoir que la taxe ne doit pas excéder la valeur économique de la prestation de la collectivité publique à son administré ou, si cette valeur ne peut être déterminée, les frais engagés par la collectivité pour fournir sa prestation; et celui de la couverture des frais: soit, le produit total des taxes ne doit pas, en principe, dépasser l'ensemble des frais supportés par la collectivité (ATF 92 I 455; 101 la 195; 102 la 397).

Relevons aussi que la taxe de raccordement ne peut être prélevée avant que la collectivité publique ait fourni sa prestation, c'est-à-dire avant que le raccordement soit opéré.

— La seconde forme que peut prendre la participation aux frais d'équipement est celle de la charge de préférence ou «contribution d'équipement». Cette contribution se justifie par la plus-value que prend l'immeuble du fait des travaux, qu'elle sert à financer. Cette plus-value représente le montant maximal que peut atteindre la contribution. Le plus souvent les législations cantonales ne prélevent qu'une fraction de la plus-value et non pas la plus-value totale. En règle générale, la contribution se fonde sur les frais d'équipement, et

non pas sur la plus-value immobilière elle-même, car celle-ci est trop difficile à déterminer.

D'un point de vue financier, l'intérêt de cette contribution, par rapport à la taxe de raccordement, tient au fait qu'elle peut être perçue dès la fin des travaux, c'est-à-dire dès que le raccordement est possible, et non seulement lorsqu'il est effectué. Le principe de la couverture des frais est également applicable à cette contribution.

Comme nous l'avons indiqué, ces taxes et contributions permettent aux collectivités publiques de se rembourser de tout ou partie de leurs frais d'équipement. Elles sont donc généralement fondées sur le coût des travaux, et calculées à partir de ces montants. Elles ne sont pas aménagées de façon à saisir la plus-value prise par un immeuble, considérée en elle-même et indépendamment de toute contre-prestation de l'Etat.

2. Les impôts généraux que prélèvent cantons et communes, en revanche, visent à frapper la valeur des immeubles, leur rendement et les plus-values foncières, quelle que soit leur source. Par rapport au système qu'instaurait la loi de 1974, les impôts cantonaux sur les gains immobiliers présentent deux différences principales:

— Tout d'abord, dans leur principe, ils frappent le *gain* immobilier, c'est-à-dire la différence entre le prix de vente et le prix d'acquisition d'un immeuble, quelles que soient les causes de cette différence. Ils frappent donc aussi bien le gain conjoncturel, que les plus-values dues à la planification ou l'équipement, dans la mesure où ces plus-values n'ont pas été déjà prélevées au moyen de taxes et contributions.

— Secondement, ces impôts interviennent lors de la *réalisation* du gain; il s'agit, en règle générale, du moment où le bien sort du patrimoine du contribuable, dans lequel il est remplacé par une contre-valeur, et non pas du moment où les possibilités conférées au terrain sont utilisées. La plus-value est donc considérée comme réalisée par l'aliénation de l'immeuble, c'est-à-dire par sa vente, l'expropriation, le transfert de la fortune privée dans la fortune commerciale, l'apport dans une société de personnes, la cession du droit d'acquérir l'immeuble, la cession d'une part de propriété commune sur l'immeuble. L'aliénation est une notion économique qui englobe tout acte qui a pour effet de transférer à un tiers le pouvoir de disposition réelle ou économique sur l'immeuble. Dans certains cantons cette notion s'étend aussi à la constitution de servitudes ou d'un droit de superficie sur les immeubles, sous certaines conditions. En outre, le transfert d'actions de sociétés immobilières peut être également assimilé à un transfert d'immeubles.

Cette définition de la «réalisation» présente l'avantage — par rapport à la loi de 1974 — que l'administré est mis à contribution quand, généralement, il touche des liquidités, c'est-à-dire à un

moment où il a les moyens de payer un impôt.

Il va de soi que la plus-value ou le gain ainsi déterminé n'est pas entièrement prélevé; cela correspondrait à un taux d'imposition de 100%. Le prélèvement varie selon la qualification du gain et l'impôt auquel il est soumis. Chaque canton a son propre système (cf. O. Courvoisier, «Relations entre l'impôt sur le revenu et l'impôt spécial frappant les gains immobiliers», Etude de droit suisse, thèse Lausanne, 1974):

— Certains cantons soumettent les plus-values immobilières exclusivement à un impôt spécial et jamais à l'impôt sur le revenu ou sur le bénéfice (par exemple, Zurich).

— D'autres cantons soumettent certains gains immobiliers à l'impôt sur le revenu ou sur le bénéfice (en général, il s'agit des gains réalisés sur des éléments commerciaux) et d'autres gains à l'impôt spécial (les gains réalisés sur la fortune privée); tel est le cas du canton de Vaud, par exemple.

— D'autres cantons encore frappent tous les gains de l'impôt spécial et, en plus, soumettent une partie d'entre eux à l'impôt sur le revenu, par exemple, les gains réalisés par les professionnels du commerce immobilier (c'est le cas de Lucerne).

— Enfin un canton inclut tous les gains immobiliers dans le revenu ou le bénéfice imposable et les frappe, en plus, de l'impôt spécial sur les gains immobiliers lorsqu'ils sont aliénés après une durée de possession de cinq ans ou moins (Soleure).

Les taux d'imposition sont généralement de l'ordre de 25 à 40 %. Certains cantons connaissent des réductions pour durée de possession, réductions qui souvent ont pour but de tenir compte de l'inflation.

La charge fiscale variera donc d'un canton à l'autre, et même d'un cas à l'autre, dans le même canton, selon les circonstances propres de chaque espèce. A titre d'exemple, voici une situation qui s'est présentée dans le cas du canton de Vaud et le décompte de la plus-value qui a été prélevée:

#### *Exemple:*

L'histoire se passe dans une commune de la Côte en pleine expansion.

1. En 1962, A. y acquiert une parcelle de 18 075 m <sup>2</sup> de terrain nu pour un prix de Fr. 10.—/m <sup>2</sup> , soit au total	Fr. 180 750.—
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------

Droit de mutation payé par A.	Fr. 7 050.—
-------------------------------	-------------

Le plan de zone est adopté en octobre 1963: le terrain est classé en zone villa (parcelles minimum de 1200 m<sup>2</sup>, constructibles à  $\frac{1}{10}$ e).

2. A. vend le terrain à B. en 1977 pour le prix de soit Fr. 72.—/m <sup>2</sup> .	Fr. 1 300 000.—
-----------------------------------------------------------------------------------	-----------------

Droit de mutation payé par B.	Fr. 42 900.—
-------------------------------	--------------

Impôt sur les gains immobiliers payé par A.:	Fr. 1 300 000.—
----------------------------------------------	-----------------

Prix de vente	Fr. 1 300 000.—
---------------	-----------------

./. prix d'achat	Fr. 180 750.—
------------------	---------------

impenses	Fr. 19 250.—
----------	--------------

	Fr. 200 000.—
--	---------------

	Fr. 1 100 000.—
--	-----------------

Gain imposable à 18% (canton / commune). soit un impôt de	Fr. 199 800.—
-----------------------------------------------------------	---------------

Le plan de zone a été modifié en 1978: la zone villa suppose dorénavant des parcelles de 2000 m<sup>2</sup>, constructibles à  $\frac{1}{10}$ e, vu le caractère résidentiel de l'endroit.

3. B. a revendu le terrain en 1979 à des promoteurs, C. et C <sup>ie</sup> , domiciliés dans le canton de Vaud.	Fr. 2 169 000.—
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------

Le prix de vente était de	Fr. 2 169 000.—
---------------------------	-----------------

soit Fr. 120.—/m <sup>2</sup> .	Fr. 2 169 000.—
---------------------------------	-----------------

Droit de mutation payé par C. et C <sup>ie</sup>	Fr. 71 577.—
--------------------------------------------------	--------------

B. a le statut de commerçant en immeubles. Il est soumis à l'impôt sur le revenu sur son gain:	Fr. 2 169 000.—
------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------

Prix de vente	Fr. 2 169 000.—
---------------	-----------------

./. prix d'achat	Fr. 1 300 000.—
------------------	-----------------

impenses	Fr. 119 000.—
----------	---------------

	Fr. 1 419 000.—
--	-----------------

Gain imposable	Fr. 750 000.—
----------------	---------------

Impôt canton / commune: 25% (Fr. 187 600.—)	Fr. 187 600.—
---------------------------------------------	---------------

IDN: 11,5% (Fr. 86 250.—)	Fr. 86 250.—
---------------------------	--------------

soit au total	Fr. 273 850.—
---------------	---------------

4. C. et C <sup>ie</sup> ont formé 9 parcelles; un chemin d'accès a été aménagé et 9 villas de 1200 m <sup>3</sup> , sont construites: leur prix de vente se situe entre 750 000 fr. et 800 000 fr., soit au total 7 000 000 fr.	Fr. 2 169 000.—
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------

Les taxes communales d'équipement (eau, égouts, électricité, etc.) sont de 120 000 fr. au total.	Fr. 2 169 000.—
--------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------

Droit de mutation sur les villas: env.	Fr. 231 000.—
----------------------------------------	---------------

Bénéfice final budgétaire	Fr. 500 000.—
---------------------------	---------------

C. et C <sup>ie</sup> ont le statut de commerçant en immeubles et sont soumis à l'impôt sur le revenu.	Fr. 2 169 000.—
--------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------

Impôt canton / commune: 25% (Fr. 112 500.—)	Fr. 112 500.—
---------------------------------------------	---------------

IDN: 11,5% (Fr. 51 750.—)	Fr. 51 750.—
---------------------------	--------------

soit au total	Fr. 164 250.—
---------------	---------------

Le total des impositions frappant la plus-value et les transferts d'immeubles est de	Fr. 1 110 437.—
--------------------------------------------------------------------------------------	-----------------

On peut calculer la charge que représentent ces impôts par rapport à la plus-value. Compte tenu du coût réel de l'immeuble et abstraction faite des charges fiscales, la plus-value peut être évaluée à 2 822 527 fr. (soit les différents bénéfices + droits de mutation et taxes).

Le prélèvement de la plus-value représente alors 39 % environ des avantages tirés de l'immeuble par les différents propriétaires.

Notons enfin que les charges fiscales, dans ce cas, sont relativement basses, car la commune de situation de l'immeuble était «bon marché». L'impôt sur le revenu canton / commune ascende généralement à 30 % pour des bénéfices de ces montants.

Nous avons vu que la plus-value est généralement prélevée par les cantons sous deux formes: les taxes et contributions d'équipement et l'imposition des gains immobiliers. Mentionnons, pour conclure, le cas de Bâle-Ville, qui connaît un système de prélèvement plus conforme aux conceptions de l'aménagement du territoire.

Par une nouvelle du 16 juin 1977 modifiant la loi sur les constructions (Hochbaugesetz, § 8a et § 8 b), le canton de Bâle-Ville a introduit deux nouveaux articles prévoyant, l'un, un impôt sur

## ERIC REYMOND SA

### BRÛLEURS À MAZOUT ET À GAZ CITERNES

Vente - Installation - Entretien



1000 LAUSANNE 6

7, rue du Crêt

Tél. 021/27 62 33

les plus-values et, l'autre, une indemnisation des moins-values. Ces dispositions visent à établir une compensation entre les différents régimes fonciers. Toutefois, elles ne prévoient pas d'affection directe des sommes prélevées par l'impôt à l'indemnisation des moins-values.

Cette nouvelle a été soumise à référendum et le peuple bâlois l'a acceptée le 4 décembre 1977. Elle a été ensuite attaquée par un recours de droit public au Tribunal fédéral. Celui-ci l'a considérée comme compatible avec la garantie constitutionnelle de la propriété privée. Il a jugé, toutefois, que l'impôt sur les plus-values ne pouvait être perçu qu'au taux minimum prévu par la loi, soit 40% et non pas au taux supérieur allant jusqu'à 60% qui était prévu, parce que la base légale était insuffisante (ATF 105 la 134). L'arrêt du Tribunal fédéral est sorti dans le courant de l'année passée; cette nouvelle loi n'a donc qu'une année d'existence et d'application jusqu'à maintenant.

Le régime en vigueur est en substance le suivant: lors de la délimitation des zones, d'une modification de cette délimitation, de l'application des dispositions spéciales de police des constructions, de l'octroi de dérogation et de l'augmentation de l'indice d'utilisation, une contribution est perçue sur la plus-value immobilière résultant de ces décisions auprès des propriétaires intéressés. L'impôt correspond à 40% de la plus-value provoquée par les mesures d'aménagement. Il est calculé dans la règle d'après le nombre de mètres carrés de surface brute de plancher qui peut être construit en supplément, à un taux forfaitaire au mètre carré. En cas de construction nouvelle ou d'agrandissement, l'impôt est échu au moment du commencement des travaux. Son calcul intervient dans le cadre de la procédure d'octroi du permis de construire. (Voir tableau ci-contre.)

En cas de modification de zone pour de grandes surfaces de terrain, il n'est souvent pas possible de déterminer la plus-value particulière de chaque parcelle. Aussi une valeur moyenne est-elle fixée en vue du prélèvement de l'impôt. Dans le cas particulier, le prix du terrain

Exemple de calcul théorique (cf. F. Zuppinger, «Die fiskalische Belastung planerischer Mehrwerte», in: *ZBL* 80 (1979), p. 443):

Transfert d'une parcelle de 300 m<sup>2</sup> (soit 10 m. × 30 m.) de zone 4 en zone 5a:

1. Coût de construction

Construction possible en zone 4:

longueur largeur hauteur

10 m. × 15 m. × 13,5 m. = 2025 m<sup>3</sup>

10 m. × 12 m. × 3 m. = 360 m<sup>3</sup>

Total 2385 m<sup>3</sup>

Construction possible en zone 5a:

longueur largeur hauteur

10 m. × 15 m. × 16,2 m. = 2430 m<sup>3</sup>

10 m. × 12 m. × 3 m. = 360 m<sup>3</sup>

Total 2790 m<sup>3</sup>

Coût de construction en zone 4:

2385 m<sup>3</sup> à Fr. 300.—

Coût de construction en zone 5a:

2790 m<sup>3</sup> à Fr. 300.—

Fr. 715 500.—

Fr. 837 000.—

2. Valeur de rendement en zone 4:

4 étages de 150 m<sup>2</sup> = 600 m<sup>2</sup>

1 étage de 120 m<sup>2</sup> = 120 m<sup>2</sup>

720 m<sup>2</sup> à Fr. 100.—

capitalisé à 7%

Fr. 72 000.—

Fr. 1 028 570.—

En zone 5 a:

5 étages à 150 m<sup>2</sup> = 750 m<sup>2</sup>

1 étage à 120 m<sup>2</sup> = 120 m<sup>2</sup>

870 m<sup>2</sup> à Fr. 100.—

capitalisé à 7%

Fr. 87 000.—

Fr. 1 242 860.—

3. Valeur du sol:

En zone 4:

Valeur de rendement Fr. 1 028 570.—

./. coût de construction 715 500.—

Fr. 313 070.—, soit Fr. 1044.— au m<sup>2</sup>

En zone 5a:

Valeur de rendement Fr. 1 242 860.—

./. coût de construction 837 000.—

Fr. 405 860.— soit Fr. 1 353.— au m<sup>2</sup>

4. Calcul de l'impôt

Plus-value due au changement de zone:

Valeur du sol en zone 5a: Fr. 405 860.—

Valeur du sol en zone 4: 313 070.—

Fr. 92 790.— pour les 150 m<sup>2</sup> supplémentaires

Impôt sur la plus-value: 40% de Fr. 92 790 = Fr. 37 110.—, soit Fr. 247.— par mètre carré supplémentaire (37 110.— : 150 m<sup>2</sup>) de surface de plancher brute.

**Installations sanitaires  
Ferblanterie  
Couverture  
Entretien**

# Roger Gremper

Couvreur  
Maître ferblantier  
Appareilleur diplômé

Succ. d'Albert Gremper maison fondée en 1934  
38, av. d'Echallens, **1004 Lausanne**, tél. 24 67 23

# RIDEAUX

LITERIE — COUVERTURES doivent faire plaisir longtemps.  
Seul le spécialiste sait vous conseiller.

DEVIS — CONFECTION — POSE

Articles de 1<sup>re</sup> qualité à des prix très intéressants. Ouvert tous les jours de 8 h. à 12 h. et de 14 h. à 18 h. 30.  
Samedi fermeture 12 h.



P  
réservé clientèle

PRILLY-CHASSEUR — Arrêt LEB  
Ch. Grandchamp 1 — Tél. 24 33 11

serait fixé à Fr. 1200.— par mètre carré. L'impôt serait alors le suivant par mètre carré supplémentaire de surface de plancher brute:

Fr. 1200.— : 2 × 40% = Fr. 240.—; le chiffre 2 correspond à l'indice d'utilisation en zone 5a.

Il faut relever que le canton de Bâle-Ville se prête particulièrement bien à ce type d'imposition. En effet, il est essentiellement urbain et les différences entre les zones sont nettement moins marquées que dans d'autres cantons.

#### IV. Conclusion

La balle est actuellement dans le camp des cantons. La disposition de la loi sur l'aménagement du territoire concernant le prélevement des plus-values leur offre la possibilité et leur fait obligation de prélever une partie des plus-values dues à l'aménagement du territoire. Dans quelle mesure ces possibilités et obligations vont-elles au-delà de ce qui existe actuellement déjà? Dans les faits, ce sera aux cantons de le décider en aménageant leur système fiscal.

### La compensation selon l'article 5 de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire

**Exposé de M. B. Knapp, professeur à la faculté de droit de l'Université de Genève**

Selon l'article 5 alinéa 1<sup>er</sup> de la Loi sur l'aménagement du territoire (ci-après LAT), les cantons doivent établir «un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement». Notre propos est de tenter d'élucider le sens et la portée de cette disposition. A cette fin, il nous paraît nécessaire de commencer par rappeler les développements qui, au travers de la Loi sur l'aménagement du territoire du 4 octobre 1974 — rejetée par le peuple le 13 juin 1976 — et des discussions aux Chambres fédérales, ont abouti au texte rappelé ci-dessus.

Ce sera là l'interprétation historique de la règle ici examinée. Nous verrons ensuite quel peut être son sens dans son contexte général. Nous pourrons alors définir quelles mesures les cantons doivent prendre au titre de la compensation selon la LAT.

#### I. L'origine de la règle

##### A. La première version de la LAT

Dans son message du 31 mai 1972 (FF 1972 I 1482), le Conseil fédéral exposait que la création de zones agricoles détruisait certains espoirs de gain des agriculteurs et qu'il convenait de sauvegarder les intérêts de l'agriculture et de la paysannerie.

A cette fin, deux dispositions figuraient dans le projet de loi. D'une part, selon l'article 79, le Conseil fédéral devait adopter des lignes directrices pour les plans directeurs cantonaux, en tenant compte de la nécessité de mettre en place une péréquation entre les régions rurales et les régions urbaines. D'autre part, selon l'article 59, du fait que l'attribution de biens-fonds à la zone agricole ou à la zone forestière n'était pas tenue pour une expropriation matérielle, la Confédération devait adopter une loi prévoyant «une compensation économique en faveur de l'agriculture» (art. 59 al. 3); en outre, elle recevait la faculté d'indemniser les propriétaires dont les biens-fonds seraient attribués aux zones de détente (art. 59 al. 4).

Selon le message à l'appui de la première version de la LAT (p. 1545), le projet de loi sur l'aide en matière d'in-

vestissement dans les régions de montagne devait faire partie de la législation spéciale visée à l'article 59 du projet de la LAT. Le Conseil fédéral envisageait en outre «l'institution d'un fond de compensation destiné à financer l'équipement agricole ou... des paiements compensatoires directs».

Saisie du projet, la commission du Conseil des Etats (Chambre prioritaire) modifia l'optique du Conseil fédéral en ce qui concerne la compensation en faveur de l'agriculture. Elle précisa, en effet, que la compensation économique en faveur de l'agriculture ait lieu «à titre de dédommagement pour les prestations qui contribuent à la réalisation de l'aménagement du territoire». En outre, elle introduisit une compensation allouée en faveur des territoires freinés dans leur développement par des mesures d'aménagement, à la condition qu'ils ne soient pas déjà assez développés (BOCE 1973, p. 139).

Le rapporteur explique que ces deux propositions remplaçaient le projet d'article 59 alinéa 3 du Conseil fédéral et étaient justifiées par le fait qu'en raison de l'aménagement «une grande partie de la paysannerie perdrait la substance de son patrimoine, ce qui devrait être réparé» (BOCE 1973, p. 140).

Le conseiller fédéral Furgler (BOCE 1973, p. 140) se réjouit de ces propositions qui regroupaient en un nouvel article «des droits et des devoirs qui ne résultent pas directement de la garantie de la propriété». Il suggéra aussi qu'un lien soit établi, entre le prélevement de la plus-value selon le projet d'article 45 CAT et la compensation en faveur de l'agriculture, ce que le projet du Conseil fédéral n'avait pas, dans son optique, envisagé.

Au cours du débat, on s'interrogea sur les prestations qui feraient l'objet de la compensation économique. Il s'agissait notamment (voir la déclaration du conseiller aux Etats Vincenz, BOCE 1973, p. 141/2) de la prestation de tous ceux qui sont appelés dans l'intérêt de tous à renoncer à leurs droits, de la nécessité d'une aide générale et non pas individuelle, adressée non pas à la production de certains biens mais destinée au maintien de terres cultivées. Le

conseiller fédéral Furgler (BOCE 1973, p. 144) fit, quant à lui, référence aux tâches des agriculteurs concernant la protection du paysage et la protection de l'environnement; il devait être question de verser des aides non liées à la production afin de compenser des prestations en faveur de l'économie en général, telles que la mise à disposition et l'entretien de régions de détente (à proximité des villes, des places de jeux, des points de vue) qui ne peuvent être ouvertes à tous que si une infrastructure appropriée est créée.

La minorité de la Commission du Conseil national proposa, quant à elle, formellement, qu'une partie du prélevement de la plus-value soit affectée à «une compensation économique sur le plan national» en faveur de l'agriculture, établissant ainsi le lien suggéré précédemment par M. Furgler (BOCN 1974, p. 126). La proposition rencontra une forte résistance de la part des conseillers nationaux qui souhaitaient que la compensation fût financée par la Confédération et non pas par un prélevement sur une part d'une contribution cantonale telle que la contribution de la plus-value.

S'agissant de la portée de la compensation économique en faveur de l'agriculture, le conseiller national Jaeger (BOCN 1974, p. 160) souligna que «les prestations en faveur de la collectivité ne se reflètent pas dans la production agricole et ne peuvent être payées par le prix des produits»; le conseiller national Nef (BOCN 1974, p. 161) rappela qu'il ne s'agissait pas de subventionner des agriculteurs mais de les payer car «la jouissance de lieux de détente ne peut être gratuite et celui qui soigne et prépare ces lieux a droit à un salaire». Prenant à son tour la parole (BOCN 1974, p. 165) le conseiller fédéral Furgler rappela que l'attribution à une zone agricole ne pouvait être considérée comme une expropriation matérielle. Cependant, la zone agricole devra comprendre, outre les terrains propres à l'agriculture, aussi les biens-fonds qui doivent, dans l'intérêt général, être utilisés de façon agricole; pour ces terrains l'intérêt primordial n'est pas le rendement agricole mais d'autres intérêts tels que l'aménagement du paysage pour ceux qui recherchent la détente. Dans ce cas, la prestation des paysans n'est pas compensée par le prix des produits agricoles; il faut donc les rémunérer pour cette prestation d'une autre manière: c'est ce que la proposition qui alors a été discutée tendait à faire. A cette rémunération devait s'ajouter la compensation pour les régions dont le développement est freiné dans les termes prévus par la loi sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagnes (ci-après LIM). Le tableau ne serait pas complet si l'on omettait les réponses de M. Furgler à trois motions portant sur des sujets voisins.

Au Conseil des Etats (BOCE 1974, p. 450), en réponse à une motion de M. Vincenz, M. Furgler déclara que