

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt: 4 octobre 2007

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 :

Art. 1 Modifications

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

Titre IIIA Compensation des plus-values et indemnisation (nouveau, comprenant les art. 30C à 30O)

Art. 30C Principe (nouveau)

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

Art. 30D Fonds de compensation (nouveau)

¹ Un fonds de compensation recueille le produit des taxes perçues en vertu des articles 30E et suivants. Il finance, dans la mesure de ses disponibilités :

- a) les équipements communaux, à l'exception des équipements visés à l'article 19 de la loi fédérale, en fonction de la capacité financière de la commune concernée;
- b) le fonds de compensation agricole prévu par la loi sur la promotion de l'agriculture, du 21 octobre 2004;
- c) les indemnités versées en application de l'article 30F.

² La répartition du produit des taxes perçues entre les bénéficiaires définis aux lettres a et b est fixée par voie réglementaire après consultation des milieux concernés.

³ Le fonds de compensation verse à la caisse de l'Etat les montants qui, sans la taxation prévue à l'article 30J, auraient été perçus au titre de l'impôt sur les bénéfices et gains immobiliers.

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 L'augmentation de valeur d'un bien-fonds consécutive à une mesure d'aménagement est réputée avantage majeur constituant une plus-value lorsque celle-ci représente un montant total égal ou supérieur à 100 000 F.

² Par mesure d'aménagement, on entend la création d'une zone à bâtir ou d'une zone de développement en lieu et place d'une zone inconstructible.

Art. 30F Indemnisation (nouveau)

¹ Une indemnité ne peut être versée que lorsque les inconvénients provoqués par une mesure d'aménagement sont équivalents à une expropriation matérielle.

² 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 30E est le propriétaire du bien-fonds au moment de l'adoption de celle-ci.

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

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

¹ La plus-value équivaut à la différence de la valeur du bien-fonds, considérée avant et après l'adoption de la mesure d'aménagement au sens de l'article 30E. Elle est calculée sur la base des éléments déterminants existant au moment où la mesure d'aménagement est adoptée.

² Avant le déclassement, la valeur du bien-fonds agricole est calculée en fonction du prix moyen de terrain agricole au m² pour la même région au cours des 5 dernières années.

³ Après le déclassement, la valeur du bien-fonds pour les zones à bâtir ordinaires tient notamment compte de l'affectation et de l'indice d'utilisation du sol. Pour les zones de développement, elle tient compte des normes généralement appliquées dans les plans financiers, au titre des conditions particulières applicables aux projets de construction au sens de l'article 2, alinéa 1, lettre b, de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957.

⁴ Dans le calcul final de la plus-value, une somme de 30 F par m² est forfaitairement portée en déduction.

⁵ Il est tenu compte, cas échéant, des mesures de compensation simultanées consenties par le débiteur de la taxe sur la plus-value. Ces mesures sont portées en déduction, mètre carré pour mètre carré, des surfaces déclassées en zone à bâtir ordinaire ou de développement.

Art. 30I Taux de la taxe (nouveau)

¹ Le taux de la taxe sur la plus-value est de 20 %.

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

Art. 30J Taxation (nouveau)

La taxation s'opère sur la base d'un bordereau notifié par le département des constructions et des technologies de l'information simultanément à l'adoption de la mesure d'aménagement considérée. En cas d'annulation de la mesure d'aménagement par un tribunal, la décision de taxation est nulle de plein droit. La décision de taxation fait l'objet d'une mention au registre foncier. L'article 30I, alinéa 2, est réservé.

Art. 30K Perception (nouveau)

La créance découlant de la taxe est exigible lors de l'aliénation du terrain ou lors de la délivrance d'une autorisation définitive de construire.

Art. 30L 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. 30M 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. 30N Recouvrement (nouveau)

¹ Les bordereaux définitifs relatifs au paiement des taxes, établis en application de l'article 30J, 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 département des constructions et des technologies de l'information, conformément aux dispositions de ladite loi.

² Les dispositions de l'article 86A de la loi générale sur les contributions publiques, du 9 novembre 1887, sont, le cas échéant, applicables au recouvrement de la taxe.

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

Art. 30O Règlement (nouveau)

Le Conseil d'Etat peut fixer par voie de règlement les modalités d'application des articles 30C à 30N.

Art. 34 Recours contre les décisions du département des constructions et des technologies de l'information (nouvelle teneur de la note, al. 2 nouveau)

² Les décisions prises en application de l'article 30J peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la commission cantonale de recours en matière d'impôts instituée par la loi de procédure fiscale, du 4 octobre 2001. Le Tribunal administratif est compétent pour trancher les 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 à la commission cantonale de conciliation et d'estimation instituée par la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933, 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.

Art. 37 Rétroactivité et disposition transitoire (nouveau)***Modifications du...***

Les articles 30D à 30O, 34, alinéa 2, et 35A sont applicables rétroactivement aux mesures d'aménagement adoptées à compter du 1er janvier 2005 à l'égard des propriétaires qui, au 3 octobre 2007, n'ont pas encore réalisé la plus-value découlant de la mesure d'aménagement considérée.

Art. 2 Modifications à une autre loi

La loi sur la promotion de l'agriculture, du 21 octobre 2004 (M 2 05), est modifiée comme suit :

Art. 33 Fonds de compensation agricole (al. 1, nouvelle teneur sans modification de la note)

¹ Les compensations financières, visées à l'article 22 de la présente loi, servent à alimenter, en complément à des contributions de l'Etat inscrites au budget, un fonds destiné à financer les mesures prévues au chapitre IV de la présente loi. Ce fonds peut également contribuer au financement d'autres mesures structurelles et sociales en rapport avec l'agriculture.

Certifié conforme

Le chancelier d'Etat : Robert Hensler

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le présent projet de loi vise une problématique aussi au moins ancienne que l'adoption de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire le 22 juin 1979 (LAT), soit la prise en compte équitable « des avantages et inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement » (cf. art. 5, al. 1 LAT).

Si les inconvénients majeurs donnent déjà lieu à des procédures d'indemnisation, il convient aujourd'hui de considérer les avantages majeurs résultant de mesures d'aménagement, soit dans ce projet de loi exclusivement les déclassements de zone agricole en zone à bâtir.

Ce projet s'inscrit également dans l'objectif prioritaire du Conseil d'Etat consistant à favoriser la construction de logements et dans le cadre de la politique cantonale du logement initiée par le département des constructions et des technologies de l'information (DCTI).

Rappel historique

Suite à l'adoption de la loi fédérale, le Conseil d'Etat avait en 1985 déposé un projet de loi sur l'aménagement du territoire (PL 5717) qui, à son article 3, proposait déjà que « la plus-value résultant des mesures d'aménagement conférant un avantage majeur au propriétaire foncier, notamment par la suite de modification des limites de zone, est fixée conformément aux articles 80 à 87 de la loi générale sur les contributions publiques.... ».

Finalement, après de longs débats, le Grand Conseil n'avait en 1987 pas retenu cette proposition, relancée en 1988 par l'initiative IN 21 intitulée « Halte à la spéculation foncière ». Appelé à se prononcer le 12 mars 2000, le corps électoral genevois avait finalement rejeté de peu la concrétisation du volet aménagement du territoire de l'IN 21, que le Grand Conseil avait pour sa part adoptée le 18 novembre 1999 (PL 7559).

Suite à cette votation, des députés ont déposé en février 2004 un nouveau projet de loi (PL 9178), posant le principe de la création d'un fonds de compensation. Ce projet de loi, qui s'inspire pour l'essentiel de la loi soumise à votation populaire le 12 mars 2000, est actuellement pendant devant la commission de l'aménagement du Grand Conseil.

Tout en reprenant largement certains éléments issus tant de ce projet de loi que de la loi adoptée en 1999, le Conseil d'Etat a jugé utile et nécessaire de déposer un nouveau projet, en espérant que celui-ci saura recueillir rapidement un large appui de votre Grand Conseil. Les éléments essentiels distinguant ce projet du PL 9178 consistent en la limitation de la notion de mesures d'aménagement donnant lieu à taxation à la création de zones à bâtir ou de développement se substituant aux zones agricoles, des possibilités d'utilisation différentes du fonds de compensation et un taux de 20 %, identique à celui qui se pratique dans le canton de Neuchâtel.

Commentaire article par article

Article 30C Principe

Conformément à la législation fédérale, la teneur de cette disposition fixe le principe d'une compensation en cas d'avantages et d'inconvénients résultant de mesures d'aménagement du territoire. Elle est identique à celle prévue dans le PL 9178.

Article 30D Fonds de compensation

Cet article institue à l'alinéa 1 un fonds de compensation. Dans la mesure de ses disponibilités, ce fonds est destiné à financer :

- les frais d'équipement à la charge des communes concernées par une mesure d'aménagement, soit principalement la construction d'infrastructures de quartier comme celles liées à la petite enfance, à l'activité socioculturelle ou à celle des associations locales. Il ne s'agit pas ici des équipements visés par l'article 19 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, soit ceux qui rendent le terrain réellement constructible comme les canalisations et les voies d'accès. Le financement apporté aux communes concernées tiendra compte de leur capacité financière;
- le fonds de compensation agricole (voir à ce propos ci-dessous l'article 33 nouvelle teneur de la loi sur la promotion de l'agriculture);
- les indemnités à verser en cas d'inconvénients résultant des mesures d'aménagement du territoire définies à l'article 30F du présent projet.

S'agissant de l'attribution du produit des taxes, l'alinéa 2 donne la compétence au Conseil d'Etat de décider par voie réglementaire de sa répartition entre les bénéficiaires après consultation des milieux concernés.

Par ailleurs, l'adoption de ce projet de loi doit être une opération neutre pour la caisse générale de l'Etat. Il y a dès lors lieu de régler précisément les rapports entre la taxe sur les plus-values dues à des mesures d'aménagement du territoire et l'impôt sur les bénéfices et gains immobilier qui répondent à une autre logique. L'alinéa 3, qui prévoit que le fonds de compensation verse à la caisse de l'Etat les montants qui, sans la taxation prévue à l'article 30J, auraient été perçus, le cas échéant, au titre de l'impôt sur les bénéfices et gains immobiliers, est l'une de ces dispositions, avec l'article 30N alinéa 3, indiquant que la taxe prévue par le présent projet de loi est une impense déductible de l'impôt précité.

Article 30E Avantage

Cette disposition stipule expressément que la mesure d'aménagement visée est exclusivement la création d'une zone à bâtir ou d'une zone de développement en lieu et place d'une zone agricole.

L'avantage majeur lié à la mesure précitée est obtenu lorsque l'augmentation de valeur du bien-fonds représente un montant total égal ou supérieur à 100 000 F.

Article 30F Indemnisation

Cet article spécifie que, pour être qualifiés de majeurs, les inconvénients résultant de la mesure d'aménagement doivent être équivalents à une expropriation matérielle.

A défaut, l'Etat ne reconnaît pas devoir verser une indemnisation, les voies judiciaires usuelles demeurant bien sûr ouvertes pour tout propriétaire s'estimant lésé.

La mention au Registre foncier du versement d'une indemnisation est destinée à garantir sa publicité et à prémunir l'Etat de toute demande ultérieure fondée sur la même mesure d'aménagement.

Article 30G Assujettissement

S'agissant de l'assujettissement, la disposition susvisée spécifie que le débiteur de la taxe sur la plus-value est le propriétaire du bien-fonds au moment de l'adoption de la mesure d'aménagement. S'il y a plusieurs propriétaires, ils sont solidairement débiteurs. L'objectif visé consiste à ne prélever la taxe qu'auprès du véritable bénéficiaire de la plus-value.

Article 30H Calcul de la plus-value

Dans le même esprit, le calcul de la plus-value doit s'effectuer au jour où la mesure d'aménagement est adoptée.

La plus-value est la différence entre la valeur du terrain avant la mesure d'aménagement et la valeur du terrain après la mesure d'aménagement.

La valeur initiale de référence représente celle du prix moyen du m² dans la zone agricole voisine durant les cinq dernières années. Pour tenir compte d'achats de terrains agricoles effectués avant l'introduction de la loi fédérale sur le droit foncier rural, il est proposé de déduire de manière forfaitaire 30 F par m² du calcul de la plus-value.

Si, postérieurement à ce calcul, des éléments nouveaux susceptibles de l'influencer surviennent, une procédure de révision peut être ouverte (voir à ce propos l'article 30L).

Article 30I Taux de la taxation

Le Conseil d'Etat propose de retenir un taux de taxation de la plus-value de 20 %. Ce taux, identique à celui qui prévaut dans le canton de Neuchâtel, apparaît raisonnable. Il est inférieur à celui proposé dans le PL 9178 mais apparaît proportionné aux objectifs poursuivis, dont celui prioritaire de favoriser la construction de logements.

Article 30J Taxation

Il est spécifié que si la mesure de déclassement était annulée par une instance judiciaire, la décision de taxation serait nulle de plein droit.

Article 30K Perception

Cette disposition stipule que la créance découlant de la taxe n'est exigible qu'en cas de vente du bien-fonds ou lors de la délivrance d'une autorisation définitive de construire.

Article 30L Révision

Cet article, repris intégralement du PL 9178, garantit au propriétaire et à l'Etat la possibilité de recalculer la taxation de la plus-value si besoin est.

Article 30M Hypothèque légale**Article 30N Recouvrement**

Ces dispositions sont – sous réserve du changement des numéros des renvois – les mêmes que celles prévues dans le PL 9178 (art. 30N et 30O).

Article 30O Règlement

Article 34, alinéa 2 Recours contre les décisions du département des constructions et des technologies de l'information

Article 35A Demandes d'indemnité

Ces dispositions sont – sous réserve des numéros des renvois – les mêmes que celles prévues dans le PL 9178 (art. 30P, 34 al. 2 et 35A).

Article 37 Rétroactivité et disposition transitoire

Le Conseil d'Etat propose de faire rétroagir le projet de loi aux mesures d'aménagement adoptées par votre Grand Conseil à compter du 1^{er} janvier 2005 à l'égard des propriétaires qui, au moment du dépôt du projet de loi par le Conseil d'Etat, n'avaient pas encore réalisé la plus-value résultant de la mesure d'aménagement en cause.

Si, en principe, une loi ne déploie ses effets qu'après sa publication et son entrée en vigueur, la jurisprudence admet cependant qu'il est possible de déroger au principe de la non-rétroactivité des lois aux conditions cumulatives suivantes :

- la rétroactivité doit être expressément prévue par la loi ou ressortir clairement de son esprit;
- elle doit être raisonnablement limitée dans le temps;
- ne pas conduire à des inégalités choquantes;
- se justifier par des motifs pertinents, soit répondre à un intérêt public plus digne d'être protégé que les intérêts privés en jeu, et, enfin,
- respecter les droits acquis^{1 2}.

¹ Cf. ATF 125 I 182 consid. 2b/cc p. 186 et les arrêts cités; sur la rétroactivité des lois fiscales, cf. Ulrich Häfelin/Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3^{ème} éd. Zurich 1998, n. 276 p. 66, Ernst Blumenstein/Peter Locher, System des Steuerrechts, 5^{ème} éd. Zurich 1995, p. 145-146 et la jurisprudence citée.

² ATF 2P.215/2000, du 12.03.2001, cause 2P.215/2000, cons. 6b; cf. également ATF 122 V 405 p. 408.

Pour apprécier les intérêts privés en jeu, peuvent encore entrer en ligne les principes de la prévisibilité et de la bonne foi. Le principe de la non-rétroactivité est, en effet, lié au principe de la prévisibilité, qui interdit à l'administration de prendre des mesures défavorables aux administrés en vertu de règles dont ils ne pouvaient attendre l'adoption³.

Le principe de la bonne foi, qui découle également de l'ancien article 4, alinéa 1 Cst., ne peut, en règle ordinaire, être invoqué en cas de changement de législation⁴.

Toutefois, dans certaines circonstances, doctrine et jurisprudence déduisent du droit à la protection de la bonne foi que l'adoption des règles transitoires doit permettre aux administrés de s'adapter à la nouvelle situation légale, même si une grande liberté doit, en ce domaine, être reconnue au législateur⁵. En effet, lors de modifications de règles de droit, la protection de la confiance peut se justifier – au même titre qu'en présence d'un renseignement ou d'une décision erronée – à l'égard des dispositions prises de bonne foi par les intéressés et sur lesquelles il leur est difficile de revenir⁶. Il faut, le cas échéant, dès lors procéder à une pesée des intérêts en présence, à savoir la protection à la bonne foi, d'une part, et le principe de la légalité, qui exige que, sauf motif particulier, les lois ou ordonnances entrent en vigueur sans retard⁷.

A la lumière des considérations qui précèdent, il apparaît au Conseil d'Etat que seul le critère de la « justification par des motifs pertinents », qui impliquent que l'application rétroactive des dispositions légales en cause réponde « à un intérêt public plus digne d'être protégé que les intérêts privés en jeu », peut prêter à discussion.

³ GRISEL, *Traité de droit administratif*, p. 148; MÜLLER, *ibidem*; ATF 119 la 258 consid. 3b, 119 V 4 consid. 2a, 102 la 74.

⁴ ATF 113 V 304 consid. 3a, 106 la 259 consid. 3c; KNAPP, *Précis de droit administratif*, 4^{ème} éd., no 513, p. 109.

⁵ MÜLLER, *op. cit.*, no 71; MOOR, *Droit administratif*, 2^{ème} éd., vol. I, p. 177; HINOW/KRÄHENMANN, *Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung*, volume complémentaire, n. 74 X let. f., p. 234.

⁶ WEBER-DÜRLER, *Vetrauensschutz im öffentlichen Recht*, Bâle, 1983, p. 163, KÖLZ, *Intertemporales Verwaltungsrecht*, RDS 102/1983 II p. 124.

⁷ ATF 122 V 405 ATF dans la cause VPOD Schweiz, N., E. et B. contre Ville de Zurich et Conseil d'Etat du canton de Zurich du 3 avril 1996 destiné à la publication au RO et déjà partiellement publié dans la SJ 1996 p. 661; ATF 106 la 260 consid. 4b.

Cependant, in casu, les motifs d'intérêt publics à une application rétroactive de la taxation de la plus-value sont importants : absence d'un régime de compensation imposé par le droit fédéral (article 5 alinéa 1 LAT), discussion de longue date, sur le plan cantonal, quant à l'introduction d'une taxe sur la plus-value (initiative, votation populaire, existence d'un projet de loi, etc.), importance des surfaces déclassées et, surtout, importance des frais d'équipement au sens large pour les communes concernées, susceptible d'entraîner un blocage du processus d'urbanisation ceci en pleine pénurie de logements, etc., alors que, dans les périmètres en cause, un plan d'affectation n'a toujours pas été adopté.

Dès lors, le Conseil d'Etat considère que la rétroactivité de la loi, dans le cas d'espèce et au vu des enjeux et de l'intérêt public poursuivi, s'impose. Toutefois, pour suivre toujours la jurisprudence et dans le cadre de la prise en compte du respect du principe de la proportionnalité, il est proposé de limiter la clause de rétroactivité aux propriétaires qui n'ont pas encore réalisé la plus-value découlant de la mesure d'aménagement. Pour éviter cependant que l'Etat ne soit empêché de prélever une taxation à l'égard de propriétaires soudainement désireux de vendre avant que le projet de loi ne soit adopté par votre Grand Conseil, il est spécifié que les propriétaires exemptés de la taxation sont ceux qui ont réalisé la plus-value avant le dépôt du projet de loi par le Conseil d'Etat.

Loi sur la promotion de l'agriculture, du 21 octobre 2004

Article 33 Fonds de compensation agricole (alinéa 1, nouvelle teneur)

Cette disposition stipule expressément que les objectifs du fonds de compensation agricole sont élargis, en ce sens que ledit fonds peut également contribuer au financement d'autres mesures structurelles et sociales en rapport avec l'agriculture, comme l'équipement des zones agricoles spéciales.

CONCLUSION

Ce projet de loi s'inscrit dans l'objectif prioritaire du Conseil d'Etat consistant à favoriser la construction de logements. Par ces mesures, il entend à la fois encourager la mise à disposition de terrains constructibles et permettre la réalisation de logements à loyers modestes.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.