

Rapport N° 63
Règlement concernant la taxe relative au financement de l'équipement
communautaire lié à des mesures d'aménagement du territoire

Nyon, le 26 septembre 2012

Au Conseil communal de Nyon

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

La Commission chargée de rapporter sur le rapport 63 s'est réunie le 13 septembre 2012 à 19h15 à la Ferme du Manoir. Elle est composée de Mmes Gabrielle Ethenoz-Damond, Mireille Guignet et Séverine Lugeon, ainsi que de MM. Marc Bourqui, Patrick Buchs, Luciano De Garrini, Jean-François Füglistler remplaçant de M. Albert Graf et Pierre Wahlen, Président et Rapporteur. La Commission remercie Mme la Municipale Fabienne Freymond Cantone et M. Bernard Woeffray, chef ad interim du Service de l'Urbanisme pour les explications et réponses apportées en première partie de séance.

Historique

C'est M. E. Berta, chef de Service de l'Urbanisme, qui a introduit en Ville de Nyon la pratique de taxes dites alors compensatoires, négociées de cas en cas lors de l'élaboration de Plans de Quartier. Ces taxes alimentant divers fonds devaient permettre la réalisation d'infrastructures renouées nécessaires par l'augmentation de la population.

Cette manière de faire a fait l'objet d'un arrêt du Tribunal Fédéral en 2007 qui l'a jugé illégale, suite à un recours d'un promoteur de la Commune de Coppet qui avait introduit la même taxe. Devant ce vide juridique, la négociation des taxes a été suspendue.

En 2011, une loi cantonale modifiant la loi sur les impôts directs cantonaux donne un cadre légal à la perception d'une taxe pour les équipements communautaires, distincte de la taxe pour les équipements techniques.

C'est sur cette base que le Préavis 63 est élaboré et pour la première fois dans le Canton depuis l'entrée en vigueur de la loi une Commune se dote d'un règlement qui en permet la perception. Ce dernier a été partiellement rédigé par Me Haldy, auteur de la motion portant son nom et dont découle la nouvelle loi cantonale.

De la distinction entre taxes d'équipements techniques et communautaires

Divers équipements sont induits par la réalisation de nouveaux quartiers : raccordements des divers réseaux (eau, gaz, électricité, eaux usées), constructions de voiries et équipements collectifs ou communautaires (écoles, lieux de sports, de culture, ...).

La distinction entre équipements techniques et communautaires ressort de la Loi Fédérale sur l'Aménagement du Territoire (LAT).

Les équipements dits techniques sont financés par la collectivité et les propriétaires soumis à diverses taxes voir à des conventions.

Avec le Règlement qui est soumis à l'approbation de notre Conseil et objet du présent rapport, les équipements dits communautaires pourront également être financés partiellement (à hauteur de

45%) par les propriétaires des terrains qui voient la capacité constructive de leurs parcelles augmenter de manière significative grâce à des mesures d'aménagement du territoire. On doit regretter que les voiries soient considérées comme un équipement technique, et il ne s'agit pas que d'une question de sémantique. La relégation administrative des voiries devenues un équipement technique au même titre que les tuyaux installés sous la chaussée trouvent malheureusement trop souvent leur réalisation confirmée dans ce stricte rôle utilitaire. Les routes urbaines ne sont pas un équipement technique. Il s'agit du premier espace collectif ou communautaire, accessible et offert à tous, lieu de sociabilité, image et première identité de la Ville. La conscience des ravages que cette disqualification ont induits, commence à se généraliser, et on doit espérer que la Loi, bientôt, suive l'évolution des consciences...

De l'assujettissement

La taxe pour le financement des équipements communautaires sera due lorsque les mesures d'aménagement du territoire permettront d'augmenter la capacité constructive de plus de 30%. C'est le cas par exemple, lorsque des terrains en zone agricole passent en zones constructibles, lors d'élaboration de Plan de Quartier ou d'Addenda qui permettent une densité plus forte que celle prévue initialement.

Seule l'augmentation de surfaces de planchers pour le logement est concernée à l'exclusion des surfaces pour les activités secondaires ou tertiaires. De même les activités reconnues d'utilité publique seront exemptées.

La taxe ne pourra être perçue de manière rétroactive. Seule exception, le Plan de Quartier de Marens-Couchant où la convention prévoit expressément le prélèvement de cette taxe si notre Conseil adopte le Préavis et son Règlement.

Du calcul de la taxe

L'augmentation de la population nécessite la construction d'équipements communautaires. Il est juste et logique que les propriétaires des terrains sur lesquels ces nouveaux habitants s'installent participent au financement de ces infrastructures. Conformément à la loi, la Municipalité a admis que le 45% du coût des équipements induits pouvait être mis à leur charge.

Pour déterminer les coûts induits par ces nouveaux habitants, la Municipalité est partie du principe que chaque habitant induit les mêmes coûts qu'il soit nouveau ou ancien, habitant un quartier ou un autre.

Le calcul de la taxe met donc en relation la population de Nyon, la valeur déterminée par l'Etablissement Cantonal d'assurance contre l'incendie et les éléments naturels (ECA) qui assure le patrimoine bâti propriété de la Ville dont sont exclus les routes, les parcs et les infrastructures pour les transports publics et la surface moyenne occupée par chaque habitant.

Ainsi, à Nyon, fin 2011, la valeur du patrimoine bâti représente pour chaque habitant CHF 15'961.- et chaque habitant occupe en moyenne 39.9 m² de surface brute de planchers.

Par exemple, un propriétaire qui voit, grâce à une mesure d'aménagement du territoire, la capacité constructive de sa parcelle augmenter de 4000 m², permettra d'accueillir quelques 100 habitants supplémentaires et devra payer une taxe de CHF 15'961.- X 100 hab. X 45%, soit env. CHF 720'000.-.

S'agissant du premier règlement dans le Canton, cette manière de déterminer le montant de la taxe a été soumis au Service de l'Aménagement du Territoire (SDT) qui a préavisé favorablement, dans l'attente de se prononcer de manière officielle après la décision de notre Conseil.

Des incidences financières

Les incidences financières pour la Commune ne sont pas aussi favorables qu'elles pourraient paraître dans un premier temps. Et sont en outre très difficile à apprécier.

En effet, les assujettis pourront déduire les montants payés dans le cadre de la taxe de l'impôt sur le gain immobilier (dû au moment de l'aliénation du bien). Lequel impôt sur le gain immobilier varie de façon importante en fonction de la durée entre l'acquisition d'un bien et sa vente (de 7 à 30% du gain) et est partagé entre Commune et Canton à raison de 5/12^{ème} pour la Commune et de 7/12^{ème} pour le Canton.

C'est d'ailleurs pour compenser cette diminution des recettes de l'impôt sur le gain immobilier que la Commune devra reverser le 5% de la taxe au Canton.

Quoi qu'il en soit, la perception de cette taxe permettra à la Commune d'encaisser des montants équivalents au minimum à ce qu'elle perçoit aujourd'hui au titre de l'impôt sur le gain immobilier et vraisemblablement un peu plus.

De l'intérêt de la taxe

Outre l'amélioration espérée des rentrées fiscales, ce dispositif permet une meilleure maîtrise foncière. En effet, il est logique d'imaginer qu'un propriétaire, pour s'acquitter de la taxe, réalise les constructions prévues sur son terrain.

En principe la taxe est exigée au moment de l'entrée en force des mesures d'aménagement et avec l'article 6 du Règlement, la Municipalité peut, par convention, différer l'exigibilité de la taxe. Cette disposition permet d'inciter la réalisation de logements à court, moyen et long terme.

La taxe permet également d'alimenter un fonds qui sera clairement identifié comme permettant le financement (partiel) d'équipements nécessaires à la collectivité.

Par ailleurs l'introduction de cette taxe donne une base légale et transparente à une pratique jusque là parfois obscure.

De la pérennité du Règlement

La révision de la Loi Fédérale sur l'Aménagement du Territoire (LAT) prévoit la taxation de la plus-value d'au moins 20%. Ainsi, lorsqu'une mesure d'aménagement du territoire permet d'augmenter sensiblement la valeur d'un terrain (rendant par exemple un terrain jusqu'alors non constructible en terrain constructible), le propriétaire devra s'acquitter d'une taxe représentant le 20% de la plus-value induite par la modification de statut de son terrain.

L'entrée en force de cette Loi remettra alors en question la taxe pour le financement des équipements communautaires, puisque s'appliquant au même cadre.

Cependant, il faut noter que cette Loi est combattue par référendum (lancé par l'USAM), et que si elle devait être appliquée, le long délai de mise en place justifie les dispositions du Règlement objet du présent préavis comme mesure transitoire.

De l'équité du Règlement

La Commission s'est interrogée sur l'équité de ce Règlement qui s'applique de la même manière à toutes sortes de promotions immobilières qu'elles soient de grand luxe ou au contraire qu'elles mettent sur le marché des logements « abordables ».

Il faut noter à ce propos que les activités reconnues d'utilité publique, comme les coopératives seront exemptées de la taxe, de même que la réalisation de logements d'utilité publique.

Ce n'est pas dans le cadre de ce Règlement que pourra être introduite une incitation pour les promoteurs à mettre sur le marché des logements en PPE ou en location à des coûts les rendant accessibles aux revenus dits moyens, la taxe ne s'appliquant pas à la production des logements, mais à des possibilités de bâtir.

Reste donc ouverte la question d'un instrument de politique communale qui permettrait une approche différenciée des charges dues par les promoteurs selon le prix de mise en vente ou de location des m² construits.

Conclusion

La nouvelle taxe pour le financement des équipements communautaires est jugée par la Commission transparente et équitable.

Elle permettra d'associer les propriétaires qui voient leurs droits à bâtir fortement augmenter à la réalisation d'équipements nécessaires à l'ensemble de la collectivité.

La Commission regrette, bien sûr, que les finances communales, dans leur globalité, ne profite pas d'une augmentation conséquente de recettes. Pourtant ce nouveau dispositif permettra d'identifier dans le budget un fonds consacré aux investissements d'équipements publics et d'améliorer la maîtrise du développement foncier en incitant les propriétaires à réaliser leurs droits à bâtir ou au contraire à les différer.

Elle regrette également que cette taxe ne permette pas d'inciter les propriétaires ou promoteurs à mettre sur le marché des logements en location ou en vente accessibles à la majorité « moyenne » des yonnais. Mais elle est consciente que ce ne peut être dans le cadre de cette taxe perçue sur

des possibilités de bâtir et non sur la production de logements que cette incitation peut se manifester. Si la production de logements d'utilité publics est désormais fortement soutenue parce qu'exonérée et faisant l'objet de conventions dans le cadre des plans de Quartier, reste ouverte la question d'un instrument de politique communale qui permettrait une approche différenciée des charges dues par les promoteurs selon le prix de mise en vente ou de location des m² construits.

En conclusion, la Commission unanime vous recommande Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers, de prendre les décisions suivantes:

Le Conseil communal de Nyon

vu le préavis N° 63 relatif au « Règlement concernant la taxe relative au financement de l'équipement communautaire lié à des mesures d'aménagement du territoire »

ouï le rapport de la commission chargée de l'étude de cet objet,

attendu que ledit objet a été régulièrement porté à l'ordre du jour,

décide :

1. d'adopter le « Règlement concernant la taxe relative au financement de l'équipement communautaire lié à des mesures d'aménagement du territoire » ;
2. de charger la Municipalité de créer un fonds affecté à la réalisation d'infrastructures communautaires et d'établir une directive précisant son utilisation ;
3. de charger la Municipalité de publier, au bouclage des comptes, la valeur ECA du « patrimoine administratif adapté », servant à la détermination de la taxe relative au financement de l'équipement communautaire pour l'année en cours ;
4. de charger la Municipalité de publier annuellement dans le rapport de gestion la surface brute de plancher moyenne par habitant pour la commune de Nyon, issue des données du SCRIS.

La Commission :

Mesdames

Gabrielle Ethenoz-Damond,
Mireille Guignet,
Séverine Lugeon

Messieurs

Marc Bourqui,
Patrick Buchs,
Luciano De Garrini,
Jean-François Füglistler remplaçant de M. Albert Graf
Pierre Wahlen, Président et Rapporteur.