



Gobet Nadine, Boschung Bruno

Modification de la LATeC du 1^{er} janvier 2018 – taxe sur la plus-value

Cosignataires : 30 Réception au SGC : 23.06.20 Transmission au CE : *25.06.20

Dépôt

L'actuelle loi fribourgeoise sur l'aménagement du territoire et des constructions (ci-après : LATeC) a été adoptée par le Grand Conseil, le 15 mars 2016 et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

Conformément au droit fédéral, le droit cantonal prévoit un régime de compensation afin de tenir compte des avantages majeurs résultant de mesures d'aménagement. Cet avantage est compensé par une taxe sur la plus-value de 20 %, selon l'article 113b al.1 LATeC.

A la suite des nouvelles dispositions concernant la taxe sur la plus-value introduites le 1^{er} janvier 2018, les premières décisions de taxation ont été rendues par la DAEC en automne 2019. Depuis lors, nous constatons, sur la base de nombreux cas concrets, que le système tel qu'il est mis en œuvre crée une insécurité juridique, raison pour laquelle il est urgent de trouver des solutions afin d'y mettre fin.

Les motionnaires ne remettent pas en question le principe de la taxe sur la plus-value, mais ils proposent d'adapter la LATeC en introduisant de nouvelles dispositions qui définissent la base de calcul utilisée pour fixer cette taxe, qui est le débiteur légal de cette taxe et à quel moment elle doit être payée.

En outre, il convient également de traiter des exceptions à l'exigibilité de la taxe en cas de vente d'appartements en PPE sur un terrain bâti, de constructions de peu d'importance et de bornage de la parcelle. Et finalement, une disposition de droit transitoire doit être ajoutée.

Les motionnaires formulent ci-après des propositions concrètes destinées à permettre au Conseil d'Etat d'agir rapidement afin d'adapter la pratique actuelle qui ne donne pas satisfaction. Cela est d'ailleurs confirmé par le Conseil d'Etat dans sa réponse du 9 juin 2020 au mandat 2020-GC-70 sur la demande de suspension avec effet immédiat des décisions de taxation de la plus-value.

Développement

Nous proposons les modifications suivantes dans l'ordre des articles à modifier.

1. Nouvelle disposition à introduire : art. 113b al. 5 : plus-value

Art. 113b al. 5

⁵ La Direction fixe la valeur vénale du bien-fonds sur la base d'une méthode comparative. En l'absence de valeurs comparables appropriées, elle procède selon la méthode de la valeur résiduelle.

*date à partir de laquelle court le délai de réponse du Conseil d'Etat (5 mois).

Explications :

La question de l'estimation de la valeur d'un bien-fonds pose problème. Ainsi, la loi fait référence à la valeur vénale du bien-fonds. La valeur vénale est la « valeur actuelle d'une chose dans le commerce, son prix marchand ».

Inspiré du modèle bâlois dans un canton fortement densifié et ce depuis de nombreuses années déjà, **la méthode des classes de situation** utilisée actuellement à Fribourg par la Commission d'acquisition des immeubles (ci-après : CAI) telle qu'elle est décrite dans le Manuel suisse de l'estimateur, suscite de très nombreuses réserves, que ce soit dans la jurisprudence ou dans la doctrine. Il s'ensuit que la base de calcul prise en compte pour la taxation relève d'une appréciation théorique qui aboutit à un résultat si éloigné de la valeur du marché que la perception de ladite taxe s'apparente à une confiscation.

Exemple concret : la plus-value après l'entrée en force de la décision d'aménagement est estimée, par la CAI, pour des parcelles situées en zone village dans des villages périphériques du canton, à hauteur de 600 francs à 720 francs/m², ce qui aboutit à la perception d'une taxe sur la plus-value à hauteur entre 120 francs 140 francs/m², alors que le prix de vente du terrain est en moyenne de 280 francs/m². Le montant de la taxe sur la plus-value équivaut donc à pratiquement 50 % du prix de vente.

Dès lors, nous préconisons d'utiliser plutôt la méthode comparative qui est reconnue comme étant celle qui fournit les résultats les plus sûrs et précis. Cette méthode donne pour résultat une valeur moyenne des transactions antérieures comparables au bien à estimer. Elle consiste à fixer la valeur vénale des terrains sur la base des prix payés pour des fonds semblables. Elle implique de rechercher, parmi les transactions récentes intervenues dans la région, les prix payés pour des fonds de même nature, de même qualité et de même situation. Le Tribunal fédéral (ci-après : TF) a retenu que, si elle satisfait aux exigences scientifiques, il n'existe aucune raison de refuser son application aux évaluations qui ont lieu. Pour que les résultats de cette méthode soient fiables, il est nécessaire de disposer d'un nombre suffisant de prix de comparaison pour des objets présentant des qualités analogues. Dans sa jurisprudence, le TF précise qu'il n'y a pas à poser d'exigences trop sévères à la méthode comparative ; il a même admis qu'un seul objet de comparaison pouvait suffire si l'on peut en déduire le niveau général des prix. En outre, de très nombreux cantons utilisent cette méthode.

Le cas échéant et si la méthode comparative que nous préconisons ne permet pas de fournir un résultat satisfaisant, la valeur du terrain peut être déterminée à l'aide de la méthode de la valeur résiduelle. Dans ce cas, la valeur du terrain est déterminée dans un premier temps en utilisant des méthodes d'évaluation conventionnelles pour déterminer la valeur du bien. Afin de déduire la valeur du terrain, les coûts de construction sont déduits dans la deuxième étape. La méthode est cohérente, compréhensible et fournit également de bons résultats.

Enfin, nous estimons que l'Observatoire du logement mis en place par le canton de Fribourg pourrait avoir pour tâche de fournir des données comparatives à la CAI qui serait chargée d'appliquer la méthode comparative que nous proposons.

2. Modification de l'article 113e al. 1 let. a) : cas bagatelle, travaux de rénovations-améliorations énergétiques et nouvelle disposition à introduire : art. 113e al. 6

Art. 113e al. 1 let. a)

Teneur actuelle

La contribution est exigible :

a) dans les six mois qui suivent l'entrée en force du permis de construire octroyé pour la première construction sur le bien-fonds considéré, au terme d'une procédure ordinaire de permis, à l'exception des permis pour l'équipement de détail et des cas visés à l'alinéa 2, ou

Nouvelle teneur

La contribution est exigible :

a) dans les six mois qui suivent l'entrée en force du permis de construire octroyé pour la première construction sur le bien-fonds considéré, au terme d'une procédure ordinaire de permis, à l'exception des permis pour l'équipement de détail, des cas visés à l'alinéa 2, ainsi que des permis de construire pour des rénovations ou pour des constructions de peu d'importance.

Art. 113e al. 6

Le Conseil d'Etat règle le cas des constructions de peu d'importance, celui des travaux de rénovations-améliorations énergétiques, celui d'un immeuble soumis à la taxe sur la plus-value sur lequel l'impôt compensatoire pour diminution de l'aire agricole a déjà été perçu, ainsi que les autres cas de rigueur.

Explications :

En l'état actuel de la législation, il faut être conscient que la mise à l'enquête ordinaire, par exemple pour la création d'une véranda ou la mise en conformité d'un immeuble, va générer la taxation et perception de la plus-value sur l'ensemble de la parcelle qui serait passée de zone de faible densité en zone de moyenne densité, soit environ 125francs/m², ce qui représente pour une parcelle de 800 m² une facture de l'ordre de 100 000 francs à payer dans les six mois qui suivent l'obtention du permis de construire.

Une autre situation gênante pourrait se présenter lors de procédures de permis pour des rénovations ou améliorations énergétiques. Tant la LATeC que le message de la DAEC ne comportent pas d'exception à ce sujet. Nous estimons qu'il est contradictoire d'inciter les propriétaires à entreprendre des travaux destinés à améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments, à leur accorder des aides financières et d'un autre côté, d'imposer le paiement de la taxe sur la plus-value qui peut atteindre des sommes très importantes suivant la modification de la destination de la zone où est situé l'immeuble.

Le Conseil d'Etat s'était engagé dans les débats lors de l'adoption de la loi à régler ces cas. Nous souhaitons ainsi qu'il reprenne la même pratique que celle qui est définie dans le canton de Vaud, à l'art 42 RATC, à savoir :

Art. 42 Travaux de peu d'importance

¹ La délivrance d'un permis de construire pour des rénovations ou constructions de peu d'importance ne provoque pas la perception de la taxe.

² Sont considérées comme constructions ou rénovations de peu d'importance notamment les rénovations usuelles sans utilisation de droits à bâtir supplémentaires ou la construction de dépendances.

3. Nouvelle disposition à introduire : art. 113e al. 1^{bis} : taxe au prorata

Art. 113e al. 1^{bis}

En cas de construction ou d'aliénation d'une partie d'un bien-fonds borné, la taxe sur la plus-value est due au prorata.

Explications :

Le texte proposé ci-dessus correspond à la disposition de l'article 142c al. 2 de la Loi bernoise sur les constructions et permet ainsi une taxation uniquement sur la surface bornée et non pas sur la surface totale de la parcelle.

Exemple concret : un propriétaire d'une parcelle familiale de 2'000 m² donne une parcelle de 600 m² à un enfant qui met à l'enquête la construction d'une maison familiale. La taxe est actuellement perçue sur l'ensemble de la parcelle et va générer 240 000 francs de taxe, ce qui rend quasi impossible financièrement la construction de la parcelle. Il en est de même en cas de vente d'une parcelle de 600 m² pour un prix de 180 000 francs, la taxe facturée serait de 240 000 francs

4. Modification de l'art. 113e al. 2 : imposition différée

Art. 113e al. 2

Teneur actuelle :

² L'imposition est différée dans les cas prévus par l'article 43 LICD.

Nouvelle teneur

² L'imposition est différée dans les cas prévus par l'article 43 LICD. En cas de changement de propriétaire qui ne déclenche pas l'exigibilité de la taxe, l'obligation de supporter la taxe doit être transférée aux ayants droit. Ceux-ci sont solidairement redevables de la taxe sur la plus-value à concurrence de la valeur de la partie du bien reçu.

Explications :

En cas de changement de propriétaire qui ne déclenche pas l'exigibilité de la taxe, l'obligation de supporter la taxe doit être transférée aux ayants droit. L'article 113e al. 2 doit être complété en ce sens.

5. Modification de l'art. 113e al. 3 : débiteur de la taxe

Art. 113e al. 3

Teneur actuelle :

³ Le débiteur ou la débitrice de la taxe sur la plus-value est le propriétaire du bien-fonds au moment de la mise à l'enquête publique de la mesure d'aménagement prévue à l'article 113a al. 2.

Nouvelle teneur

³ Le débiteur ou la débitrice de la taxe sur la plus-value est le propriétaire du bien-fonds au moment de l'entrée en force de la mesure d'aménagement prévue à l'article 113a al. 2.

Explications :

La loi actuelle stipule que le débiteur légal de la taxe est le propriétaire du bien-fonds lors de la mise à l'enquête publique du classement ou du changement d'affectation. Le fait que les procédures actuelles d'aménagement du territoire durent plusieurs années crée une insécurité impossible à gérer. Actuellement, la taxe est notamment exigible en cas d'aliénation du bien-fonds qui survient au plus tôt le jour de l'entrée en vigueur de la mesure d'aménagement du territoire ou à une date ultérieure (art. 113e al. 1 let. b). La plus-value sera facturée, non pas au propriétaire du bien-fonds au moment de l'entrée en vigueur de la mesure, mais au propriétaire du bien-fonds au moment de la mise à l'enquête de la mesure.

Or, si le propriétaire du bien-fonds au moment de la mise à l'enquête de la mesure d'aménagement le vend avant l'entrée en vigueur de la mesure d'aménagement, il se voit contraint de devoir payer une taxe lorsque l'acheteur revend le terrain à un tiers, aliénation qui rend exigible la taxe.

Exemple concret : vente en 2019 d'une maison érigée sur une parcelle qui fait l'objet d'une mesure d'aménagement. La mise à l'enquête publique était en cours au moment de la vente et elle l'est toujours au moment de son exécution. La modification du PAL n'entre en vigueur que bien des années plus tard, par exemple en 2024. La taxe devient à ce moment exigible auprès de l'aliénateur de l'immeuble qui était propriétaire de celui-ci en 2019 lors de sa vente. Or, lors de la vente, il n'était pas possible d'évaluer le montant de la taxe ou encore de savoir si elle devait être vraiment perçue. De plus, il n'est pas exclu qu'entre le moment de la mise à l'enquête de la mesure d'aménagement et son entrée en force, plusieurs transferts immobiliers successifs ont eu lieu. Si le débiteur de la taxe est bien le propriétaire au moment de la mesure d'aménagement, c'est bien l'acquéreur final qui supporte l'épée de Damoclès de l'hypothèque légale garantissant le paiement de la taxe. Cette situation n'est pas satisfaisante.

Pour éviter cette insécurité, il est important de prévoir que le débiteur de la taxe soit le propriétaire du bien-fonds lors de l'entrée en force de la mesure d'aménagement.

Cette solution est également celle qui est recommandée par la doctrine et elle a été retenue dans le canton de Vaud, à l'article. 68 al. 2 LATC, soit :

² La taxe est due par le propriétaire du bien-fonds au moment de l'entrée en vigueur de la mesure d'aménagement du territoire selon l'article 64 al. 2.

6. Nouvelle disposition à introduire : droit transitoire

Droit transitoire

Les dispositions des articles 113a et suivants LATeC s'appliquent aux biens-fonds dont le changement d'affectation est entré en force à compter du 1^{er} janvier 2018.

Explications :

La loi adoptée en mars 2016 est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018. Aucune disposition de droit transitoire n'a été prévue et aucune information officielle n'a été diffusée aux milieux concernés (communes, propriétaires fonciers, fiduciaires, notaires, etc).

Elle doit s'appliquer aux biens-fonds dont l'entrée en force du changement d'affectation est intervenue après le 1^{er} janvier 2018.

Exemple concret : avec le système ancré dans la loi actuelle, des propriétaires ayant vendu leur bien-fonds, par exemple en 2016, se voient taxés rétroactivement sans avoir bénéficié de la plus-value car ils ont vendu avant l'entrée en force du changement d'affectation. D'autre part, ils n'ont bénéficié d'aucune information, les réserves pour garantir le paiement n'ont pas pu être constituées. En cas d'insolvabilité du débiteur légal (le vendeur de 2016), le propriétaire actuel devra s'acquitter de la taxe pour éviter la réalisation de son immeuble du fait de l'hypothèque légale garantissant la taxe sur la plus-value.

7. Nouvelle disposition à introduire : art. 113i : propriété par étage

Art. 113i

¹ Les avantages majeurs doivent être attribués proportionnellement aux parts d'étages de la copropriété par étage.

² La contribution n'est pas exigible en cas d'aliénations d'appartements en PPE dont l'entrée en force du permis de construire est antérieure au 1^{er} janvier 2018, pour autant qu'elles ne transfèrent pas l'intégralité de l'immeuble à un même ayant droit économique.

³ Elle est exigible dans les six mois qui suivent l'entrée en force du permis de construire octroyé pour la première construction sur l'immeuble de base ou sur une part d'étage, au terme d'une procédure ordinaire de permis, à l'exception des cas visés à l'article 113e al. 1 let. a. ; le débiteur de la taxe sur la plus-value est le propriétaire de l'immeuble de base ou de la part d'étage au moment de la mise à l'enquête du projet de construction.

Explications :

L'application de la réglementation actuelle pour les cas de ventes d'appartements en PPE est insatisfaisante. La situation est d'autant plus grave que les parts de copropriété sont des propriétés indépendantes dans le registre foncier. En cas de vente d'un appartement en PPE, classé dans une zone qui a fait l'objet d'un changement d'affectation au sens de l'article 113a al. 2 let. b LATeC, le vendeur ne jouit pas de la plus-value en aliénant son bien. Le prix de vente offert ne permet pas de couvrir cette plus-value théorique.

La proposition formulée ci-dessus remédie aux lacunes actuelles.

—