

*Projet présenté par les députés:
M^{mes} et M. Laurence Fehlmann Rielle, Alain
Etienne et Françoise Schenk-Gottret*

*Date de dépôt: 23 février 2004
Messagerie*

**Projet de loi
modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement
du territoire (L 1 30)**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Article 1 Modifications

La loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du
4 juin 1987, est modifiée comme suit :

**Titre IVA Compensation des plus-values et
indemnisation (Nouveau, comprenant les
art. 30C à 30P)**

Art. 30C Principe (nouveau)

Les avantages et les inconvénients décrits aux articles 30 E et 30 F résultant
de mesures d'aménagement du territoire font l'objet d'une compensation,
selon les articles 30 D à 30 O.

Art. 30D Fonds de compensation (nouveau)

¹ Un fonds de compensation recueille le produit des taxes perçues en vertu
des articles 30 E et suivants ci-après et finance les indemnités versées en
application de l'article 30 F.

² Il peut participer, dans la mesure de ses disponibilités, aux frais relatifs aux :

- a) mesures d'aménagement prises par l'Etat ou les communes en accord avec le département ;
- b) autres mesures compensatoires prises par la collectivité destinées à pallier les conséquences résultant de l'aménagement du territoire, notamment en vue d'encourager l'exploitation agricole de terrains sis en zone agricole dans le canton de Genève.

³ La part du fonds qui, au 31 décembre de chaque année, excède le montant de F 25 millions, est versée à la caisse de l'Etat. A titre exceptionnel, le Grand Conseil peut cependant décider de laisser subsister ce montant excédentaire sur le fonds.

⁴ Le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil, à la fin de chaque législature, un rapport sur l'utilisation du fonds.

Art. 30E Avantage (nouveau)

¹ Une mesure d'aménagement entraînant un avantage, soit une plus-value d'un ou de plusieurs biens ou actifs immobiliers compris dans le périmètre concerné par celle-ci et représentant un montant total supérieur à 100 000 F, donne lieu à taxation.

² Par mesure d'aménagement, on entend l'adoption ou la modification d'un plan d'affectation du sol, au sens de la présente loi.

³ Dans la mesure où ils sont susceptibles d'entraîner un avantage au sens de l'alinéa 1, sont assimilés à des mesures d'aménagement les actes administratifs suivants :

- a) la mise à l'enquête publique d'un projet de mesure d'aménagement au sens de l'alinéa 2;
- b) la publication dans la Feuille d'avis officielle d'une demande de renseignement impliquant la mise à l'enquête publique d'une telle mesure d'aménagement ou de la réponse favorable à cette demande.

⁴ En zone de développement, les plans localisés de quartier dont l'indice d'utilisation du sol est inférieur ou équivalent à celui, usuel, de cette zone, fixé dans le règlement d'application sont réputés ne pas entraîner de plus-value foncière.

Art. 30F Indemnisation (nouveau)

¹ Lorsque les inconvénients provoqués par une mesure d'aménagement sont équivalents à une expropriation matérielle, une pleine indemnité est due.

² Lorsque les inconvénients provoqués par une mesure d'aménagement entraînent néanmoins une moins-value d'un ou de plusieurs biens ou actifs immobiliers compris dans le périmètre concerné par celle-ci et représentant un montant total supérieur à 100 000 F, sans pour autant équivaloir à une expropriation matérielle, une indemnité à raison de 25% de cette moins-value est due.

³ Mention est faite au Registre foncier de tels versements.

Art. 30G Assujettissement (nouveau)

¹ Le débiteur de la taxe sur la plus-value résultant d'une mesure d'aménagement au sens de l'article 30 E est le propriétaire du terrain au moment de l'adoption de celle-ci.

² Lorsque plusieurs personnes sont propriétaires d'un immeuble, elles sont solidairement obligées envers l'Etat.

Art. 30H Calcul de la plus-value ou de la moins-value (nouveau)

¹ La plus-value soumise à taxation ou la moins value sujette à indemnisation en vertu de l'article 30F, alinéa 2 est calculée sur la base des éléments déterminants existant au moment où la mesure d'aménagement est adoptée. Il est notamment tenu compte de l'affectation future, de l'indice d'utilisation du sol et, selon la nature des mesures d'aménagement considérées, du prix de revient, dont le coût usuel de construction au mètre cube SIA selon l'indice genevois des prix de la construction de logements, et de la valeur de rendement. La plus-value équivaut à la différence de la valeur du bien ou actif immobilier, considéré avant et après l'adoption de la mesure d'aménagement considérée.

² La valeur de rendement est déterminée sur la base du taux moyen des hypothèques de premier rang pratiqué par la Banque cantonale de Genève, augmenté d'un pourcentage pour couvrir les charges, fixé par le règlement d'application.

Art. 30I Taux de la taxation (nouveau)

¹ Le taux de la taxation de la plus-value est de 25%.

² Le montant de la taxe est adapté à l'indice suisse des prix à la consommation à dater de la notification du bordereau.

³ En cas de déclassement de terrains, réputés inconstructibles, en zone à bâtir ordinaire ou de développement, il est tenu compte des mesures de compensation simultanées consenties par le même bénéficiaire de ladite mesure de déclassement. Ces mesures sont portées en déduction, mètre carré

pour mètre carré, des surfaces déclassées en zone à bâtir ordinaire ou de développement.

Art. 30J Exonération (nouveau)

¹ Les plus-values résultant des mesures d'aménagement visées à l'article 30E peuvent être exonérées lorsqu'elles ont pour objectif :

- a) la réalisation d'au moins 60% de surfaces brutes de plancher destinées à des logements d'utilité publique au sens de l'article 16, alinéa 1, lettre a, de la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977;
- b) la réalisation de surfaces brutes de plancher destinées à des équipements publics fédéraux, cantonaux ou communaux;
- c) la réalisation de surfaces brutes de plancher destinées à des logements mis au bénéfice d'une dérogation en vertu des articles 6 et 8 de la loi sur les démolitions, transformations et rénovation de maison d'habitation, du 25 janvier 1996.

² Dans les cas visés à l'alinéa 1^{er}, lettre b, la taxation et la perception ont lieu simultanément lors de l'aliénation du terrain.

Art. 30K Taxation (nouveau)

La taxation s'opère sur la base d'un bordereau notifié par le département simultanément à l'adoption d'une des mesures d'aménagement au sens de l'article 30E. La décision de taxation fait l'objet d'une mention au registre foncier. L'article 30I, alinéa 2, est réservé.

Art. 30L Perception (nouveau)

La créance découlant de la taxe visée à l'article 30E est exigible lors de l'aliénation du terrain ou lors de la délivrance d'une autorisation définitive de construire, au plus tard à l'ouverture du chantier de construction découlant de la mesure d'aménagement considérée.

Art. 30M Révision (nouveau)

Au cas où, postérieurement à la décision de taxation, l'un des éléments entrant dans le calcul de celle-ci subit une modification de nature à influencer sensiblement les possibilités de mise en valeur du terrain et pour autant que celui-ci n'ait pas changé de propriétaire, le département peut, d'office, ou à la demande de ce propriétaire, procéder à une révision de la taxe.

Art. 30N Hypothèque légale (nouveau)

¹ Le paiement des taxes prévues au présent titre est garanti par une hypothèque légale. L'hypothèque prend naissance, sans inscription, en même temps que la créance qu'elle garantit. Elle est en premier rang, en concours avec les autres hypothèques légales de droit public, et prime tout autre gage immobilier.

² L'hypothèque est inscrite au registre foncier à titre déclaratif, sur la seule réquisition du département, accompagnée du bordereau de taxation.

³ L'hypothèque est radiée d'office au paiement complet de la taxe.

Art. 30O Recouvrement (nouveau)

¹ Les bordereaux définitifs relatifs au paiement des taxes, établis en application de l'article 30K, sont assimilés à des jugements exécutoires au sens de l'article 80 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, du 11 avril 1889. Le recouvrement est poursuivi à la requête du conseiller d'Etat chargé du département, représentant l'Etat, conformément aux dispositions de ladite loi.

² Les dispositions de l'article 86A de la loi sur les contributions publiques, du 9 novembre 1987, sont, le cas échéant, applicables au recouvrement de la taxe.

³ Le paiement de la taxe prévue à l'alinéa 1 constitue, le cas échéant, une impense déductible au sens de l'article 82, alinéa 8, de la loi générale sur les contributions publique et son acquittement ne dispense pas l'aliénateur ou ses ayants cause de tous autres impôts prévus par cette loi.

Art. 30P Règlement (nouveau)

Le Conseil d'Etat fixe par voie de règlement les modalités d'application des articles 30C à 30O.

Art. 34, al. 2 Recours contre les décisions du département (nouveau)

² En dérogation à l'alinéa 1, les décisions prises en application de l'article 30K peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la Commission cantonale de conciliation et d'estimation, du 10 juin 1933. Le Tribunal administratif est compétent pour connaître des recours en dernière instance cantonale.

Art. 35A Demandes d'indemnité (nouveau)

Les demandes d'indemnité pour expropriation matérielle au sens de l'article 30F peuvent être adressées au Tribunal de première instance dans un délai de cinq ans à dater de l'entrée en vigueur de la mesure d'aménagement considérée. Une transaction judiciaire peut intervenir pendant la procédure à tous les stades de celle-ci.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

La loi fédérale et les obligations qui en découlent

La loi fédérale sur l'aménagement du territoire, adoptée le 22 juin 1979, oblige les cantons à « établir un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement » (art. 5, al. 1, LAT).

Le législateur fédéral a en effet estimé qu'il ne serait pas équitable qu'un particulier, réclamant un dédommagement pour les restrictions que la collectivité publique apporte à son droit de propriété, puisse en outre bénéficier sans contrepartie des avantages que peuvent lui procurer ces mesures d'aménagement, alors qu'il n'a droit à aucun avantage (cf. Message relatif à la LAT, FF 1972 I 520).

En d'autres termes, les mêmes mesures d'aménagement qui peuvent donner lieu à indemnisation pour expropriation matérielle doivent également pouvoir donner lieu à taxation sur la plus-value.

C'est le principe dit de la symétrie des mesures, l'idée à la base des contributions de plus-value répondant à la simple exigence de l'égalité de traitement.

Rappel historique

Le 27 mars 1985, le Conseil d'Etat déposait le projet de loi 5717 sur l'aménagement du territoire qui comprenait déjà en son temps l'idée de créer un fonds de compensation, qui recueillerait le produit des taxes prélevées sur les plus-values résultant de mesures d'aménagement auprès des propriétaires, pour financer les indemnités d'expropriation.

Le 8 février 1988, le Parti du Travail déposait en chancellerie l'initiative 21, intitulée « Halte à la spéculation foncière ». Cette initiative proposait la mise au point et l'adoption de dispositions poursuivant cet objectif en matière de fiscalité, d'aménagement du territoire, de régime du crédit bancaire à l'achat de terrains et d'acquisitions de terrains par les collectivités publiques.

Le 15 octobre 1992, le Grand Conseil déclarait l'initiative 21 recevable. A partir de cette date, le Grand Conseil s'est engagé à concrétiser le volet de l'initiative relatif à l'aménagement du territoire.

Le 8 janvier 1997 était déposé le projet de loi 7559, concrétisant la deuxième invite de l'initiative 21 et le 13 juin 1997 ce projet de loi était renvoyé à la commission de l'aménagement du territoire.

Le 18 novembre 1999, le Grand Conseil adoptait ce projet de loi 7559. Ce projet, concrétisant un volet d'une initiative, était encore appelé à faire l'objet d'une votation populaire.

Le 12 mars 2000, ce projet de loi était rejeté en votation populaire, par 46 556 voix contre 43 396, soit 51,76 % contre 48,24% des voix.

Le présent projet de loi

Au vu du fort taux d'adhésion de la population au projet de loi 7559 (48,75%), l'échec de celui-ci lors de la votation de 12 mars 2000 ne peut être interprété comme un refus catégorique du principe même de ce dernier, mais comme l'expression d'une certaine réserve quant à ses modalités. Forts de l'expérience de l'échec de la votation populaire de mars 2000, forts de l'appui de plusieurs députés de l'Entente lors de plusieurs séances plénières du Grand Conseil pour un projet plus souple et de certaines de leurs déclarations dans la presse, forts également de certaines déclarations du Conseil d'Etat qui, dans le cadre de l'exposé des motifs du projet de loi 9122 sur la promotion de l'agriculture, envisage ouvertement l'alimentation du fonds de compensation agricole qu'il prévoit par le biais de compensations financières issues des mesures d'aménagement du territoire sur la base de dispositions qui, elles, seraient prises « ultérieurement », les députés signataires vous proposent aujourd'hui une nouvelle version, qui pose le principe de la création d'un fonds de compensation dans le sens exigé par la législation fédérale.

Les commentaires qui suivent indiquent les principaux « adoucissements » prévus par le présent projet de loi par rapport au projet de loi déposé en janvier 1997, étant précisé que le projet de loi 7559 (et par conséquent sa nouvelle version) avait, entre autres mérites, de prévoir non seulement d'affecter le fonds de compensation à des mesures compensatoires en faveur de l'agriculture, mais aussi et surtout son financement, ce qu'omet le projet de loi 9122 qui se trouverait ainsi utilement complété.

Article 30E

En cas d'avantage, le montant minimal de la plus-value donnant lieu à taxation (avantage majeur au sens de l'art. 5 LAT) est porté de 25 000 F à 100 000 F.

La notion de mesure d'aménagement est restreinte à l'adoption ou à la modification d'un plan d'affectation du sol.

On renonce à l'étendre à l'octroi d'une autorisation de construire en dérogation aux normes de la zone ou à un autre plan d'affectation au sens de l'article 13 LaLAT.

En zone de développement, les plans localisés de quartiers, dont l'indice d'utilisation du sol est inférieur ou équivalent à celui usuel de cette zone fixé dans le règlement d'application, sont réputés ne pas entraîner de plus-value foncière.

Article 30F

L'indemnisation est pleinement due lorsque les inconvénients provoqués par une mesure d'aménagement sont équivalents à une expropriation matérielle.

Des inconvénients dus à une mesure d'aménagement n'équivalant pas à une expropriation matérielle, mais entraînant néanmoins une moins-value pour un terrain directement touché par cette mesure représentant un montant supérieur à 100 000 F (inconvénient majeur) peuvent également donner lieu à indemnisation à raison de 25% de cette moins-value.

Article 30H

Cet article prévoit non seulement le calcul de la plus-value, mais aussi celui de la moins-value.

Article 30I

Le taux de la taxation est abaissé de 30% à 25%.

Article 34, alinéa 2 (nouveau)

En cas de recours contre les décisions du département, il est désormais prévu que les recours se fassent désormais auprès de la Commission cantonale de conciliation et d'estimation; le Tribunal administratif intervenant en tant que dernière instance cantonale.

Conclusion

Ce projet de loi a été conçu dans un esprit de conciliation et de consensus. Il prend totalement en compte les remarques faites lors de l'élaboration et de la votation du projet de loi 7559.

Il permet enfin à la législation cantonale d'être conforme au droit supérieur de la législation fédérale.

C'est pourquoi nous vous prions, Mesdames et Messieurs les député-e-s, de réserver un accueil favorable à ce projet de loi.