

Le financement des frais d'infrastructures



TEXTE: JACQUES HALDY
AVOCAT À LAUSANNE, DÉPUTÉ
PROFESSEUR DE DROIT ET DES SCIENCES
CRIMINELLES DE L'UNIVERSITÉ
DE LAUSANNE

1. Situation antérieure

Depuis fort longtemps, en cas d'adoption d'un plan d'affectation entraînant des frais d'infrastructures pour la commune, celle-ci et le propriétaire négocient une convention prévoyant une participation du propriétaire à ces frais, exigée en général au moment de la délivrance du permis de construire et garantie par une charge foncière en faveur de la commune. Cette convention était signée avant l'approbation du plan d'affectation par le conseil communal ou général, de façon à ce que le plan soit adopté avec l'assurance que cette participation serait perçue et permettrait la réalisation des infrastructures. Celles-ci sont de deux types:

- les frais d'équipements techniques du quartier (canalisations, route d'accès, etc...);
- les frais d'infrastructures collectifs et communautaires, tels que transports publics, construction d'une école, d'une garderie ou d'un hôpital, réalisation d'une installation d'épuration, etc...

Les conventions conclues prévoient en général une participation du propriétaire par m² de terrain ou de surface brute de plancher pour couvrir ces frais.

2. Sentence arbitrale

Dans une sentence arbitrale rendue en 2007, il a été jugé que ces conventions n'étaient pas critiquables dans la mesure où elles concernent les frais d'équipements techniques (l'art. 50 LATC constituant une base légale suffisante pour les prélever), mais qu'une base légale faisait défaut pour les frais d'infrastructures collectifs et communautaires, ce qui a conduit à la révocation de la convention et à la libération du propriétaire s'agissant de la participation aux frais d'infrastructures collectifs et communautaires à laquelle il avait pourtant consenti en signant la convention.

3. La motion

Cette sentence a créé une insécurité juridique, dès lors que les communes n'étaient plus assurées de pouvoir percevoir des propriétaires la participation convenue avec eux au sujet des frais d'infrastructures collectifs et communautaires.

Cette situation a conduit le soussigné, largement appuyé dans cette démarche par ses collègues députés, à déposer une motion visant à disposer d'une base légale permettant d'exiger cette par-

ticipation des propriétaires. Cette motion a été acceptée à l'unanimité par le Grand Conseil.

4. Question juridique à résoudre

Un groupe de travail a planché sur la solution légale à adopter. Pour pouvoir disposer d'une solution sûre, il s'est avéré que les contraintes du droit fiscal imposaient que le prélèvement d'une taxe pour ces frais d'infrastructures collectifs et communautaires se fasse non seulement sur la base d'une convention, mais également d'un règlement communal pouvant être adopté en même temps que le plan d'affectation concerné. Il en est résulté le système légal proposé, avec la modification de la loi sur les impôts communaux et celle sur les impôts directs cantonaux. Ces modifications viennent d'être acceptées largement par le Grand Conseil.

5. La solution légale adoptée

a) Conditions matérielles

Sur le fond, les communes sont autorisées à prélever auprès des propriétaires une participation aux frais d'infrastructures collectifs et communautaires qui doit respecter les deux conditions suivantes:

- le montant exigé des propriétaires ne doit pas dépasser le 50 % de ces frais;
- ce montant est prélevé à l'occasion de l'adoption d'une mesure d'aménagement du territoire (adoption ou modification d'un PPA) augmentant sensiblement la valeur du bien-fonds du propriétaire.

b) Procédure

Lors de l'élaboration du PPA (ou de la modification de celui-ci), la question de cette contribution aux frais d'infrastructures collectifs et communautaires doit être analysée et discutée, en même temps que celle relative à l'affectation du sol et aux frais d'équipements techniques. La participation exigée des propriétaires peut être fixée sur la base d'un montant déterminé en général par m² de terrain ou par m² de surface brute de plancher autorisée, comme auparavant.

Ces éléments seront introduits dans un règlement qui pourra être adopté en même temps que le PPA. La date d'exigibilité de la taxe peut être déterminée conventionnellement avec le propriétaire, par exemple au moment de la délivrance



du permis de construire, étant précisé que cette taxe est garantie par une hypothèque légale privilégiée. Ce système n'a pas le mérite de la simplicité, mais il est, comme indiqué ci-dessus, imposé par les contraintes du droit fiscal.

Il faut encore relever que le propriétaire astreint à cette taxe pourra déduire celle-ci du montant pris en compte pour le calcul de l'imposition des gains immobiliers en cas d'aliénation de l'immeuble. Il en résultera ainsi une imposition moins élevée, d'où un manque à gagner pour l'Etat qui n'est pas bénéficiaire de cette taxe. Pour compenser ce manque à gagner, la loi prévoit que l'Etat percevra le 5 % de celle-ci lors de sa perception.

6. Les conventions existantes

La question de la validité des conventions existantes, conclues avant l'adoption de ce système légal mais non encore exécutées, pose des problèmes juridiques relativement ardues. La solution la plus sûre consistera à transposer les modalités de la convention existante dans un règlement communal conforme à la nouvelle loi, qui sera adopté par le conseil communal ou général.

Grâce à ce dispositif, il sera à nouveau possible de favoriser la construction de nouveaux logements en prévoyant les infrastructures nécessaires à ceux-ci ■

A ce sujet, l'UCV organisera 3 séances d'information données par Maître Haldy, soit le jeudi 17 novembre à 18h30 dans la salle de projection du Collège Arnold Reymond à Pully; le jeudi 24 novembre à 18h30 dans la Salle du Conseil communal de la ferme du Manoir à Nyon; le mercredi 30 novembre à 18h30 à l'Aula Magna à Yverdon-les-Bains.