

Zeitschrift: Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 47 (1974)

Heft: 1

Artikel: Au sujet du prélèvement de la plus-value

Autor: [s.n.]

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-127591>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 25.12.2024

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

Au sujet du prélèvement de la plus-value

1 La question du prélèvement de la plus-value figurant dans la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire occupe présentement les membres du Parlement aussi bien que les propriétaires fonciers, les autorités chargées de l'aménagement, ainsi que les autorités politiques à tous les échelons. Le prélèvement de plus-values causées par l'aménagement doit permettre de réaliser une certaine justice, car il s'agit là, du moins en partie, d'une «augmentation imméritée de valeur» au détriment de la communauté.

Quelles sont donc les mesures qui entraînent une augmentation de valeur? Il ne fait pas de doute que l'affectation à une zone, le changement d'affectation, l'augmentation du degré d'utilisation, la publication de prescriptions spéciales en matière de construction, l'octroi d'autorisations exceptionnelles et les mesures publiques d'équipement constituent des mesures entraînant des plus-values qu'il est possible de prélever. En outre, on pourrait également ranger dans cette catégorie, d'autres mesures qui réalisent les conditions juridiques ou techniques pour une utilisation par zones et aussi, jusqu'à un certain point, des regroupements parcellaires.

Par ailleurs, des mesures d'infrastructure de grande envergure, qui ne servent pas directement et en premier lieu à l'équipement d'un territoire déterminé (construction de voies ferrées, en particulier de métros; construction d'ouvrages de raccordement aux routes nationales, etc.), produisent une plus-value qu'on peut prélever de façon tout à fait indirecte. Dans ce cas, il en résultera la plupart du temps une plus-value pour les différents biens-fonds. Mais la grande question est de savoir comment et par quel procédé devrait être prélevée la plus-value ainsi obtenue, parce qu'aussi bien la délimitation de la zone revalorisée que la détermination du taux de la plus-value posent généralement des problèmes d'appréciation absolus. De telles mesures d'infrastructure entraîneront cependant souvent, pour certaines zones, des modifications des prescriptions d'utilisation ou des mesures d'équipement de la collectivité, de sorte qu'il faut tenir compte aussi, sous ce rapport, de la plus-value et la prélever sans oublier jamais le principe de l'égalité de droit.

Quand il s'agit de la construction d'écoles ou de bâtiments et installations publics semblables, la question se pose de savoir s'il peut en résulter une augmentation de valeur – dans le cas, surtout, de biens-fonds déjà construits. Même dans ce cas, un prélèvement de la plus-value ne devrait en résulter, en général, qu'en relation avec

le prélèvement consécutif à d'autres mesures créant une plus-value, et encore, dans le cas seulement où une plus-value résulte manifestement de la présence de ces bâtiments publics.

Suivant les circonstances, il se pourrait d'autre part que l'établissement d'espaces verts ou de zones réservées entraîne une plus-value réelle des biens-fonds avoisinants. Mais, par ailleurs, les mêmes considérations devraient valoir pour les zones vertes ou réservées que pour la construction d'écoles ou de bâtiments et installations publics semblables.

Contributions d'équipement et prélèvement de la plus-value

L'affectation de biens-fonds à la zone à bâtir devrait théoriquement constituer l'occasion la plus fréquente de prélèvement de la plus-value. L'affectation sera suivie, davantage encore que par le passé, de l'équipement par la collectivité publique, car, selon l'article 34 de la future loi sur l'aménagement du territoire, les autorités compétentes selon le droit cantonal sont tenues d'équiper à temps la zone à bâtir. Dans ces cas, il ne devrait guère être possible, pratiquement, de prélever séparément les plus-values: d'une part celle qui résulte de l'affectation et, d'autre part, celle qui découle des mesures d'équipement. En d'autres termes, quand il s'agira de prélever la plus-value conformément à l'article 45 du projet de loi, il faudra également considérer et prélever la plus-value résultant des mesures d'équipement.

Mais cette circonstance ne doit pas faire naître la fausse idée que la perception de contributions périmétriques, selon les réglementations actuelles en droit cantonal, soit devenue de ce fait sans objet. Il arrivera encore souvent qu'on entreprendra des travaux d'équipement qui ne seront pas liés à des affectations ou des augmentations du degré d'utilisation. Dans la mesure où cela produit des plus-values qui dépassent notablement les investissements d'équipement, il en résultera également, vu l'article 45, une obligation de prélever les plus-values. Par contre, lorsqu'il n'en résulte, dans l'idée de la collectivité compétente, aucune plus-value dépassant notablement ces investissements, on ne pourra évidemment percevoir que les contributions de propriétaires, conformément aux prescriptions périmétriques. La même chose s'applique par analogie lorsque des installations d'équipement existantes sont améliorées ou perfectionnées après le prélèvement de la plus-value, ou dans le cas de terrains

affectés avant l'entrée en vigueur de la loi sur l'aménagement du territoire, mais équipés seulement après l'entrée en vigueur. Même dans ces cas, les prescriptions périmétriques garderont leur importance. Lorsqu'une collectivité veut libérer le plus rapidement possible les sommes investies avant l'équipement, dans le cas de biens-fonds qui ont été affectés et équipés, et par conséquent ne pas attendre le prélèvement des plus-values, il faut qu'elle ait la possibilité de percevoir des contributions périmétriques; celles-ci seront prises en considération plus tard, quand il s'agira de fixer les montants des plus-values. Au cas où la collectivité qui a financé d'avance l'équipement ne serait pas la même que celle qui a droit aux plus-values, il faut qu'il y ait la possibilité juridique de percevoir des contributions périmétriques. Dans certains cantons, le système périmétrique sert d'ailleurs également pour la répartition des frais d'équipement privés par décision des autorités, si les personnes privées intéressées n'ont pu s'entendre à l'amiable sur ce point.

D'une façon générale, il ne faut pas oublier que, dans les deux systèmes de perception, toute plus-value s'ajoutant à des biens-fonds entraîne la perception de contributions; mais pour ce qui est de leur but, il y a une différence essentielle. Tandis que dans le système périmétrique, seuls les frais d'investissement sont mis, en tout ou en partie, à la charge du propriétaire foncier, dans le cas du prélèvement de la plus-value selon la loi sur l'aménagement du territoire, une certaine partie de la plus-value occasionnée par l'aménagement est prélevée quel que soit le montant des frais éventuels d'investissement.

Le calcul des plus-values d'aménagement

La plus-value d'aménagement se calcule d'après la différence de la valeur vénale de chaque bien-fonds avec et sans les mesures d'aménagement de la collectivité. Les méthodes de calcul à considérer sont l'estimation individuelle et l'évaluation globale. A noter à ce sujet que:

- du moment que la situation varie souvent d'un bien-fonds à l'autre, le système de l'estimation individuelle de l'ancienne et de la nouvelle valeur par des experts neutres (comme quand il s'agit d'établir l'indemnité en cas d'expropriation matérielle) représente certainement la solution la plus adéquate et la plus juste. Par ailleurs, il faut reconnaître que la dépense administrative qu'il entraîne est énorme et qu'il se passera bien du temps jusqu'à ce qu'on ait des décisions définitives;
- il semble juridiquement admissible que ces évaluations

soient faites globalement, dans la mesure où l'on peut trouver des critères objectifs. Cette évaluation globale pourrait se faire de la même manière que la perception de contributions périmétriques dans certains cantons, où l'on considère d'un côté l'étendue de chaque parcelle et, pour le reste, les différences d'accroissement de valeur par suite du classement des parcelles. Il est évident qu'un tel système d'évaluation globale présente des avantages sur celui de l'estimation individuelle, du moins au point de vue de l'économie de procédure et de temps. Par ailleurs, la détermination des valeurs fondamentales globales présente quelques difficultés. Jusqu'à maintenant, nous manquons en grande partie de chiffres expérimentaux sur l'accroissement de valeur de biens-fonds par suite de l'amélioration des prescriptions concernant la construction et l'utilisation. Une détermination sérieuse et réaliste des valeurs fondamentales globales exige un bureau d'estimation foncière et une commission d'estimation, tels que, seul en Suisse, en possède le canton de Bâle-Ville;

- on peut également combiner les deux systèmes mentionnés. C'est ainsi, par exemple, que l'estimation des valeurs ancienne et nouvelle pourrait se faire individuellement, tout en recourant largement à des valeurs expérimentales globales. On pourrait aussi, en principe, établir la plus-value à partir de valeurs globales, mais en prévoyant, pour le propriétaire foncier, la possibilité juridique de faire opposition et d'exiger une estimation individuelle. On pourrait encore établir des marges globales d'accroissement de valeur pour des domaines déterminés et des situations semblables, de sorte que l'établissement de l'accroissement de valeur pour chaque bien-fonds ne représenterait plus qu'une opération administrative de calcul.

Quant à savoir quel est le système le plus approprié, chaque canton devra en décider lui-même, en tenant compte de sa situation particulière et en pesant soigneusement les avantages et les inconvénients. Il n'y a pas de «formule passe-partout». A noter encore que lorsque les plus-values sont causées par l'octroi d'autorisations exceptionnelles, on se trouve devant une situation spéciale, où le recours à l'estimation individuelle semble généralement inévitable.

Le montant de la taxe sur la plus-value

Selon la teneur de l'article 45 du projet de loi, sont soumises au prélèvement uniquement les dispositions entraînant

des plus-values importantes. En d'autres termes, on devra exonérer de taxe une partie déterminée de la plus-value due à l'aménagement. On pourrait, par exemple, exonérer un tiers de la plus-value obtenue, mais jusqu'à concurrence de 50 fr. le mètre carré au maximum et de 10 fr. le mètre carré au minimum. La somme restante serait soumise à la taxe à un taux déterminé, par exemple de 75 ou 50%.

L'échéance du prélèvement de la plus-value

Dans le cas des *biens-fonds non bâtis* qui sont affectés à une zone, ou qui subissent de quelque autre manière une modification, dans le sens d'une amélioration, des prescriptions ou possibilités d'utilisation, l'intérêt public exige indiscutablement qu'ils soient bâtis le plus tôt possible. C'est pourquoi le prélèvement doit suivre dans les plus brefs délais possibles, afin de faire pression sur le propriétaire pour qu'il construise le plus rapidement possible sur son bien-fonds. Par ailleurs, il faut bien se rendre compte – surtout dans le cas de nouvelles affectations – qu'il n'est souvent pas possible de réaliser immédiatement la plus-value, parce qu'il manque l'équipement de base – qui doit normalement être entrepris par la collectivité. Mais même lorsque l'équipement de base est réalisé, les raccordements exigent encore généralement un certain temps. Sur la base de ces considérations, il semble qu'on pourrait prélever la plus-value, pour des biens-fonds non construits, dès qu'un terrain est viable, c'est-à-dire équipé, mais au plus tard deux ans après qu'a été réalisé l'équipement de base ou équipement primaire. Dans certains cas, il faudra prévoir la possibilité de paiements par acomptes ou de sursis, combinés éventuellement avec l'obligation de payer un intérêt. Pensons par exemple aux situations dans lesquelles le paiement immédiat du montant de la plus-value signifierait, pour le propriétaire, des charges déraisonnables; ou encore à des cas où des prescriptions de droit public ou des intérêts publics s'opposent à la réalisation immédiate de la plus-value, par exemple en cas d'interdiction de bâtir de la part de la Confédération.

Quand il s'agit de *biens-fonds bâtis*, ce serait dans bien des cas lui imposer des charges déraisonnables que de forcer le propriétaire, en prélevant le plus tôt possible la plus-value, à réaliser la plus-value résultant de la modification des prescriptions ou des possibilités d'utilisation. Dans bien des cas, il serait en outre inopportun, du point de vue de l'économie publique, de forcer ainsi le propriétaire à démolir des bâtiments plus ou moins neufs, afin de pouvoir mieux utiliser le terrain conformément aux nouvelles prescriptions. Pour toutes ces raisons, le prélèvement de la plus-value devrait en principe avoir lieu, pour les biens-fonds bâtis, seulement au moment de la réalisation de la plus-value par une nouvelle construction, par un agrandissement ou une nouvelle affectation de bâtiments existants.

Au sujet de la rétroactivité de la plus-value

La jurisprudence a établi que la rétroactivité des lois administratives est interdite en principe. Il est fait exception à cette règle lorsque les conditions suivantes sont remplies en même temps:

1. Base légale évidente;

2. Limitation raisonnable dans le temps, en règle générale pas plus d'un an;
3. Motifs valables se rapportant au bien public, lesquels l'emportent sur les intérêts privés de la sécurité juridique et de la confiance en l'état actuel des choses; pas d'inégalité choquante; pas d'atteinte à des droits privés légitimement acquis.

C'est pourquoi, en principe, une mise en vigueur avec effet rétroactif des dispositions sur le prélèvement de la plus-value n'entre pas en ligne de compte. Par contre, les cantons devraient pouvoir porter leurs décrets avec effet rétroactif au moment de l'entrée en vigueur de la loi sur l'aménagement du territoire, car il s'agit là d'un délai raisonnablement limité et que les citoyens peuvent s'attendre en toute bonne foi à cette mesure.

Vu l'interdiction de la rétroactivité, on pourrait penser qu'il n'y a plus guère de cas où une plus-value doive être prélevée. Ce n'est pas exact. Les zones à bâtir des communes sont généralement trop grandes. De larges secteurs de ces zones devraient encore être équipés. L'équipement occasionne souvent un accroissement de valeur plus grand que l'affectation à la zone. Il faut tenir compte en outre du fait qu'une partie importante des zones à bâtir ne répondent pas aux exigences de la loi sur l'aménagement du territoire, parce que trop grandes. Elles doivent donc être adaptées, souvent par des retraits de la zone. De tels retraits étaient déjà possibles selon le droit cantonal actuel. Cependant, la question de l'indemnisation ne se poserait que si le terrain retiré était déjà équipé, en tout ou en partie. Mais un tel terrain ne sera, en règle générale, pas retiré de la zone, parce qu'il appartient, selon l'article 12, à la zone d'occupation. Les terrains qui ont été retirés de la zone, parce qu'on ne pouvait s'attendre à ce qu'ils soient construits dans l'immédiat, peuvent plus tard être réaffectés à cette zone. A ce moment-là, un prélèvement de la plus-value est également possible. Il faudra alors tenir compte du fait que, dans ce cas-là, la valeur initiale devrait être jugée plus élevée, et par conséquent la plus-value être fixée plus bas que pour un terrain qui est affecté pour la première fois.

La question du prélèvement de la plus-value fait encore l'objet, en même temps que la loi sur l'aménagement du territoire, de discussions aux Chambres fédérales. La réalisation et l'organisation de la taxe sur la plus-value sont du ressort des organes législatifs.

(Le présent article reflète des réflexions de MM. A. Zaugg et A. Kuttler, professeurs, M. Wirth, licencié en droit, et M. Baschung, délégué adjoint à l'aménagement du territoire.)

Service d'information du délégué
à l'aménagement du territoire.