

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 17 avril 2019

Projet de loi

modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT) (L 1 30) (Taxe sur la plus-value foncière)

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 :

Art. 30C (nouvelle teneur)

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 30P.

Art. 30D, al. 1, phrases introductives (nouvelle teneur) et al. 3 (abrogé, l'al. 4 ancien devenant l'al. 3)

¹ Sous la dénomination de « Fonds de compensation des mesures d'aménagement », il est créé un fonds affecté, qui recueille le produit des taxes perçues en vertu des articles 30E et suivants. Son but est de financer, dans la mesure de ses possibilités :

Art. 30E, al. 1 (nouvelle teneur)

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 30 000 francs.

Art. 30G, al. 3 (nouveau, l'al. 3 ancien devenant l'al. 4)

³ Lorsqu'une personne est propriétaire de plusieurs parcelles faisant l'objet de la même mesure d'aménagement, le calcul s'opère sur l'ensemble de ces parcelles.

Art. 30H, al. 2 à 5 (nouvelle teneur), al. 6 (nouveau)

² Avant la mesure d'aménagement, la valeur du bien-fonds est égale au prix payé pour l'acquisition du bien augmenté des impenses ou, à défaut de prix, à sa valeur vénale.

³ Après la mesure d'aménagement, 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 Il est tenu compte, cas échéant, des mesures de compensation simultanées, impliquant un gain de terrains de même catégorie que ceux faisant l'objet de la mesure d'aménagement considérée, consenties par le débiteur de la taxe sur la plus-value.

⁵ Les soultes versées en application d'une clause figurant dans un acte de vente, ou dans tout autre acte juridique équivalant économiquement à une vente, font partie du prix payé pour l'acquisition du bien. Le débiteur de la taxe au sens de l'article 30G est tenu d'en aviser immédiatement l'autorité de taxation, laquelle, si nécessaire, reconsidère sa décision en application de l'article 30L.

⁶ Pour le calcul de la taxe, le montant qui est utilisé dans un délai de 5 ans pour l'acquisition d'un bâtiment agricole de remplacement destiné à être exploité à titre personnel est déduit de l'avantage résultant d'un classement en zone à bâtir ou de développement. Si la taxation a déjà été effectuée, l'autorité de taxation reconsidère sa décision dans ce délai de 5 ans en application de l'article 30L par analogie.

Art. 30J (nouvelle teneur)

¹ La taxation s'opère sur la base d'un bordereau notifié par le département chargé des finances lors de l'aliénation du terrain ou lors de la délivrance d'une autorisation de construire. En cas d'annulation de la mesure d'aménagement par un tribunal, la décision de taxation est nulle de plein droit.

² La taxation se prescrit par 5 ans à compter de l'aliénation du terrain ou de la délivrance de l'autorisation de construire. La prescription ne court plus si, avant son échéance, un bordereau a été notifié.

³ La mesure d'aménagement du territoire susceptible de donner lieu à une décision de taxation fait l'objet d'une mention au registre foncier.

Art. 30L (nouvelle teneur)

¹ Au cas où, postérieurement à la taxation au sens de l'article 30J, alinéa 1, l'un des éléments entrant dans le calcul de celle-ci subit une modification sensible et pour autant que le terrain en cause n'ait pas changé de propriétaire, le département chargé des finances peut, d'office ou à la demande de ce propriétaire, procéder à une reconsidération de la taxation.

² La reconsidération se prescrit par 5 ans à compter de la date de notification du bordereau de taxation au sens de l'article 30J, alinéa 1. La prescription ne court plus si, avant son échéance, le département chargé des finances a reconsidéré la taxation ou le propriétaire a déposé une demande en reconsidération.

Art. 30N, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Les bordereaux 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 chargé des finances, conformément aux dispositions de ladite loi.

Art. 30P Réclamation (nouveau)

¹ Les décisions prises en application des articles 30J et 30L peuvent faire l'objet d'une réclamation.

² La réclamation doit être motivée et adressée par écrit à l'autorité de taxation, dans un délai de 30 jours à compter de la notification de la décision.

³ L'autorité de taxation se prononce sur la réclamation.

Art. 34, al. 2 (nouvelle teneur)

² Les décisions prises sur réclamation en application de l'article 30P peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif de première instance, dans sa composition prévue par l'article 44 de la loi de procédure fiscale, du 4 octobre 2001.

Art. 36, al. 6 (nouveau)***Modification du ... (à compléter)***

⁶ Les modifications apportées par la loi [n° de la loi], du ... (*à compléter*), ne s'appliquent qu'aux biens-fonds faisant l'objet de mesures d'aménagement du territoire adoptées dès la date de son entrée en vigueur.

Art. 2 Modifications à d'autres lois

¹ La loi d'application du code civil suisse et d'autres lois fédérales en matière civile, du 11 octobre 2012 (E 1 05), est modifiée comme suit :

Art. 147, al. 1, lettre d, chiffre 17 (nouveau)

¹ Sont au bénéfice d'une hypothèque légale au sens de l'article 836 CC :

d) les créances résultant, au profit de l'Etat, des communes et des particuliers :

17° de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 (art. 30M);

* * *

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

Art. 5A (nouveau)

¹ Le département institue une commission des améliorations structurelles chargée de l'affectation des prêts et subventions prévus au chapitre IV.

² Sa composition et son mode de fonctionnement sont fixés par voie réglementaire.

Art. 33 (nouvelle teneur)

¹ Sous la dénomination « fonds de compensation agricole », il est créé un fonds affecté, destiné à financer tout ou partie des mesures en faveur de l'agriculture visant à préserver la viabilité et la durabilité des terres cultivables, à savoir en particulier :

- a) les projets répondant aux conditions de la loi sur les améliorations foncières, du 5 juin 1987;
- b) les soutiens découlant de la loi visant à promouvoir des mesures en faveur de la biodiversité et de la qualité du paysage en agriculture, du 14 novembre 2014;
- c) les mesures liées à la protection des sols, en particulier celles visant à réduire l'usage des produits phytosanitaires en application de l'article 24 de la présente loi;
- d) la vulgarisation agricole au sens de l'article 28 de la présente loi.

² Ce fonds est alimenté par :

- a) le produit des taxes issues du fonds de compensation et visé à l'article 30D, alinéa 1, lettre b, de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987;
- b) les compensations financières visées à l'article 22 de la présente loi;
- c) des contributions de l'Etat inscrites au budget.

³ Le département gère le fonds de compensation agricole.

Art. 3 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Michèle RIGHETTI

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les Députés,

Le présent projet de loi vise à faire évoluer les dispositions d'application de l'article 5, alinéa 1, de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979¹ (ci-après : LAT), stipulant que « *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* ».

Il vise à adapter les dispositions du titre IIIA de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 (ci-après : LaLAT), relatives à la compensation des plus-values et indemnisation aux exigences minimales fixées par l'article 5, alinéa 1^{bis} à 1^{sexies} LAT, entrées en vigueur le 1^{er} mai 2014. Une telle adaptation s'avère indispensable et même urgente, suite au récent rapport d'examen du 28 mars 2019 de l'Office fédéral du développement territorial (ARE), qui estime que certains articles ne sont pas conformes à ces dispositions. Sur la base de ce rapport, le Conseil fédéral vient de décider, le 10 avril 2019, d'inscrire le canton de Genève sur la liste des cantons qui ne seront plus habilités, à compter du 1^{er} mai 2019, à créer de nouvelles zones à bâtir, en application des articles 5 et 38a, alinéa 5 LAT, ainsi que 52a, alinéa 5, de l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire, du 28 juin 2000² (ci-après : OAT).

Le présent projet vise également à simplifier drastiquement le processus administratif de taxation en ramenant l'actuelle procédure opérée en deux temps à une seule étape. Il permettra de réaliser une économie de moyens (suppression des tâches redondantes) et d'accroître la sécurité juridique pour les administrés. Dans le même mouvement, il est proposé un certain nombre d'ajustements et de précisions permettant de combler quelques lacunes et d'améliorer la lisibilité des dispositions pour les citoyens.

¹ RS 700.

² RS 700.1

Le présent projet est par ailleurs en phase avec l'exigence de maintenir une fiscalité mesurée des plus-values immobilières. En effet, la taxe sur la plus-value foncière est déductible de l'impôt sur les gains immobiliers³.

Commentaires des modifications article par article

Art. 30C (nouvelle teneur)

Cette modification est purement formelle. Les dispositions du titre IIIA de la LaLAT, relatif aux « *compensation des plus-values et indemnisation* », étant complétées d'une nouvelle disposition, il convenait de l'ajouter *in fine* (« ... *selon les articles 30D à 30P* », plutôt que 30O).

Art. 30D, al. 1, phrases introductives (nouvelle teneur) et al. 3 (abrogé, l'al. 4 ancien devenant l'al. 3)

L'article 30D, alinéa 3 actuel, stipule que le fonds de compensation verse à la trésorerie générale de l'Etat de Genève 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. L'ARE recommande de modifier cette disposition, qu'elle estime non conforme à l'article 5, alinéa 1^{er} LAT, qui limite l'utilisation du produit de la taxe au seul financement des indemnités pour expropriation matérielle ou aux « *autres mesures d'aménagement du territoire prévues à l'art. 3 (...)* », la trésorerie générale de l'Etat n'entrant pas en ligne de compte. La suppression de cette disposition permet dès lors de répondre à cette recommandation de l'ARE. Au surplus, la reformulation des deux phrases introductives est d'ordre purement technique.

Art. 30E, al. 1 (nouvelle teneur)

La proposition de modification de l'alinéa 1 porte sur le seuil à partir duquel une plus-value est considérée comme un avantage majeur justifiant une taxation. Le montant est ramené de 100 000 francs à 30 000 francs pour tenir compte de l'évolution récente de la jurisprudence. En effet, le Tribunal fédéral a récemment admis (TF 1C_132/2015, du 16 août 2017) un recours contre la fixation par le canton du Tessin d'un seuil de taxation de 100 000 francs considérant que ce dernier était trop élevé. Le TF a également rappelé qu'un seuil de 30 000 francs constituait un ordre de grandeur de référence se basant sur les travaux préparatoires du Conseil des Etats de la réglementation sur la compensation (art. 5, al. 1^{bis} ss LAT). Tel est également

³ Selon l'article 5, alinéa 1^{sexies} LAT, « *en cas d'impôt sur les gains immobiliers, la taxe perçue est déduite du gain en tant que partie des impenses* ».

l'avis de l'ARE, qui considère que la limite de 100 000 francs fixée par l'article 30E contrevient aux limites fixées par l'article 5, alinéa 1^{quinquies} pour l'exemption de la taxe.

Art. 30G, al. 3 (nouveau, l'al. 3 ancien devenant l'al. 4)

L'ajout de cette disposition vise à éviter un cas possible d'inégalité de traitement d'un propriétaire à l'autre devant le paiement de la taxe. Il s'agit d'éviter que des parcelles, faisant l'objet d'une même mesure d'aménagement mais dont la valeur se situe individuellement en-dessous du plancher à partir duquel la taxation est applicable, soient indûment exonérées.

Art. 30H, al. 2 à 5 (nouvelle teneur) et al. 6 (nouveau)

Concernant les alinéas 2 et 3, le terme « déclassement » est remplacé par « mesure d'aménagement », qui est en réalité plus exactement visée. Ce terme est d'ailleurs déjà employé dans les autres articles.

L'ARE considère que l'alinéa 4, qui prévoit une déduction forfaitaire de 30 francs par m², « aboutit inévitablement à une taxe effective inférieure aux 20% requis », et contrevient à l'article 5, alinéa 1^{bis} LAT. Cette déduction doit dès lors être abrogée.

La teneur de l'actuel alinéa 5 doit en outre être modifiée. Mobilisée dans différentes affaires litigieuses, la portée de cet alinéa 5 est ambiguë, notamment pour ce qui est de l'interprétation des termes de « compensations simultanées ». Celles-ci ne sauraient porter uniquement sur des aspects financiers. Certains dossiers ont en effet mis en évidence une tendance de certains propriétaires à prévoir des montages complexes, impliquant des prix de vente surfaits, dont l'objectif consiste, au fond, à reporter la charge économique de la taxe sur l'acquéreur plutôt que le vendeur du terrain concerné, avec pour conséquence une augmentation du prix de revient de l'opération urbanistique envisagée. Afin de limiter ce risque, il est ainsi proposé de prescrire que les compensations doivent pour l'essentiel consister en un gain de terrains de même catégorie que ceux faisant l'objet de la mesure d'aménagement considérée. Dans l'idéal, il s'agit de terrains qui permettent, le cas échéant, de remettre en zone agricole des surfaces que détiendrait un propriétaire bénéficiaire d'une mesure d'aménagement du territoire et qu'il consentirait à rétrocéder simultanément à la zone agricole. Tel est l'objectif de la nouvelle teneur de cette disposition, l'alinéa 5 devenant l'alinéa 4.

Concernant la nouvelle teneur de l'alinéa 5, la pratique a mis en évidence qu'un certain nombre de contrats ou promesses de vente de terrains classés en

zone de développement étaient assortis de clauses spéciales, l'exemple classique étant celui de la clause dite de « droit au gain ». Une telle clause vise à obliger l'acquéreur à verser une soulte au vendeur, correspondant au prix du terrain tel qu'il sera finalement pris en compte dans le plan financier lié à l'autorisation de construire concernée. Elle permet au vendeur de pallier le « risque » de voir la valeur de son ancienne parcelle être augmentée, en particulier, du fait de l'attribution, par le futur plan localisé de quartier, d'un indice d'utilisation du sol supérieur à celui prévisible au moment de la vente. Cette soulte participe dès lors du prix payé au sens de l'article 30H, ce que précise l'article 30H, alinéa 5.

L'article 30H, alinéa 6 LaLAT se borne à adapter l'article 5, alinéa 1^{quater} LAT, selon lequel « *lors du calcul de la taxe, le montant qui est utilisé dans un délai approprié pour l'acquisition d'un bâtiment agricole de remplacement destiné à être exploité à titre personnel est déduit de l'avantage résultant d'un classement en zone à bâtir* » en fixant à 5 ans ce délai, qu'il appartient au législateur cantonal de préciser⁴, selon la solution qui prévaut pour le emploi en matière d'impôt sur le gain immobilier (art. 85, al. 2 LCP⁵). La seconde phrase, invitant l'autorité de taxation à reconsidérer sa décision dans le délai de 5 ans si la taxation a déjà été effectuée, permet de préciser les modalités de mise en œuvre en renvoyant à l'article 30L « par analogie ».

Art. 30J (nouvelle teneur)

Cette modification vise à simplifier et accroître l'efficacité du traitement administratif de la taxation. L'article 30J, alinéa 1, nouveau prévoit désormais que la taxation s'opère sur la base d'un bordereau qui est notifié par le département des finances et des ressources humaines, non plus simultanément à l'adoption de la mesure d'aménagement considérée, mais lors de l'aliénation du terrain ou lors de la délivrance d'une autorisation de construire.

La pratique a en effet montré que le prix de vente n'est certain qu'au moment de la vente effective (sous réserve des clauses notamment de droit au gain plus avant évoquées). Il en va de même en ce qui concerne la valeur déterminée au moment de l'autorisation de construire, où l'indice d'utilisation du sol est vraiment connu. Au stade de l'adoption proprement

⁴ Etienne Poltier, in « Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation », VLP ASPAN, Schulthess ad commentaire art. 5, point 68, p. 114, note 124.

⁵ Loi générale sur les contributions publiques, du 9 novembre 1887 (rs/GE D 3 05; ci-après : LCP).

dite de la mesure d'aménagement concernée, ces données ne peuvent être que provisoires, par conséquent sujettes à révision au moment ultérieur de l'aliénation ou de la délivrance de l'autorisation de construire. Concrètement, l'autorité de taxation est amenée à devoir envoyer un bordereau, sujet à recours, puis quelques années plus tard, au moment de l'aliénation ou de l'autorisation de construire, à devoir quasiment systématiquement réexaminer sa décision initiale et au besoin la réviser en cas d'écart important. Un tel mécanisme est insatisfaisant, tant pour l'autorité de taxation, qui effectue une tâche « à double », que pour la personne assujettie à la taxe, pour qui il peut s'agir d'une source d'insécurité juridique.

Il convient dès lors de différer le moment de la taxation de la plus-value générée par la mesure d'aménagement considérée à l'aliénation ou, si le propriétaire construit lui-même, à la délivrance de l'autorisation de construire. Tel est le sens de l'article 30J, alinéa 1, dans sa nouvelle teneur.

Cela étant, une durée importante peut séparer le moment de l'adoption de la mesure d'aménagement du territoire de l'aliénation du terrain en cause ou de la délivrance d'une autorisation de construire. Il en découle des risques de perte d'information pour la personne assujettie ou ses héritiers. L'article 30J, alinéa 3, proposé précise qu'une mesure susceptible de donner lieu à une décision de taxation fait l'objet d'une mention au registre foncier.

Enfin, l'article 30J, alinéa 2, introduit un délai de prescription de 5 ans, correspondant à celui retenu par la jurisprudence, à compter de l'aliénation du terrain ou de la délivrance de l'autorisation de construire. Ce délai cesse de courir si, avant son échéance, un bordereau a été notifié.

Art. 30L (nouvelle teneur)

L'article 30L, relatif à la reconsidération de décisions de taxation, est adapté en conséquence. L'alinéa 1 est repris pour l'essentiel et l'alinéa 2 ajoute un délai de prescription pour cette opération.

Art. 30N, al. 1 (nouvelle teneur)

Il est précisé qu'il s'agit du département chargé des finances et le terme « définitifs » est supprimé dès lors qu'un seul bordereau sera émis et non plus deux.

Art. 30P Réclamation (nouveau) et 34, al. 2 (nouvelle teneur)

Cette disposition (art. 30P) introduit une procédure de réclamation, usuelle en matière de taxation, qui pour l'heure fait défaut. La voie de la

réclamation devra avoir été épuisée préalablement au dépôt d'un éventuel recours (art. 34, al. 2 (nouvelle teneur)).

Art. 36, al. 6 (nouveau)

L'article 36, alinéa 6 nouveau, disposition de droit transitoire, prévoit que les modifications introduites par le présent projet de loi ne s'appliquent qu'aux biens-fonds faisant l'objet de mesures d'aménagement du territoire adoptées dès la date de son entrée en vigueur.

Art. 2 Modifications à d'autres lois

Loi d'application du code civil suisse et d'autres lois fédérales en matière civile (LaCC – E 1 05)

Art. 147, al. 1, lettre d, chiffre 17 (nouveau)

L'article 147, alinéa 1, lettre d, de la loi d'application du code civil suisse et d'autres lois fédérales en matière civile, du 11 octobre 2012 (E 1 05), énumère les créances au profit de l'Etat, des communes et des particuliers, qui bénéficient d'une garantie réelle sous forme d'une hypothèque légale. Il convient d'ajouter à cette liste les décisions de taxation prises en application de l'article 30M LaLAT.

* * *

Loi sur la promotion de l'agriculture (LPromAgr – M 2 05)

Art. 5A (nouveau) et 33 (nouvelle teneur)

L'article 30D, alinéa 1, lettre b, LaLAT prévoit que le fonds de compensation finance notamment, dans la mesure de ses disponibilités, le fonds de compensation agricole institué par l'article 33 de la loi sur la promotion de l'agriculture, du 21 octobre 2004 (LPromAgr – M 2 05). Dans sa teneur actuelle, cette dernière disposition renvoie pour sa part aux mesures prévues par le chapitre IV de cette loi, qui prévoit des mesures d'amélioration des structures ainsi que des mesures sociales. Or, selon l'ARE, ces mesures ne peuvent constituer d'autres mesures d'aménagement du territoire au sens des articles 5, alinéa 1^{er} et 3 LAT, que si elles visent effectivement à réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables, en particulier des surfaces d'assolement, au sens de l'article 3, alinéa 2, lettre a LAT. Une utilisation du produit de la taxe ne poursuivant pas un tel dessein n'est, de

l'avis de l'ARE, pas compatible avec l'article 5, alinéa 1^{er} LAT. Pour ce qui est des améliorations de structures prévues par les articles 18 et 19 LPromAgr, seuls les crédits d'investissement accordés pour les améliorations foncières pourraient remplir, partiellement, les exigences de l'article 3, alinéa 2, lettre a LAT. Quant aux mesures sociales prévues par les articles 20 et 21 LPromAgr, l'ARE estime que le lien à cette disposition fait défaut. A cela s'ajoute qu'aux termes de l'article 33, alinéa 1, 2^e phrase LPromAgr, le fonds de compensation agricole peut également contribuer au financement d'autres mesures en rapport avec l'agriculture. Ceci aurait pour conséquence, selon l'ARE, que des produits de la taxe soient utilisés pour des desseins incompatibles avec l'article 5, alinéa 1^{er} LAT.

Partant, le présent projet de loi se propose d'amender l'article 33 LPromAgr relatif au fonds de compensation agricole de manière à prévoir une utilisation du produit des taxes issues du fonds de compensation visée à l'article 30D LaLAT conforme à l'article 5, alinéa 1^{er} LAT. Ainsi, un nouvel article 5A LPromAgr (en lieu et place de l'art. 33, al. 2 et 3 LPromAgr) est tout d'abord créé, enjoignant le département compétent à instituer une commission des améliorations structurelles chargée de l'affectation des prêts et subventions prévus au chapitre IV, s'agissant des mesures non conformes à l'article 5, alinéa 1^{er} LAT. Les dispositions relatives à la commission d'attribution du fonds de compensation agricole, actuellement en charge d'affecter le produit du fonds selon le chapitre IV, sont donc revues, mais son champ de compétence demeure inchangé. Surtout, l'article 33 LPromAgr est modifié de telle sorte que le fonds de compensation ne finance plus, à l'avenir, que des mesures strictement conformes à l'article 5, alinéa 1^{er} LAT, sans aucun lien avec le chapitre IV de la LPromAgr. Ainsi, le produit de la taxe sera désormais destiné au seul financement de mesures en faveur de l'agriculture visant à préserver la viabilité et la durabilité des terres cultivables, à savoir en particulier, des projets répondant aux conditions de la loi sur les améliorations foncières, le paysage, la biodiversité, la vulgarisation agricole et les pratiques culturelles réduisant l'usage de produits phytosanitaires (al. 1, lettres a à d). Les alinéas 2 et 3 sont pour leur part modifiés afin d'énumérer plus clairement les sources d'alimentation du fonds, dont notamment une part provenant du produit des taxes issues du fonds de compensation et visé à l'article 30D, alinéa 1, lettre b LaLAT. Le département chargé de l'agriculture assumera sa gérance.

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

Annexes :

- 1) *Rapport de l'ARE du 28 mars 2019*
- 2) *TF 1C_132/2015, du 16 août 2017, publié ATF 143 II 568, traduit en français in RDAF 2018 II 21*
- 3) *Planification des charges et revenus de fonctionnement découlant du projet (art. 31 RPF CB – D 1 05.04)*
- 4) *Tableau comparatif*

ANNEXE I

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

Office fédéral du développement territorial ARE

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

Canton de Genève

Rapport d'examen

TABLE DES MATIÈRES

A. Situation de départ	3
I. Objet de l'examen	3
II. Contexte	3
III. Critères de contrôle et importance de l'examen	3
IV. Déroulement de l'examen	4
B. Examen	4
V. Objet et calcul de la taxe	4
a) Principe	4
b) Exemptions de la taxe	5
c) Conclusion	6
d) Détails relatifs au calcul de la taxe	6
e) Difficultés dans l'exécution, qui pourraient dans les faits conduire à une exemption de la taxe	7
VI. Exigibilité et recouvrement de la taxe	7
VII. Utilisation du produit de la taxe	7
C. Proposition	9

A. SITUATION DE DÉPART

I. Objet de l'examen

L'examen porte sur la question de savoir si le Canton de Genève, avec son régime de compensation en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2011, satisfait aux exigences du mandat législatif de l'article 5 de la loi sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700) et évite ainsi l'application de l'article 38a, alinéa 5, LAT.

II. Contexte

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

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

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

III. Critères de contrôle et importance de l'examen

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

IV. Déroulement de l'examen

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

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

En date du 21 août 2018, le Canton de Genève a transmis à l'ARE la documentation déterminante, à savoir les extraits de la réglementation d'application, les projets de loi et rapports parlementaires ayant abouti à celle-ci ainsi qu'une brève motivation expliquant les raisons pour lesquelles le canton estime remplir les exigences de l'article 5 LAT. Sur la base des questions posées par l'ARE, dans l'accusé de réception du 30 octobre 2018, le canton a produit une motivation ampliative par écriture du 26 novembre 2018.

Par acte du 21 décembre 2018, l'ARE a soumis un projet de son rapport d'examen au Canton de Genève et l'a invité à prendre position jusqu'au 1^{er} février 2019. Le 31 janvier 2019, le canton a déposé sa prise de position. Il y expose ne pas partager les motifs du projet de rapport d'examen et en conteste les conclusions. Il persiste dans son argumentation ressortant de ses précédents courriers des 21 août et 26 novembre 2018.

Le Canton de Genève y précise par ailleurs que le Conseil d'État déposera prochainement sur le bureau du Grand Conseil un projet de loi qui permet de mettre en conformité la législation genevoise avec les exigences figurant dans le projet de rapport d'examen. En particulier, le montant permettant de définir la notion d'avantage majeur des plus-values devrait être abaissé de 100 000 à 30 000 francs et le forfait de 30 francs le m² dans le calcul final de la plus-value devrait être supprimé. Le projet de loi laisse en revanche inchangé l'article 30D, alinéa 3, de la *loi d'application du 4 juin 1987 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire* du Canton de Genève (LaLAT; RSG L 1 30), selon lequel le fonds de compensation verse à la trésorerie générale de l'État de Genève les montants qui, sans la taxation des plus-values dues à des mesures d'aménagement du territoire, auraient été perçus au titre de l'impôt sur les bénéfices et gains immobiliers.

B. EXAMEN

V. Objet et calcul de la taxe

a) Principe

Selon l'article 30E, alinéas 1 et 2, en lien avec les articles 30C et 30I, alinéa 1, LaLAT, la création d'une zone à bâtir ou d'une zone de développement en lieu et place d'une zone inconstructible fait l'objet d'une compensation de 20 % lorsque l'augmentation de valeur d'un bien-fonds consécutive à une telle mesure d'aménagement représente un montant total égal ou supérieur à 100 000 francs. Sous réserve de la question de savoir si les augmentations de valeur de moins de 100 000 francs peuvent être exemptées de compensation, cette réglementation remplit les exigences de l'article 5, alinéa 1^{bis}, 1^{ère} et 3^{ème} phrases, LAT. En outre, il convient d'examiner si les autres exceptions prévues demeurent dans le cadre de ce qu'admet l'article 5, alinéas 1^{bis} ss, LAT.

b) Exemptions de la taxe

A teneur de l'article 30G, alinéa 3, LaLAT, l'État et les communes sont exemptés de la taxe sur la plus-value. Ceci correspond aux exigences de l'article 5, alinéa 1^{quinquies}, lettre a, LAT. Une exemption de la taxe pour la Confédération, qui serait prévue par une autre disposition du droit fédéral, ainsi que le prévoit par exemple l'article 62d de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010), demeure réservée.¹

Ainsi que précédemment mentionné, une exemption de compensation est prévue pour les augmentations de valeur d'un bien-fonds consécutive à une mesure d'aménagement n'atteignant pas le montant de 100 000 francs.

Au titre d'exception à la règle de la compensation des avantages résultant de mises en zone de 20 % au moins (art. 5, al. 1^{bis}, LAT), l'article 5, alinéa 1^{quinquies}, LAT prévoit ce qui suit:

« 1^{quinquies} Le droit cantonal peut prévoir une exemption de la taxe dans les cas suivants:

- a. elle serait due par une collectivité publique;
- b. son produit escompté serait insuffisant au regard du coût de son prélèvement. »

Abstraction faite de l'article 5, alinéa 1^{quater}, LAT, le droit fédéral ne prévoit pas d'autres exceptions.

Dans son arrêt 1C_132/2015 du 16 août 2017 (publié aux ATF 143 II 568, et traduit en français *in* Revue de droit administratif et de droit fiscal 2018 II 21), le Tribunal fédéral a considéré que la disposition de la *Legge del 21 giugno 2011 sullo sviluppo territoriale* del Cantone Ticino (LST; RL 701.100), prévoyant une valeur minimal pour la compensation de 100 000 francs, était contraire au droit fédéral et l'a annulée. Les juges fédéraux ont laissé la question de savoir s'il s'agissait d'une limite d'exonération (« Freibrenze ») ou d'un montant exempté (« Freibetrag », franchise exemptée d'impôt) ouverte et ont estimé que la valeur minimale en question devait en tout état de cause être considérée comme contraire au droit fédéral au regard de sa hauteur.

Le canton déduit l'**exemption de la compensation pour les augmentations de valeur inférieures à 100 000 francs** de l'article 5, alinéa 1, LAT. Les augmentations de valeur inférieures à cette limite ne consistent pas à son sens dans un avantage majeur constituant une plus-value.

Le législateur a volontairement posé des exigences minimales de la compensation des plus-values aux alinéas 1^{bis} à 1^{sexies} de l'article 5 LAT. Ainsi, les avantages résultants de mises en zone doivent nécessairement être compensés par une taxe de 20 %. Les potentielles exceptions sont exhaustivement traitées à l'alinéa 1^{quinquies} de l'article 5 LAT. Les cantons ne peuvent dès lors définir la notion juridique indéterminée d'*« avantages majeurs »* de manière à soustraire certains objets à la compensation alors qu'ils devraient y être soumis en application des alinéas 1^{bis} à 1^{sexies} de l'article 5 LAT.

Le canton a calculé qu'avec un abaissement de la limite d'exonération à 30 000 francs les coûts de prélèvements augmenteraient de 775 000 francs alors que les revenus de la taxe n'augmenteraient que de 771 000 francs. Dans l'arrêt précité, le Tribunal fédéral a accordé une valeur accrue au principe d'égalité de traitement dans ce contexte: Plus la limite d'exonération est basse, moins les problèmes relatifs à l'égalité de traitement seront importants. Même si avec un abaissement de la limite d'exonération à 30 000 francs les coûts de prélèvements ne seraient plus couverts, ce ne serait pas un motif suffisant pour ne pas se conformer à une jurisprudence du Tribunal fédéral qui a conclu qu'une limite à 100 000 francs violait le droit fédéral.

Si le canton fixait nouvellement sa limite non pas à 30 000 mais entre 30 000 et 50 000 francs, l'ARE renoncerait à vouloir faire figurer le Canton de Genève sur la liste de l'article 38a, alinéa 5, LAT. Avec

¹ Cpr. ATF 121 II 138.

une limite d'exonération supérieure à 30 000 francs, le risque qu'un tribunal la considère comme non conforme au droit fédéral demeurerait toutefois.

Selon l'article 30H, alinéa 4, LaLAT, dans le calcul final de la plus-value, une somme de 30 francs par m² est forfaitairement portée en déduction. Le Canton de Genève ayant fixé le taux de la taxe de compensation au minimum de 20 %, la déduction forfaitaire susmentionnée aboutit inévitablement à une taxe effective inférieure aux 20 % requis.²

Le canton fait valoir que les prix des terrains en zone agricole auraient diminué en valeur réelle depuis les années 1960 et 1970. Selon son calcul, dans les années 1960, les prix oscillaient entre 20 et 25 francs le m², ce qui, avec une indexation à 2017 selon l'indice suisse des prix à la consommation, correspondrait à des prix de 70 à 87 francs le m². L'article 30H, alinéa 4, LaLAT permettrait ainsi, à l'avis du canton, une indexation de la valeur agricole résiduelle, qui est passée de 8 à 38 francs, montants généralement retenus dans les taxations.

Les bien-fonds peuvent prendre ou perdre de la valeur. En 1972, la séparation entre territoire constructible et territoire non-constructible a été instaurée. L'un des buts de cette séparation est de réaliser des marchés de terrains dissocié et de maintenir les prix des terrains agricoles suffisamment bas pour que les revenus puissent absorber les coûts liés à l'acquisition. Le fait que les prix aient diminué depuis lors n'est pas déterminant pour la taxe à la plus-value. Le calcul de la plus-value doit, selon le droit fédéral, partir de la valeur actuelle du terrain, sans mesures de planification, soit en principe la valeur du bien-fonds en tant que terrain agricole.

Aussi l'article 30H, alinéa 4, LaLAT conduit-il dans les faits à un taux de taxe inférieur à 20 %, ce qui contrevient au droit fédéral.

c) Conclusion

La limite d'exonération de 100 000 francs pour les augmentations de valeur d'un bien-fonds consécutive à une mise en zone n'est pas compatible avec le droit fédéral. Il en va de même de la déduction de 30 francs par m², en tant qu'elle concerne les mises en zone. En conséquence, il doit être requis que le Canton de Genève soit inscrit sur l'annexe de l'OAT, en application des articles 38a, alinéa 5, LAT et 52a, alinéa 5, OAT.

d) Détails relatifs au calcul de la taxe

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

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

Le droit cantonal ne contient aucune disposition d'application à cet égard. Se pose dès lors la question de savoir, dans le contexte de l'article 38a, alinéa 5, LAT, si une lacune non conforme au droit fédéral doit être constatée.

L'article 5, alinéa 1^{quater}, LAT ne contient aucun mandat législatif explicite. Il serait toutefois opportun que le canton précise dans sa législation ce qui doit être compris par délai approprié. Ceci permettrait d'offrir une certaine sécurité du droit aux personnes concernées. Ce délai peut également être défini

² Ce qui peut être illustré à l'aide de l'exemple suivant: Lorsqu'une parcelle de 1000 m² est mise en zone et passe ainsi d'une valeur de 10 à 610 francs le m², une taxe de compensation d'au moins 120 000 francs, calculée sur une plus-value de 600 000 francs (1000 m² x 600 francs le m²), devrait être prélevée. La déduction prévue par l'article 30H, alinéa 4, LaLAT conduirait toutefois au prélèvement d'une taxe de compensation de 114 000 francs seulement (0,2 x 1000 m² x 570 francs le m²). Or, un tel montant correspondrait à une taxe effective de 19 %, soit à un pourcentage inférieur au minimum requis par le droit fédéral.

dans un cas concret ou par le biais d'une ordonnance administrative. En ce sens, il apparaît concevable de considérer que cette disposition de droit fédéral soit directement applicable. Le canton est d'ailleurs parti de ce principe. Si cette norme devait ne pas être appliquée dans un cas concret, les contribuables seraient lésés et pourraient requérir l'application directe de ladite norme par voie judiciaire. Dans ce domaine, une application conforme au droit fédéral apparaît en ce sens possible et plausible.

L'article 5, alinéa 1^{sexies}, LAT est transposé à satisfaction à l'article 30N, alinéa 3, LaLAT. Ceci n'appelle aucune remarque supplémentaire.

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

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

VI. Exigibilité et recouvrement de la taxe

Selon l'article 30K LaLAT, la créance découlant de la taxe est exigible lors de l'aliénation du terrain ou 90 jours après l'entrée en force de l'autorisation définitive de construire. Ceci correspond aux prescriptions de l'article 5, alinéa 1^{bis}, 2^{ème} phrase, LAT.

A teneur de l'article 30I, alinéa 2, LaLAT, le montant de la taxe est adapté à l'indice suisse des prix à la consommation à dater de la notification du bordereau. Une telle indexation n'est pas prévue par le droit fédéral. Une évolution positive de l'indice conduirait à une taxe plus élevée, ce qui ne poserait aucun problème du point de vue du droit fédéral. A l'inverse, une évolution négative de l'indice conduirait à une taxe moins élevée et dès lors inférieure à la taxe minimale prévue par l'article 5, alinéa 1^{bis}, 1^{ère} phrase, LAT, attendu que le taux prévu par l'article 30I, alinéa 2, LaLAT correspond au taux minimal prescrit par l'article 5, alinéa 1^{bis}, 1^{ère} phrase, LAT. A l'avis de l'ARE, ce problème ne justifierait cependant pas que le Canton de Genève se voit appliquer la sanction prescrite par l'article 38a, alinéa 5, LAT.

VII. Utilisation du produit de la taxe

L'utilisation du produit de la taxe est essentiellement traitée à l'article 30D LaLAT. La mention des indemnités versées en application de l'article 30F LaLAT ne pose en tout cas pas de problème (art. 30D, al. 1, let. c, LaLAT).

Selon l'article 30D, alinéa 1, lettre a, LaLAT, le fonds de compensation finance les équipements communaux, à l'exception des équipements visés à l'article 19 de la loi fédérale. Par équipements communaux au sens de l'article 30D, alinéa 1, lettre a, LaLAT, il faut entendre toutes les constructions et installations à la charge des communes suite à l'adoption d'une mesure d'aménagement, notamment les infrastructures de quartier liées à la petite enfance et aux écoles primaires, à l'activité socioculturelle ou à celle des associations locales, ainsi que celles liées à l'aménagement d'espaces et de parcs publics intégrant la nature en ville, y compris les terrains nécessaires à cet effet, à l'exclusion des équipements de base du quartier, au sens de l'article 19 LAT (art. 1, al. 3, du *règlement d'application du 1^{er} juillet 1992 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire* du Canton de Genève [RaLAT; RSG L 1 30.01]). Cette utilisation du produit de la taxe apparaît compatible avec l'article 5, alinéa 1^{er}, LAT.

En ce qui a trait à l'article 30D, alinéa 1, lettre b, LaLAT, le canton précise que cette disposition renvoie non pas au fonds de « promotion » agricole, mais au fonds de « compensation » agricole prévu par l'article 33 de la loi du 21 octobre 2004 sur la promotion de l'agriculture du Canton de Genève (LPromAgr; RSG M 2 05). L'article 33 LPromAgr renvoie pour sa part au chapitre IV de cette loi. Or, les mesures prévues audit chapitre (améliorations des structures et mesures sociales) ne peuvent constituer d'autres mesures d'aménagement du territoire au sens des articles 5, alinéa 1^{er}, et 3 LAT que si elles servent à réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables, en particulier les surfaces d'assolement (art. 3, al. 2, let. a, LAT). Une utilisation du produit de la taxe ne servant pas une telle fin est incompatible avec l'article 5, alinéa 1^{er}, LAT. En ce qui concerne les améliorations des structures au sens des articles 18 et 19 LPromAgr, il n'y a probablement que les crédits d'investissements qui sont accordés pour les améliorations foncières (cf. art. 49, al. 1, let. a, de l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les améliorations structurelles dans l'agriculture [OAS; RS 913.1]) qui remplissent partiellement les exigences de l'article 3, alinéa 2, lettre a, LAT. Les mesures sociales au sens des articles 20 et 21 LPromAgr ne vise en particulier pas la fin prévue par l'article 3, alinéa 2, lettre a, LAT.

Aux termes de l'article 33, alinéa 1, 2^{ème} phrase, LPromAgr, le fonds de compensation agricole peut également contribuer au financement d'autres mesures en rapport avec l'agriculture. Ceci pourrait conduire à ce que des produits de la taxe soient utilisés à des fins incompatibles avec celles mentionnées à l'article 5, alinéa 1^{er}, LAT.

Eu égard à ce qui précède, il est conseillé au Canton de Genève d'adapter l'article 30D, alinéa 1, lettre b, LaLAT, en ce sens qu'une utilisation conforme au droit fédéral du produit de la taxe à la plus-value soit assurée.

L'article 30D, alinéa 3, LaLAT dispose par ailleurs:

« Le fonds de compensation verse à la trésorerie générale de l'État de Genève 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. »

Le législateur a traité le rapport avec l'impôt sur les gains immobiliers à l'article 5, alinéa 1^{sexies}, LAT, qui a la teneur suivante:

« En cas d'impôt sur les gains immobiliers, la taxe perçue est déduite du gain en tant que partie des impenses. »

Ni cette disposition ni celle relative à l'utilisation du produit de la taxe de l'article 5, alinéa 1^{er}, LAT ne prévoient que la diminution – par l'article 5, alinéa 1^{sexies}, LAT – de la substance sur laquelle porte l'impôt sur les gains immobiliers ne puisse être compensé par la compensation de la plus-value.

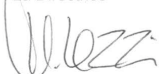
Selon le projet de loi, le droit cantonal genevois devrait aller au-delà du minimum obligatoire prévu par le droit fédéral. Si les prélèvements « sur-obligatoires » devaient être utilisés à d'autres fins que celles prévues par l'article 5, alinéa 1^{er}, LAT, l'ARE n'y verrait certes pas une raison justifiant de requérir l'inscription du Canton de Genève sur l'annexe à l'OAT en application de l'article 38a, alinéa 5, LAT. Cependant, l'article 30D, alinéa 3, LaLAT ne différencie pas les prélèvements « obligatoires » des prélèvements « sur-obligatoires ». En effet, le fonds de compensation verse indifféremment à la trésorerie générale de l'État de Genève tous les montants qui auraient été perçus au titre de l'impôt sur les bénéfices et gains immobiliers. Cette réglementation n'apparaît donc pas compatible avec l'article 5, alinéa 1^{er}, LAT. Il est dès lors conseillé au canton d'adapter l'article 30D, alinéa 3, LaLAT en ce sens qu'une utilisation conforme au droit fédéral des prélèvements « obligatoires » soit assurée.

C. PROPOSITION

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

Office fédéral du développement territorial

La Directrice



Maria Lezzi



Document	RDAF 2018 II p. 21
Date de l'arrêt	16.08.2017
Tribunal	Tribunal fédéral
Publication	Revue de droit fiscal
Domaines du droit	Droit public et droit administratif (général), Droit de l'aménagement du territoire et droit de la construction
Pages	21-33

RDAF 2018 II p. 21

PRINCIPES CONSTITUTIONNELS

Égalité et primauté du droit fédéral

Taxe sur la plus-value – Exemption

Art. 8 al. 1, 9 et 49, al. 1 Cst.; art. 5 al. 1, Ibis et Iquinquies lit. b LAT

La règle tessinoise selon laquelle seule une augmentation de la valeur du terrain supérieure à CHF 100'000, résultant de son affectation à la zone constructible et d'autres motifs, peut être considérée comme un avantage majeur, contrevient au principe d'égalité prévu par l'article 5, al. 1 LAT.

Faits:

A. Le 23 décembre 2014 a été publiée dans la feuille officielle n. 102-103/2014 (p. 10776-10781) la modification de la Loi tessinoise du 21 juin 2011 sur le développement territorial (LST). Cette modification législative, qui prévoit l'introduction d'un nouveau chapitre concernant la compensation des avantages et des inconvénients découlant de mesures d'aménagement, vise notamment l'art. 93, ayant pour titre marginal «*compensation des avantages majeurs*», et dont la teneur est la suivante:

«1 Est considéré comme avantage majeur donnant lieu au paiement d'une taxe de compensation l'augmentation de la valeur d'une parcelle supérieure à CHF 100'000 découlant

a) de son classement en zone à bâtir;

b) de la modification du plan d'utilisation comportant une augmentation d'au moins 0,2 point de l'indice d'utilisation ou d'au moins 1,5 points de l'indice de constructibilité;

c) d'un changement d'affectation engendrant une plus-value importante.

2 L'augmentation de la valeur d'une parcelle jusqu'à CHF 100'000 est exonérée de la taxe.»

B. À l'encontre de ladite modification de l'art. 93 LST, F P et S B ont déposé auprès du Tribunal fédéral un recours en matière de droit public au sens de l'art. 82 let. b LTF. Ils concluent à l'annulation de la norme attaquée, en critiquant uniquement le seuil de CHF 100'000.

RDAF 2018 II p. 21, 22



Le Conseil d'Etat du canton du Tessin, en son nom et pour le compte du Grand Conseil, conclut au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité. Dans leurs déterminations, les recourants confirment leurs conclusions.

La Cour de droit public du Tribunal fédéral a délibéré en audience publique le 16 août 2017.

Extrait des considérants:

let 2 [...]

3.1.Les recourants font valoir que la modification législative attaquée violerait le principe d'égalité de traitement (art. 8 Cst.), serait contraire au but de l'art. 5 al. 1 quinquies let. b LAT ainsi qu'au principe de la primauté du droit fédéral (art. 49 Cst.).

3.2.Le Tribunal fédéral fait preuve d'une certaine retenue lors du contrôle abstrait des normes. Il annule la norme cantonale uniquement si elle ne peut pas être interprétée d'une manière conforme à la Constitution fédérale, respectivement au droit fédéral supérieur, ou si, en raison des circonstances particulières, son contenu laisse apparaître avec une certaine vraisemblance qu'elle sera interprétée d'une manière qui leur est contraire. Pour déterminer la portée de la norme, il faut procéder à son interprétation en tenant compte de son texte (interprétation littérale), des travaux préparatoires (interprétation historique), du but poursuivi par le législateur (interprétation téléologique) ainsi que de sa relation avec d'autres dispositions (interprétation systématique). Le Tribunal fédéral ne privilégie aucune de ces méthodes et préfère s'inspirer pragmatiquement d'un pluralisme interprétatif (ATF 141 I 78 consid. 4.2 p. 82; 141 II 436 consid. 4.1 p. 441).

Il convient en outre de tenir compte de la portée de l'ingérence de la norme dans le droit fondamental, de la possibilité d'obtenir une protection de ce droit dans le cadre d'un contrôle ultérieur concret de la norme, des circonstances concrètes dans lesquelles la disposition doit être appliquée, de la possibilité de la corriger tout comme de ses effets sur la sécurité du droit. La seule fait que dans des cas isolés elle puisse être appliquée d'une manière contraire à la Constitution ne conduit pas, en soi, à son annulation (ATF 140 I 353 consid. 3 p. 358, 2 consid. 4 p. 14). L'intéressé dispose en effet de la possibilité d'invoquer une éventuelle inconstitutionnalité de la norme lors d'une application concrète de celle-ci (ATF 143 I 137 consid. 2.2 p. 139 et références citées). Les explications fournies par les autorités cantonales au regard

RDAF 2018 II p. 21, 23

de l'application future de la norme peuvent être prises en considération (arrêté 1C_225/2012 du 10 juillet 2013 consid. 2.1, in: SJ 2014 I p. 37).

3.3.Selon le principe de la force dérogatoire du droit fédéral (art. 49 al. 1 Cst.), lequel peut être invoqué comme droit constitutionnel indépendant, les cantons ne sont pas autorisés à légiférer dans les matières qui sont exhaustivement réglées par le droit fédéral; dans les autres cas, les cantons ne peuvent pas édicter des lois qui violent soit le sens soit l'esprit du droit fédéral et qui portent préjudice à sa concrétisation (ATF 142 II 369 consid. 5.2 p. 382 et références citées). Lors d'un contrôle abstrait d'une norme fondé sur l'art. 49 Cst., le Tribunal fédéral examine librement la question de la conformité des dispositions cantonales avec le droit fédéral (ATF 142 II 425 consid. 4.1 p. 427).

3.4.Une loi de portée générale viole l'interdiction de l'arbitraire (art. 9 Cst.), si elle ne repose pas sur des motifs objectifs sérieux ou si elle est dépourvue de sens et de but et qu'elle est insoutenable également dans son résultat (ATF 138 I 232 consid. 6.2). Le législateur cantonal, organe politique soumis à un contrôle démocratique, doit se voir reconnaître une grande liberté dans l'élaboration des lois: il dispose d'un pouvoir formateur étendu, en particulier dans les domaines qui dépendent très largement de facteurs politiques. Il n'appartient pas au Tribunal fédéral de revoir l'opportunité des choix effectués dans ce cadre. Une norme ne sera partant pas annulée au motif que d'autres solutions paraissent envisageables, voire préférables (ATF 136 I 241 consid.



3.1 et références; arrêts IC_287/2014 du 25 août 2015 consid. 8.5 et IC_409/2012 du 20 décembre 2013 consid. 2.4).

3.5.L'interdiction de l'arbitraire est intimement liée au principe de l'égalité de traitement devant la loi, qui est une forme particulière de celle-là (ATF 141 I 235 consid. 7.1 p. 237ss). Ce dernier principe, consacré à l'art. 8 al. 1 Cst., est lésé par un acte législatif lorsque celui-ci établit des distinctions juridiques importantes qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer, ou qu'il omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente (ATF 142 II 425 consid. 4.2 pag. 427; 142 I 195 consid. 6.1 p. 213). Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante. Une violation de l'art. 8 al. 1 Cst. peut toutefois trouver sa légitimation dans les objectifs poursuivis par le législateur (ATF 141 I 78 consid. 9.5 p. 93ss) qui –

RDAF 2018 II p. 21, 24

de manière générale mais tout particulièrement en matière de contribution publique – jouit d'une large marge de manoeuvre (ATF 136 I 1 consid. 4.1 p. 5; 133 I 249 consid. 3.3 p. 254; arrêt 2C_116/2014 du 16 août 2016 consid. 12.2.1), mais qui doit néanmoins respecter le principe d'égalité de traitement (ATF 142 II 182 consid. 2.2.2 p. 186).

4.1.L'art. 5 LAT, qui règle la compensation et l'indemnisation des avantages et des inconvénients majeurs résultant de mesures d'aménagement, a été introduit par la modification législative du 15 juin 2012 et est entré en vigueur le 1er mai 2014 (FF 2010 931; RO 2014 899). En ce qui concerne le présent litige, l'art. 5 LAT a la teneur suivante:

«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 [al. 1er]. Les avantages résultant de mesures d'aménagement sont compensés par une taxe d'au moins 20%. La compensation est exigible lorsque le bien-fonds est construit ou aliéné. Le droit cantonal conçoit le régime de compensation de façon à compenser au moins les plus-values résultant du classement durable de terrains en zone à bâtir [al. 1bis]. Le produit de la taxe est utilisé pour financer les mesures prévues à l'al. 2, ou d'autres mesures d'aménagement du territoire prévues à l'art. 3, en particulier aux al. 2, let. a, et 3, let. abis [1er]. [...] Le droit cantonal peut prévoir une exemption de la taxe dans les cas suivants: a. elle serait due par une collectivité publique; b. son produit escompté serait insuffisant au regard du coût de son prélèvement [1quinquies]».

Les dispositions transitoires prévues à l'art. 38a al. 4 LAT disposent que, dans les 5 ans à compter de l'entrée en vigueur de la modification du 15 juin 2012, les cantons établissent une compensation équitable des avantages et des inconvénients majeurs résultant des exigences de l'art. 5; passé ce délai, aucune nouvelle zone à bâtir ne peut être créée dans les cantons qui ne disposent pas d'un régime de compensation équitable répondant aux exigences de l'art. 5 (al. 5: compte tenu du fait que la loi est entrée en vigueur le 1er mai 2014, le délai de cinq ans échoit le 30 avril 2019, RO 2014 899).

4.2.à 6.3 [...]

7.1.La notion d'avantage majeur selon l'art. 5 al. 1 LAT est une notion juridique indéterminée et, dans le cadre de son interprétation, il convient de laisser une certaine marge d'appréciation aux cantons (ATF 140 I 201 consid. 6.1 p. 205ss; ATF 131 II 571 consid. 2.1 p. 278

RDAF 2018 II p. 21, 25

et ATF 105 Ia 134 consid. 2a sur la notion de prélèvement de la plus-value; sur l'évaluation de l'avantage majeur voir ATF 132 II 401 et arrêt IC_184/2014 du 23 février 2015; au sujet de la clause de rétroactivité de la loi genevoise concernant ce prélèvement voir l'arrêt IC_366/2016 du 13 février 2017).



7.2. Etant donné que le Parlement fédéral a uniquement imposé la compensation de la plus-value découlant du classement durable de terrains en zone à bâtir, en renonçant à introduire une compensation pour les plus-values découlant d'autres mesures de planification (art. 5 al. 1 bis troisième phrase LAT), le canton du Tessin a légitimement institué une telle compensation aussi pour d'autres mesures d'aménagement. Cela n'est toutefois pas décisif: seule faisant l'objet du présent litige la limite de CHF 100'000 prévue d'ailleurs également par la commune de Münchenstein dans le canton de Bâle-Campagne (ATF 142 I 177 consid. 3.2 p. 181). Or, comme relevé plus haut, la proposition présentée à l'époque par le Conseil des Etats prévoyait une exemption des plus-values inférieures à CHF 30'000. Bien que cette limite n'ait finalement pas été retenue, elle peut néanmoins être considérée comme une valeur indicative. Dans son message, le Gouvernement cantonal avait déjà retenu une limite notablement plus élevée de CHF 50'000. Cette limite tenait compte, d'une part, des attentes de ceux qui demandaient à ce qu'on ne réglemente pas de cas bagatelles et, d'autre part, de la volonté des communes de viser uniquement les plus-values «vraiment importantes»: solution définie par le Gouvernement comme adéquate, modérée et efficace. Le choix du Grand conseil de doubler cette limite, représentant une solution de compromis, n'a été justifié par aucun argument si ce n'est celui de rendre moins onéreux le paiement de la taxe pour les propriétaires concernés. Au surplus, d'après les calculs effectués par le Gouvernement et le Parlement cantonaux, il ressort qu'un tel montant engendrerait des recettes annuelles d'environ CHF 6,5 millions pour les communes et d'environ CHF 3,25 millions pour le canton, même s'il n'est pas précisé si les frais de perception seraient déjà déduits de ces montants. Le seuil de CHF 100'000 contesté, qui ne relève clairement pas de cas bagatelles, paraît ainsi couvrir plus que largement et de manière même excessive le coût de perception de la taxe sur la plus-value. Par ailleurs, les frais exposés par le Conseil d'Etat et l'argument selon lequel ceux-ci pourraient atteindre, voire dépasser, la somme de CHF 20'000 ne sont ni rendus vraisemblables ni calculables. En fait, le Gouvernement ne tente même pas d'expliquer pourquoi au Tessin ces coûts devraient être nettement et

RDAF 2018 II p. 21, 26

largement supérieurs à ceux prévus dans les autres cantons qui ne prévoient pas une valeur limite de cette ampleur.

7.3. A ce propos, on peut relever que, selon les normes déjà en vigueur ou prévues, certains cantons règlent la question au niveau contractuel (Grisons), d'autres ne fixent aucun montant minimal (Bâle-Ville [droit en vigueur], Neuchâtel, Schaffhouse, Schwyz, Soleure et Thurgovie), d'autres encore délèguent la question au pouvoir exécutif (Argovie, Jura et Valais) ou la traite par voie d'ordonnance (Glaris) ou règlent la question par rapport à une superficie déterminée (Nidwald et Uri pour des surfaces inférieures à 50 m², Zoug pour celles inférieures à 100 m²), alors que la majorité fixe un montant minimal (Bâle-Ville [projet] et Vaud de CHF 10'000, Appenzell Rhodes-Intérieures, Berne et Fribourg de CHF 20'000, Appenzell Rhodes-Extérieures, Bâle-Campagne, Obwald, Saint-Gall et Zurich de CHF 30'000), alors que seuls Genève, Lucerne et le Tessin prévoient une limite de CHF 100'000 (pour une liste des normes cantonales et une comparaison des plus-values dans les différents cantons voir <http://www.vlp-aspan.ch/de/themen/mehrwertabgabe>, d'où il ressort que le seuil minimal ne doit pas être trop élevé, en faisant référence à celui de CHF 30'000 indiqué par le Conseil des Etats).

7.4. La disposition litigieuse, clairement déséquilibrée, viole manifestement le principe d'égalité de traitement sur lequel se base la disposition fédérale et n'est clairement pas en mesure de rétablir un certain équilibre entre propriétaires très favorisés par les mesures d'aménagement et ceux désavantagés par celles-ci. Elle n'est pas non plus justifiée par les prétendus frais administratifs excessifs qui seraient engendrés par des modifications de valeurs insignifiantes, de surcroît non démontrés, étant rappelé que, d'après le Gouvernement cantonal, le montant de CHF 50'000 permettait déjà de limiter la taxe aux plus-values qualifiées de «vraiment importantes» et constituait une solution adéquate, modérée et efficace. L'exonération en question (ou le montant seuil dont il



sera question plus bas) ne permet pas d'atteindre une compensation adéquate des avantages et des inconvénients majeurs et est excessive.

7.5.La doctrine rappelle que l'art. 5 al. 1 LAT se base sur des motifs d'égalité de traitement et ne vise pas principalement des objectifs fiscaux. Il a pour but de garantir une certaine symétrie entre les situations de faits qui génèrent des avantages et celles qui créent des inconvénients découlant de mesures d'aménagement. Il vise en particulier à

RDAF 2018 II p. 21, 27

rétablir un équilibre entre propriétaires très favorisés et ceux qui sont très défavorisés. L'exonération sert à clarifier la notion d'avantage majeur. Le terme de «*compensation équitable*» indique qu'elle ne doit pas être intégrale et que le propriétaire peut donc bénéficier d'une partie de l'avantage généré par la mesure d'aménagement (Enrico Riva, in: Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch (éd.), Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, 2010, n. 84 ss ad art. 5). Selon la jurisprudence, la compensation est équitable si la taxe est proportionnée à l'avantage obtenu et si, cumulée à d'autres taxes, elle ne se révèle pas confiscatoire, soit, avec référence à l'ATF 105 Ia 134 consid. 3b p. 141ss, si elle ne dépasse pas la limite de 60% (à ce propos voir toutefois l'opinion contraire de Heinz Aemisegger, selon qui ce raisonnement est inexact, Der Mehrwertausgleich gemäss Art. 5 Abs. 1 – Abs. 1sexies RPG, in: AJP 2016, p. 633s). Par rapport à la possibilité des cantons de prévoir l'exemption en question, considérée comme un aspect secondaire, l'on relève uniquement que la règle demande de procéder à une comparaison entre les coûts de l'opération de recouvrement et le montant de la taxe à prélever et que la somme de CHF 30'000, retenue initialement par le Conseil des Etats, semble acceptable, étant précisé que cette somme n'a pas été reprise par la norme fédérale afin de laisser une marge de manoeuvre aux cantons en fonction de leur situation financière. Selon un auteur, dans ce contexte, le mécanisme choisi par certaines lois d'application, fondées sur l'exemption d'une plus-value déterminée («*importo esente*», «*Freigrenze*»), formule apparemment utilisée au Tessin et à Genève, constitue une solution générant un effet seuil, toutefois admissible puisque seule la plus-value qui dépasse ledit seuil constitue un avantage majeur. Ce système a toutefois pour conséquence qu'une plus-value supérieure à CHF 35'000 serait taxée avec un taux de 20%, le débiteur étant ainsi désavantagé par rapport au bénéficiaire d'une mesure d'aménagement engendrant uniquement une plus-value de CHF 30'000. Ce résultat, inéquitable, pourrait être évité si, au lieu de fixer une valeur seuil (limite d'exonération), à partir de laquelle intervient une imposition de toute la plus-value («*Freigrenze*»), on prévoyait un montant exonéré en tant que tel («*Freibetrag*»). Cette solution paraît également être compatible avec le droit fédéral puisque, à l'instar de la première, elle permet une comparaison entre les coûts de recouvrement de la taxe et les produits réalisés (Etienne Poltier, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen, [éd.], Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n. 32 et n. 67 ad art. 5, p. 113ss, et notes de bas de page n. 121-123). La doctrine relève aussi que la détermination d'une valeur minimale absolue à titre de seuil, au-dessous de laquelle on ne retient aucune plus-value majeure, est en partie considé-

RDAF 2018 II p. 21, 28

rée comme injuste puisqu'elle implique une inégalité de traitement. La fixation de ces montants forfaitaires, de somme seuils ou de plafonds, qui dans la pratique facilitent la mise en oeuvre de la compensation, est réputée comme acceptable dans la mesure où elle se situe dans le champ des plus-values de peu d'importance. Indépendamment du seuil relatif, il est retenu que l'on devrait pouvoir admettre une valeur minimale absolue de l'ordre de CHF 25'000, ce qui éviterait de surcharger l'autorité compétente avec le traitement de cas d'une telle nature (Adrian Schneider, Der angemessene Ausgleich für erhebliche Planungsvorteile nach Art. 5 Abs. 1 RPG, 2006, p. 115ss, 225)



7.6. En ce qui concerne la norme tessinoise, par rapport aux modifications effectuées par la commission parlementaire, l'on relève simplement que celle-ci a trouvé une solution moins onéreuse que celle proposée par le Gouvernement, à savoir la réduction du taux et le doublement du montant exonéré, sans invoquer ni de justification ni de critique quant à ce dernier (Patrizia Cattaneo Beretta, *Il modello ticinese di prelievo del plusvalore*, in: RtiD I-2015, Omaggio a Guido Corti, p. 437 ss, 455; le même auteur, *Il prelievo del plusvalore in Ticino*, in: *novità fiscali*, 2016, n. 9, p. 4 ss., p. 6 s.).

7.7. Même la doctrine considère que le montant exonéré de CHF 100'000, prévu par les législations genevoise et tessinoise, est excessif (Poltier, loc. cit., n. 67 ad art. 5, p. 113s et note de bas de page n. 121; le même auteur, *Le nouveau régime des contributions de plus-value de l'art. 5 LAT révisé. Une modeste avancée vers une répartition plus équitable des plus-values foncières?* in: Zufferrey/Waldmann (éd.), *Révision 2014 de la loi sur l'aménagement du territoire*, 2015, p. 255ss, p. 273 note de bas de page n. 54; Peter Hänni, *Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht*, 6e éd., note de bas de page n. 917 p. 254). Concernant la loi genevoise, la doctrine soulève des doutes quant au fait que l'on puisse encore parler d'une compensation adéquate des avantages, tout en indiquant que le montant de CHF 30'000, initialement proposé par le Conseil des Etats, peut servir de critère de référence. Concernant la loi tessinoise, la doctrine indique que le montant de CHF 50'000 prévu par le message du Gouvernement peut être considéré comme une somme adéquate (Lukas Bühlmann/Christa Perregaux Du Pasquier/Samuel Kissling, *Der Mehrwertausgleich im revidierten Raumplanungsgesetz*, in: VLP-ASPAN, *Raum & Umwelt*, n. 4/13 2013, p. 8, 14 e 23s). Malgré le fait que la limite d'exonération, soit le seuil de CHF 30'000 indiqué par le Conseil des Etats, n'ait pas été retenue dans la procédure parlementaire fédérale,

RDAF 2018 II p. 21, 29

il convient de considérer que ce montant peut être utilisé comme valeur indicative (Urs Eymann, *Grundsätze zur Ermittlung des Planungsmehrwerts nach Art. 5 RPG*, in: ZBI 116/2015, p. 167ss, p. 174 note de bas de page n. 27; Alain Griffel, *Raumplanungs- und -Baurecht*, 2e éd., p. 82; Beat Stalder, *Der Ausgleich von Planungsvorteilen – Aufbruch zu neuen Ufern*, in: *Schweizerische Baurechtstagung*, 2015, p. 75s, 89, qui relève que d'après les débats parlementaires ne devaient être compensés les «relativ geringe Planungsmehrwerte», p. 89; Bernhard Waldmann/Peter Hänni, *Raumplanungsgesetz*, 2006, n. 14 ad art. 5, p. 125 indiquent un montant de CHF 25'000). Dans le canton de Berne, une grande partie des communes fixe une limite d'exonération diversifiée, par exemple de 500 m² ou de CHF 50'000 (Urs Eymann, *La compensation de la plus-value dans le Canton de Berne*, in: VLP-ASPAN 5/11, p. 11; quant aux différentes méthodes de calcul de la plus-value «absoluter Freibetrag» ou «relative Freiquote» voir Markus Wirth, *Die Ausgestaltung der Planungswertabschöpfung*, 1976, p. 243; d'autres auteurs ne s'expriment pas spécifiquement sur la question litigieuse qui nous occupe: Clémence Grisel Rapin, *La compensation de la plus-value selon la LAT révisée*, in: *Journées suisses du droit de la construction*, 2015, p. 249ss, p. 255s).

7.8. La norme contestée ne reflète ainsi ni l'esprit ni la finalité de l'art. 5 al. 1 quinquies lettre b LAT, parce que les recettes prévisibles découlant de la taxe sont, en principe, sans doute largement supérieures aux coûts de perception. Comme relevé par la doctrine, l'exonération doit en effet se limiter objectivement aux cas de peu d'importance, alors qu'une exonération de CHF 100'000 est certainement excessive. Il sied en outre de souligner que les déterminations exposées dans le cadre du recours n'éclaircissent pas la question de savoir comment au Tessin la taxe de plus-value devrait être calculée. En effet, dans le message du Gouvernement il est précisé que l'exonération proposée de CHF 50'000 constituerait une quote-part absolue entièrement exonérée de l'impôt («Freibetrag»), de telle sorte que, par exemple, si la plus-value s'élevait à CHF 60'000, la taxe serait calculée et due sur seulement CHF 10'000, puisque seule la fraction qui dépasse l'exonération serait imposée. Dans sa réponse sur recours, le Gouvernement semble en revanche admettre le calcul proposé par les recourants, selon lesquels, si l'on considère qu'il s'agit d'une limite d'exonération



(«Freigrenze»), une plus-value de CHF 100'000, avec un taux de 20%, conduirait à une taxe de CHF 20'000. D'après le calcul initial du Gouvernement, la taxe calculée sur une plus-value dépassant les CHF 100'000 ne pourrait que

RDAF 2018 II p. 21, 30

difficilement couvrir les frais de perception: pour une plus-value de CHF 101'000 la taxe se monterait en effet seulement à CHF 200, montant manifestement insuffisant pour couvrir les coûts administratifs. Cette question, déterminante, devra aussi être clarifiée par le Parlement cantonal.

8.1. Une toute autre question, non litigieuse en l'espèce, est de savoir si les cantons doivent respecter la portée et le sens de l'art. 5 al. 1 quinzième lettre b LAT également lorsqu'ils introduisent une taxe pour la plus-value générée par des mesures d'aménagement autres que le classement d'une parcelle en zone à bâtir ou si, dans ces cas, ils peuvent déterminer librement les modalités de perception de la taxe et fixer, à leur gré, les montants exonérés.

8.2. En effet, à titre d'exemple, l'art. 93 LST prévoit l'exemption de la taxe de plus-value en cas de classement (lettre a), mais aussi pour les modifications du plan d'utilisation comportant des augmentations importantes de l'indice d'exploitation ou de construction (lettre b) ou en cas de changement d'affectation engendrant une plus-value importante (lettre c). Il résulte clairement du texte de la norme incriminée que le législateur tessinois, en se référant au principe de l'égalité de traitement entre propriétaires avantagés et désavantagés par des mesures d'aménagement, a voulu prélever la taxe sur la plus-value même pour les deux cas qui ne sont pas expressément prévus par le droit fédéral. Pour ces cas également, l'exonération a été fixée à CHF 100'000, mais en prévoyant un taux d'impôt de 30% pour un changement d'affectation et de 20% pour les deux autres cas (art. 94 LST). L'analyse des travaux préparatoires ne permet pas d'identifier des indications qui permettraient de justifier une analyse contraire à celle découlant de la lecture du texte clair et univoque de l'art. 93 LST, étant donné que le montant de l'exonération est toujours le même (ATF 143 V 148 consid. 5.1 p. 155; 143 IV 122 consid. 3.2.3 p. 125; 141 II 436 consid. 4.1 p. 441). A ce propos, il est possible d'observer que l'art. 5 al. 1 bis LAT prévoit une réglementation de base de la taxation de la plus-value découlant des mesures de planification: les cantons sont donc libres de prévoir un prélèvement sur la plus-value, dans d'autres cas que les mesures d'aménagement, tels en particulier les densifications de grande envergure («Aufzonungen») ou les changements de destination («Umzonungen»). Ces deux derniers cas, qui génèrent des gains importants, sont entre autres les plus fréquents au Tessin, dans la mesure où, à la suite de la modification de la LAT qui impose la réduction des zones à bâtir notoirement surdimensionnées, des nouveaux classements

RDAF 2018 II p. 21, 31

en zone à bâtir seront rarissimes. En relation avec une meilleure gestion du territoire, il serait néanmoins admissible et raisonnable de fixer des taux différenciés pour les différents cas (message n. 6728, p. 25; Cattaneo-Beretta, II prelievo, p. 6s).

8.3. Dans ce domaine, la doctrine souligne que le mandat de légiférer n'est pas rempli uniquement par la mise en oeuvre de la réglementation minimale prévue par l'art. 5 LAT, limitée au cas de classement en zone à bâtir, puisqu'il faut aussi compenser les importantes possibilités de densification et de changement d'affectation (Hänni, op. cit., p. 253; Aemisegger, loc. cit., p. 635; Cattaneo-Beretta, II modello ticinese, p. 453 et note de bas de page n. 68, selon lequel une réglementation limitée au minimum fédéral n'aurait aucun impact; voir aussi Griffel, op. cit., p. 80s; Bühlmann/Perregaux Du Pasquier/Kissling, loc. cit., p. 21, alors que Poltier, loc. cit., n. 85 p. 126, observe que les normes fédérales applicables au prélèvement minimal ne semblent pas, à première vue, pertinentes dans le cadre du régime cantonal élargi, tout en relevant que les Cantons, dans un souci de praticité, ne devraient pas prévoir une multitude de règles).



8.4. Dans la mesure où l'art. 5 al. 1 LAT impose une compensation adéquate des avantages majeurs et que la limite doit être liée aux coûts de la perception de la taxe, les critères de l'importance de l'avantage et des coûts de celui-ci devraient en principe valoir aussi pour les densifications et les changements d'affectation. Les difficultés liées à leur calcul pourraient être prises en compte dans la fixation de taux et de limites d'exonération différents, étant donné que le calcul de la plus-value dans le cadre d'un classement durable de terrains en zone à bâtir est normalement plus facile.

Il ne convient toutefois pas de s'arrêter plus longtemps sur cette question, qui sort de l'objet du litige. Il n'est en effet pas contesté qu'au Tessin la norme en question est volontairement applicable à des cas qui ne sont pas directement imposés par le droit fédéral et que le législateur tessinois, en ce qui concerne le montant de l'exonération de la taxe sur la plus-value, n'a pas effectué de distinction entre les augmentations de valeurs découlant de classements en zone à bâtir de ceux dérivant d'autres mesures d'aménagement. Le Gouvernement cantonal n'a ni soutenu ni démontré que la compensation adéquate des avantages majeurs visée par l'art. 5 al. 1 LAT se référerait uniquement à ceux découlant des classements en zone à bâtir (art. 93 let. a LST), à l'exclusion des autres mesures d'aménagements au sens de l'art. 93 lettres b et c LST. Le Tribunal fédéral ne doit en effet pas s'exprimer sur tous les

RDAF 2018 II p. 21, 32

cas d'application de l'art. 5 LAT, mais uniquement sur ceux soumis à son appréciation, soit sur la solution tessinoise et uniquement dans la mesure où celle-ci est contestée. Il ne lui incombe en particulier pas de déterminer la limite d'exonération, ni de choisir sa méthode de calcul: ce qui, dans les limites de l'art. 5 al. 1quinquies let. b LAT, relève de la compétence des cantons. Il est toutefois déterminant que le montant de la limite d'exonération soit proportionné aux coûts de perception, ce qui n'est manifestement pas le cas pour la somme de CHF 100'000. A ce propos, il est opportun de relever que la question n'est pas celle de savoir combien le canton encaissera globalement, mais si les coûts de perception pour chaque prélèvement individuel sont justifiés par rapport au produit de la taxe. Si le canton du Tessin a choisi de compenser les avantages découlant de mesures de planification autres que le classement des parcelles, ceci n'implique pas que pour les autres cas il ne faille pas une compensation adéquate des avantages majeurs prévue par l'art. 5 al. 1 LAT; même dans ce cas, une éventuelle renonciation à percevoir la taxe se justifie uniquement lorsque les coûts y relatifs sont supérieurs au montant de celle-ci. Or, dans le cas d'espèce, le montant litigieux est clairement contraire au droit fédéral, non seulement dans le cas d'un classement en zone à bâtir, mais aussi pour les autres cas prévus par la norme cantonale contestée puisqu'il n'existe aucune relation entre les frais de perception de la taxe et le produit en découlant.

9.1. Il convient enfin de relever que, du point de vue du principe de l'égalité de traitement des propriétaires concernés, le choix d'un montant exonéré en tant que tel («Freibetrag») est clairement plus équitable que le choix fondé sur un montant seuil («Freigrenze»). En effet, dans la première hypothèse, le montant exonéré en tant que tel ne conduit pas à une inégalité de traitement majeure par rapport aux propriétaires appelés à s'acquitter d'une taxe lorsque ce montant est dépassé: pour une plus-value de CHF 31'000 avec un montant exonéré de CHF 30'000 et un taux de la taxe de 20%, l'intéressé devrait verser une somme de CHF 200, le même montant qui serait dû pour une plus-value de CHF 101'000 avec un montant exonéré de CHF 100'000. Dans la deuxième hypothèse, avec un montant seuil de CHF 30'000, pour une plus-value de CHF 31'000 une taxe de CHF 6'200 serait due, alors que pour une plus-value de CHF 29'000 aucune taxe ne serait due. Le système du montant exonéré en tant que tel, apparemment choisi par le législateur tessinois, permet de mieux tenir compte de l'égalité de traitement entre les propriétaires concernés, mais ne permet pas forcément à l'Autorité d'utiliser les recettes résultant des plus-values pour

RDAF 2018 II p. 21, 33



rembourser les inconvénients découlant des mesures de déclassement. Il s'ensuit que, en choisissant un montant seuil, les inégalités entre propriétaires touchés sont très importantes et plus ce seuil sera élevé plus la lésion du principe de l'égalité de traitement sera majeure: en effet, dans l'hypothèse d'un montant seuil de CHF 100'000, une plus-value de CHF 99'000 serait exonérée de toute taxe, alors que la taxe pour une plus-value de CHF 100'100 s'élèverait à CHF 20'020, résultat certes plus intéressant pour l'Etat mais discriminatoire et inéquitable entre tous les propriétaires concernés.

9.2. Afin de distinguer les plus-values majeures de celles sans importance, la doctrine privilégie, par souci de simplicité, la solution du montant exonéré en tant que tel par rapport à celle du montant seuil (Poltier, loc. cit., n. 67 ad art. 5, p. 114; Eymann, loc. cit., p. 167 ss, 174; Waldmann/Hänni, op. cit., n. 14 ad art. 5, p. 125; sur les différentes méthodes de calcul de la plus-value «absoluter Freibetrag» ou «relative Freiquote», voir Markus Wirth, op. cit., p. 243). Comme vu plus haut, les deux solutions présentent des avantages et des inconvénients. Il appartient en principe aux cantons de choisir celle qui leur paraît la plus adéquate, équitable et équilibrée, étant considéré que seulement une application d'un montant exonéré en tant que tel ou d'un montant seuil relativement bas permet d'atteindre des résultats compatibles avec l'art. 5 al. 1er et l'quinquies LAT dans le respect du principe de l'augmentation de la charge administrative en relation avec les coûts de perception ainsi que de celui de l'égalité de traitement. Il s'agit toutefois de choix ayant une forte composante politique que le Tribunal fédéral analyse avec retenue.

10. Sur la base de ce qui précède, le recours doit être admis et l'art. 93 al. 1 LST annulé dans la mesure où il prévoit un montant exonéré en tant que tel de CHF 100'000. [...]

***(Tribunal fédéral, 16 août 2017, F.P et S. B. c. Conseil
d'Etat de la République et canton du Tessin,
1C_132/2015, publié aux ATF 143 II 568)***

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

Projet présenté par Département du territoire

<i>(montants annuels, en mio de F)</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	dès 2026
TOTAL charges de fonctionnement	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Charges de personnel [30]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Biens et services et autres charges [31]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Charges financières	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Intérêts [34]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
1.750%								
Amortissements [33 + 366 - 466]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Subventions [363+369]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Autres charges [30-36]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
TOTAL revenus de fonctionnement	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Revenus [40 à 46]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
RESULTAT NET FONCTIONNEMENT	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Remarques :

Les revenus liés à la taxe sur les plus-values foncières imputés au DT demeurent comptabilisés au bilan. Les parts liées aux équipements communaux et au fonds de compensation agricole le sont puisque non destinées à l'Etat. La part destinée à financer la réalisation d'espaces publics cantonaux pourrait attendre, pendant quelques années, jusqu'à 15MF annuels (basée sur un potentiel taxable à 35% et appliqué aux MZ prévues entre 2019 et 2030). Elle est aussi maintenue au bilan dans le fonds des

Date et signature du responsable financier :

24.01.2019

F. DEKONINCK

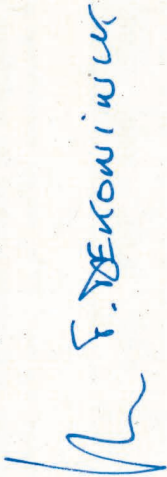


PLANIFICATION DES CHARGES ET REVENUS DE FONCTIONNEMENT DÉCOULANT DU PROJET**Projet de loi modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (L 1 30)****Projet présenté par Département du territoire****Remarques (suite) :**

équipements cantonaux créé à cet effet et sera affectée en recettes aux projets de lois d'investissements cantonaux concernés. Il s'agit en effet d'attribuer aussi à l'Etat des moyens de réaliser des espaces publics sur son périmètre. La nouvelle répartition entre ces 3 objets après financement des indemnités versées en application de l'article 30F de la loi (L 1 30) tout comme les critères et modalités d'attribution sur les projets d'équipements cantonaux feront l'objet d'une modification du règlement d'application de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (L 1 30.01).

Date et signature du responsable financier :

24.01.2019

 F. Xenow

Texte actuel	Texte proposé
Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (L 1 30)	
	Art. I Modifications
	La loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 (L 1 30), est modifiée comme suit :
Titre IIIA Compensation des plus-values et indemnisation	
Art. 30C Principe	Art. 30C (nouvelle teneur)
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.	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 30P.
Art. 30D Fonds de compensation	Art. 30D, al. 1, phrases introductives (nouvelle teneur) et al. 3 (abrogé, l'alinéa 4 ancien devenant l'alinéa 3)
<p>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 :</p> <p>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;</p> <p>b) le fonds de compensation agricole prévu par la loi sur la promotion de l'agriculture, du 21 octobre 2004;</p> <p>c) les indemnités versées en application de l'article 30F.</p>	<p>¹ Sous la dénomination de « Fonds de compensation des mesures d'aménagement », il est créé un fonds affecté, qui recueille le produit des taxes perçues en vertu des articles 30E et suivants. Son but est de financer, dans la mesure de ses possibilités :</p>
<p>² La répartition du produit des taxes perçues entre les bénéficiaires définis aux lettres a et b de l'alinéa 1 est fixée par voie réglementaire après consultation des milieux concernés.</p>	<i>sans modification</i>
<p>³ Le fonds de compensation verse à la trésorerie générale de l'Etat de Genève 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.</p>	<i>abrogé</i>
<p>⁴ Le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil, à la fin de chaque législature, un rapport sur l'utilisation du fonds.</p>	<i>devenir l'al. 3</i>
Art. 30E Avantage	Art. 30E, al. 1 (nouvelle teneur)
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 francs.	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 30 000 francs.
<p>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.</p>	<i>sans modification</i>

Texte actuel	Texte proposé
<p>Art. 30F Indemnisation</p> <p>1 Une indemnité ne peut être versée que lorsque les inconvénients provoqués par une mesure d'aménagement sont équivalents à une expropriation matérielle.</p> <p>2 Mention est faite au registre foncier de tels versements.</p>	<p><i>sans modification</i></p>
<p>Art. 30G Assujettissement</p> <p>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.</p> <p>2 Lorsque plusieurs personnes sont propriétaires d'un bien-fonds, elles sont solidairement obligées envers l'Etat.</p>	<p><i>sans modification</i></p> <p>Art. 30G, al. 3 (nouveau, l'al. 3 ancien devenant l'al. 4)</p> <p><i>sans modification</i></p>
<p>3 Lorsque plusieurs personnes sont propriétaires de plusieurs parcelles faisant l'objet de la même mesure d'aménagement, le calcul s'opère sur l'ensemble de ces parcelles.</p>	<p><i>sans modification</i></p>
<p>Exemption</p> <p>3 L'Etat et les communes sont exemptés de la taxe sur la plus-value.</p>	<p><i>sans modification</i></p>
<p>Art. 30H Calcul de la plus-value</p> <p>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.</p> <p>2 Avant le déclassement, la valeur du bien-fonds est égale au prix payé pour l'acquisition du bien augmenté des impenses ou, à défaut de prix, à sa valeur vénale.</p> <p>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.</p> <p>4 Dans le calcul final de la plus-value, une somme de 30 F par m² est forfaitairement portée en déduction.</p> <p>5 Il est tenu compte, cas échéant, des mesures de compensation simultanées consenties par le débiteur de la taxe sur la plus-value.</p> <p>5 Les soultes versées en application d'une clause figurant dans un acte de vente, ou dans tout autre acte juridique équivalant économiquement à une vente, font partie du</p>	<p>Art. 30H, al. 2 à 5 (nouvelle teneur) et al. 6 (nouveau)</p> <p><i>sans modification</i></p> <p>2 Avant la mesure d'aménagement, la valeur du bien-fonds est égale au prix payé pour l'acquisition du bien augmenté des impenses ou, à défaut de prix, à sa valeur vénale.</p> <p>3 Après la mesure d'aménagement, 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.</p> <p><i>abrogé</i></p> <p>4 Il est tenu compte, cas échéant, des mesures de compensation simultanées, impliquant un gain de terrains de même catégorie que ceux faisant l'objet de la mesure d'aménagement considérée, consenties par le débiteur de la taxe sur la plus-value.</p>

Texte actuel	Texte proposé
	prix payé pour l'acquisition du bien. Le débiteur de la taxe au sens de l'article 30G est tenu d'en aviser immédiatement l'autorité de taxation, laquelle, si nécessaire, reconsidère sa décision en application de l'article 30L.
	6 Pour le calcul de la taxe, le montant qui est utilisé dans un délai de 5 ans pour l'acquisition d'un bâtiment agricole de remplacement destiné à être exploité à titre personnel est déduit de l'avantage résultant d'un classement en zone à bâtir ou de développement. Si la taxation a déjà été effectuée, l'autorité de taxation reconsidère sa décision dans ce délai de 5 ans en application de l'article 30L par analogie.
Art. 30I Taux de la taxe	<i>sans modification</i>
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.	<i>sans modification</i>
Art. 30J Taxation	Art. 30J (nouvelle teneur)
La taxation s'opère sur la base d'un bordereau notifié par le département 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.	1 La taxation s'opère sur la base d'un bordereau notifié par le département chargé des finances lors de l'aliénation du terrain ou lors de la délivrance d'une autorisation de construire. En cas d'annulation de la mesure d'aménagement par un tribunal, la décision de taxation est nulle de plein droit.
	2 La taxation se prescrit par 5 ans à compter de l'aliénation du terrain ou de la délivrance de l'autorisation de construire. La prescription ne court plus si, avant son échéance, un bordereau a été notifié.
	3 La mesure d'aménagement du territoire susceptible de donner lieu à une décision de taxation fait l'objet d'une mention au registre foncier.
Art. 30K Perception	<i>sans modification</i>
La créance découlant de la taxe est exigible lors de l'aliénation du terrain ou 90 jours après l'entrée en force de l'autorisation définitive de construire.	
Art. 30L Reconsidération	Art. 30L (nouvelle teneur)
Au cas où, postérieurement à la taxation au sens de l'article 30J et jusqu'à l'exigibilité de la créance au sens de l'article 30K, 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, jusqu'à la perception de la créance au plus tard, procéder à une reconsidération de la taxation	1 Au cas où, postérieurement à la taxation au sens de l'article 30J, alinéa 1, l'un des éléments entrant dans le calcul de celle-ci subit une modification sensible et pour autant que le terrain en cause n'ait pas changé de propriétaire, le département chargé des finances peut, d'office ou à la demande de ce propriétaire, procéder à une reconsidération de la taxation.
	2 La reconsidération se prescrit par 5 ans à compter de la date de notification du bordereau de taxation au sens de l'article 30J, alinéa 1. La prescription ne court plus si avant son échéance, le département chargé des finances a reconsidéré la taxation

Texte actuel	Texte proposé
<p>Art. 30M Hypothèque légale</p> <p>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.</p> <p>² L'hypothèque est inscrite au registre foncier à titre déclaratif, sur la seule réquisition du département, accompagnée du bordereau de taxation.</p> <p>³ L'hypothèque est radiée, sur réquisition prise sans tarder du département, au paiement complet de la taxe.</p>	<p>ou le propriétaire a déposé une demande en reconsidération.</p> <p><i>sans modification</i></p> <p><i>sans modification</i></p> <p><i>sans modification</i></p>
<p>Art. 30N Recouvrement</p> <p>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, conformément aux dispositions de ladite loi.</p> <p>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.</p> <p>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, du 9 novembre 1887, et son acquittement ne dispense pas l'aliénateur ou ses ayants cause de tous autres impôts prévus par cette loi.</p>	<p>Art. 30N, al. 1 (nouvelle teneur)</p> <p>¹ Les bordereaux 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 chargé des finances, conformément aux dispositions de ladite loi.</p> <p><i>sans modification</i></p> <p><i>sans modification</i></p>
<p>Art. 30O Règlement</p> <p>Le Conseil d'Etat peut fixer par voie de règlement les modalités d'application des articles 30C à 30N.</p>	<p><i>sans modification</i></p>
<p>Art. 34 Recours contre les décisions du département</p> <p>¹ Les modalités de recours prévues aux articles 145 à 150 de la loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988, sont applicables aux</p>	<p>Art. 30P Réclamation (nouveau)</p> <p>¹ Les décisions prises en application des articles 30J et 30L peuvent faire l'objet d'une réclamation.</p> <p>² La réclamation doit être motivée et adressée par écrit à l'autorité de taxation, dans un délai de 30 jours à compter de la notification de la décision.</p> <p>³ L'autorité de taxation se prononce sur la réclamation.</p> <p>Art. 34, al. 2 (nouvelle teneur)</p> <p><i>sans modification</i></p>

Texte actuel	Texte proposé
<p>décisions du département prises en vertu des articles 13B, ainsi que 18 à 29 de la présente loi.</p>	
<p>² Les décisions prises en application des articles 30I et 30L peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif de première instance, dans sa composition prévue par l'article 44 de la loi de procédure fiscale, du 4 octobre 2001.</p>	<p>² Les décisions prises sur réclamation en application de l'article 30P peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif de première instance, dans sa composition prévue par l'article 44 de la loi de procédure fiscale, du 4 octobre 2001.</p>
<p>Art. 36 Dispositions transitoires</p>	<p>Art. 36, al. 6 (nouveau)</p>
<p><i>Modification du 29 novembre 2002</i></p> <p>¹ Les communes disposent d'un délai de 3 ans à compter de l'entrée en vigueur de l'article 11A pour établir leur plan directeur communal.</p>	<p><i>sans modification</i></p>
<p><i>Modifications du 1er juillet 2010</i></p> <p>² Les articles 30C à 30O, 34, alinéa 2, et 35A ne sont pas applicables aux mesures d'aménagement adoptées avant le 1er janvier 2005.</p>	<p><i>sans modification</i></p>
<p>³ Pour les mesures d'aménagement adoptées entre le 1er janvier 2005 et le 1er janvier 2011, seuls sont assujettis les propriétaires qui, à cette dernière date, n'ont pas aliéné leur terrain ou ne sont pas au bénéfice d'une autorisation définitive de construire entrée en force.</p>	<p><i>sans modification</i></p>
<p><i>Modification du 4 octobre 2013</i></p> <p>⁴ Le taux de 20% de la taxe sur la plus-value (art. 30I, al. 1) prévu par le nouveau droit ne s'applique qu'aux biens-fonds faisant l'objet de mesures d'aménagement du territoire adoptées dès la date de son entrée en vigueur. Le taux de 15% prévu par l'ancien droit demeure applicable aux biens-fonds ayant fait l'objet de mesures d'aménagement du territoire adoptées avant cette date.</p>	<p><i>sans modification</i></p>
<p><i>Modification du 12 mai 2017</i></p> <p>⁵ Le département supprime sans délai toute carte identifiant des zones réservées si celles-ci n'ont pas été adoptées selon la procédure visée à l'article 13C, alinéa 4.</p>	<p><i>sans modification</i></p>
	<p><i>Modification du ... (à compléter)</i></p> <p>⁶ Les modifications apportées par la loi [n° de la loi], du ... (à compléter), ne s'appliquent qu'aux biens-fonds faisant l'objet de mesures d'aménagement du territoire adoptées dès la date de son entrée en vigueur.</p>

Texte actuel	Texte proposé
	<p>Art. 2 Modification à d'autres lois</p> <p>¹ La loi d'application du code civil suisse et d'autres lois fédérales en matière civile, du 11 octobre 2012 (E 1 05), est modifiée comme suit :</p>
<p>Sous-section 2 Hypothèques légales</p>	<p>Sous-section 2 Hypothèques légales</p>
<p>Art. 147 Enumération</p> <p>¹ Sont au bénéfice d'une hypothèque légale au sens de l'article 836 CC :</p>	<p>Art. 147, al. 1, lettre d, chiffre 17 (nouveau)</p> <p>¹ Sont au bénéfice d'une hypothèque légale au sens de l'article 836 CC :</p>
<p>a) les impôts désignés à l'article 41 de la loi relative à la perception et aux garanties des impôts des personnes physiques et des personnes morales, du 26 juin 2008;</p> <p>b) les droits de timbre et d'enregistrement;</p> <p>c) les droits de succession;</p> <p>d) les créances résultant, au profit de l'Etat, des communes et des particuliers :</p> <p>1° de la loi sur les routes, du 28 avril 1967 (art. 91),</p> <p>2° de la loi sur le remembrement foncier urbain, du 11 juin 1965 (art. 49 à 54, 59, 105 à 108, 122 et 126),</p> <p>3° de la loi sur l'extension des votes de communication et l'aménagement des quartiers ou localités, du 9 mars 1929 (art. 21),</p> <p>4° de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957 (art. 8),</p> <p>5° de la loi sur les eaux, du 5 juillet 1961 (art. 129),</p> <p>6° de la loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988 (art. 142),</p> <p>7° de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933 (art. 22A),</p> <p>8° de la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites, du 4 juin 1976 (art. 21 et 61),</p> <p>9° de la loi sur les améliorations foncières, du 5 juin 1987 (art. 82),</p> <p>10° de la loi sur les frais d'abornement en cas de révision cadastrale officielle, du 14 septembre 1979,</p> <p>11° de la loi relative aux établissements médico-sociaux accueillant des personnes âgées, du 3 octobre 1997 (art. 25),</p> <p>12° de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle, du 22 mars 2007 (art. 12, al. 2 à 6),</p> <p>13° de la loi sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit, du 18 novembre 1994 (art. 25),</p> <p>14° de la loi sur la gestion des déchets, du 20 mai 1999,</p>	<p>d) les créances résultant, au profit de l'Etat, des communes et des particuliers :</p>

Texte actuel	Texte proposé
<p>15° de la loi d'application de la législation fédérale sur les sites contaminés, du 31 janvier 2003,</p> <p>16° de la loi sur l'intégration des personnes handicapées, du 16 mai 2003 (art. 24);</p> <p>e) les émoluments et débours du registre foncier et de la direction de la mensuration officielle;</p> <p>f) Les frais résultant des travaux d'office ordonnés par le géomètre cantonal.</p> <p>2 Les hypothèques prévues à l'alinéa 1, lettres a à d, prennent naissance en même temps que la créance qu'elles garantissent. Elles sont privilégiées, en concours avec les autres hypothèques légales de droit public, et priment tout autre gage immobilier. Les intérêts, les frais de réalisation et autres accessoires de la créance sont garantis au même rang que le capital.</p> <p>3 Si des hypothèques légales dépassant 1 000 F naissent sans inscription au registre foncier et qu'elles ne sont pas inscrites au registre foncier dans les 4 mois à compter de l'exigibilité de la créance sur laquelle elles se fondent ou au plus tard dans les 2 ans à compter de la naissance de la créance, elles ne peuvent être opposées, après le délai d'inscription, aux tiers qui se sont fondés de bonne foi sur le registre foncier.</p> <p>4 Les hypothèques prévues à l'alinéa 1, lettres e et f, prennent naissance et rang à la date de leur inscription, qui doit avoir lieu, au plus tard, 1 an après la date d'émission de la facture définitive par le registre foncier ou la direction de la mensuration officielle. Le chef du département chargé de la surveillance administrative du registre foncier et de la direction de la mensuration officielle en requiert l'inscription au registre foncier. L'officier public, respectivement l'ingénieur géomètre officiel ayant fait l'avance des montants susvisés, est subrogé aux droits et obligations de l'Etat.</p> <p>5 Les hypothèques légales grevées l'immeuble à raison duquel la créance existe. En cas de pluralité d'immeubles à raison desquels la créance existe, le gage peut être collectif, pour autant que les immeubles grevés appartiennent au même propriétaire ou à des codébiteurs solidaires.</p>	<p>17° de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 (art. 30M) ;</p> <p><i>sans modification</i></p> <p><i>sans modification</i></p> <p><i>sans modification</i></p> <p><i>sans modification</i></p> <p><i>sans modification</i></p>

Texte actuel	Texte proposé
	<p>² La loi sur la promotion de l'agriculture, du 21 octobre 2004 (M 2 05), est modifiée comme suit :</p>
	<p>Art. 5A Commission des améliorations structurelles (nouveau)</p>
	<p>¹ Le département institue une commission des améliorations structurelles chargée de l'affectation des prêts et subventions prévus au chapitre IV de la présente loi.</p>
	<p>² Sa composition et son mode de fonctionnement sont fixés par voie réglementaire.</p>
	<p>Art. 33 (nouvelle teneur)</p>
<p>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 en rapport avec l'agriculture.</p>	<p>¹ Sous la dénomination « fonds de compensation agricole », il est créé un fonds affecté, destiné à financer tout ou partie des mesures en faveur de l'agriculture visant à préserver la viabilité et la durabilité des terres cultivables, à savoir en particulier :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) les projets répondant aux conditions de la loi sur les améliorations foncières, du 5 juin 1987; b) les soutiens découlant de la loi visant à promouvoir des mesures en faveur de la biodiversité et de la qualité du paysage en agriculture, du 14 novembre 2014; c) les mesures liées à la protection des sols, en particulier celles visant à réduire l'usage des produits phytosanitaires en application de l'article 24 de la présente loi; d) la vulgarisation agricole au sens de l'article 28 de la présente loi.
<p>² Le département institue une commission d'attribution du fonds de compensation agricole, chargée d'en définir l'affectation.</p>	<p>² Ce fonds est alimenté par :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) le produit des taxes issues du fonds de compensation et visé à l'article 30D, alinéa 1 lettre b de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987; b) les compensations financières visées à l'article 22 de la présente loi; c) des contributions de l'Etat inscrites au budget.
<p>³ La composition et le mode de fonctionnement de cette commission sont fixés par voie réglementaire.</p>	<p>³ Le département gère le fonds de compensation agricole.</p>

12.04.2019