

Service du développement territorial
(SDT)
Monsieur Pierre Imhof
Chef de service
Avenue de l'Université 5
1014 Lausanne

Lausanne, le 24 juin 2020

Réponse à la consultation concernant le rapport de M. Thalmann sur le calcul de la plus-value lorsqu'une mesure d'aménagement du territoire génère une taxe de plus-value prévue dans la LATC

Monsieur,

Nous avons bien reçu votre courriel du 31 mars 2020, relatif au projet mentionné, et nous vous remercions de nous consulter à ce propos.

Contexte

Selon l'article 64 alinéa 1 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11), « *les avantages majeurs résultant des mesures d'aménagement du territoire font l'objet d'une compensation sous la forme de perception d'une taxe sur la plus-value* ».

L'art. 33 al. 1 du règlement du 22 août 2018 sur l'aménagement du territoire (RLAT; BLV 700.11.2) prévoit que l'estimation de la plus-value se base sur une expertise effectuée par un mandataire externe à l'administration. A partir de la fin de l'année 2019, le SDT a ainsi commencé à notifier des décisions de taxation, en confiant l'expertise à différentes sociétés.

Dans ce cadre, le SDT a également collaboré avec M. Philippe Thalmann, professeur à l'EPFL, afin d'élaborer une méthode de calcul unifiée permettant d'estimer la plus-value et pouvant être appliquée à l'ensemble des cas visés par la taxe (art. 64 al. 2 LATC). Cette méthode se veut à la fois transparente, rigoureuse et utilisable pour des plans modifiant l'affectation de nombreuses parcelles. Un marché public sera prochainement lancé pour désigner les mandataires qui seront chargés des expertises pour l'ensemble du canton, sur la base de cette seule méthode.

Analyse

L'analyse de M. Thalmann suscite de notre part, les remarques suivantes :

- En présence d'une récente transaction, il paraît juste de prendre en considération le prix convenu comme valeur vénale actuelle. Il faudrait toutefois assortir ce principe d'une réserve, lorsque le prix ne correspond pas à la réalité en raison d'une récente modification de la conjoncture ou de circonstances particulières. L'exception devrait dans ce cas, pouvoir être invoquée et démontrée par le débiteur de la taxe.
- M. Thalmann mentionne en page 5 une difficulté liée au calcul de la différence entre la valeur vénale avant et après la mesure d'aménagement du territoire, déterminante pour fixer le montant de la taxe. Il relève que lorsqu'une transaction a lieu juste avant la mesure valorisante de l'aménagement du territoire, le prix est probablement fixé compte tenu de cette future revalorisation. Dans ce cas, la différence entre la valeur vénale avant et après la mesure de revalorisation, déterminante pour fixer la plus-value qui constitue l'assiette de la taxe, est singulièrement réduite. Cette manière de faire pourrait constituer une manœuvre pour détourner la taxe.

A notre sens, il n'y a pas lieu de créer d'exception et d'estimation particulière pour ce cas, car le texte légal de l'art. 65 al. 2 est clair : la plus-value du terrain équivaut à la différence entre la valeur vénale avant et après la mesure d'aménagement du territoire. Il ne paraît pas possible sur la base d'une directive ultérieure d'établir une exception pour le cas où une transaction aurait été précédemment faite avant la mise en vigueur de la mesure, en tenant compte de la future revalorisation. **Tant qu'une transaction est faite avant la mesure, elle doit être prise en compte comme valeur de référence, car l'acheteur prend de toute manière un risque à ce que la mesure ne soit pas prise et de se retrouver avec un terrain payé trop cher. En ce sens, les abus seront rares parce que relativement dangereux économiquement pour l'acheteur. Il est important dans la méthode choisie de rester respectueux du texte légal, sans en modifier le sens dans des directives ultérieures.** L'autorisation d'une reconsidération de ce prix par l'autorité fiscale pourrait au demeurant s'avérer complexe et très délicate parce que dénuée de critères claires. Comment savoir exactement dans quelle mesure et comment l'élément d'une future mesure d'aménagement du territoire est pris en considération dans une transaction ? Cela ne sera inscrit nulle part.

- En l'absence de transaction, M. Thalmann propose dans son rapport la méthode dite de la déduction ou du compte à rebours du promoteur. Il la présente de la manière suivante :

$$\text{Prix immobilier} \geq \text{Prix de revient total} \quad (2)$$

En estimant le prix de vente prévisible de l'immeuble, le prix de construction et sa marge, il peut déterminer un prix à ne pas dépasser pour le terrain:

$$\text{Prix max du terrain} = \text{Prix immobilier} - \text{Prix de construction} - \text{Marge de promotion} \quad (3)$$

Souvent la marge de promotion est calculée en proportion du prix de revient:

$$(\text{Prix du terrain} + \text{Prix de construction}) \times (1 + \text{Taux de marge}) = \text{Prix de revient total} \quad (4)$$

Dans ce cas, le prix maximum pour le terrain est obtenu ainsi:

$$\text{Prix max du terrain} = (\text{Prix immobilier}) / (1 + \text{Taux de marge}) - \text{Prix de construction} \quad (5)$$

A notre sens cette méthode n'est pas claire et surtout susceptible d'infinies contestations. On se demande d'ailleurs pourquoi et comment la marge du développeur a été fixée. Cette marge est en outre susceptible de varier selon les cas et ne doit pas être ainsi fixée de manière arbitraire.

Selon nous, en l'absence de transaction la meilleure façon de fixer la valeur vénale d'un immeuble locatif serait de prendre en considération la **valeur de rendement du terrain après la mesure d'aménagement du territoire**. S'agissant des immeubles d'habitation, pour éviter toute contestation on pourrait prendre comme référence de loyer les maximums des loyers abordables de la commune selon la loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPL)¹. Une exception devrait être possible si le loyer fixé par le canton est, de manière prouvée par une méthode comparative, supérieure à celui pratiqué dans la région. Cette référence aurait l'avantage de prendre en considération des loyers fixés dans la loi et le fait aussi que bien souvent dans le cadre d'une mesure d'aménagement du territoire, prévoyant une augmentation du potentiel constructible, les communes incluent dans le PPA une obligation pour le propriétaire de créer une proportion entre 20 et 50% de loyers d'utilité publique (art. 28 LPPL).

Le taux de capitalisation doit être au minimum celui fixé à l'art. 5 du règlement sur l'estimation fiscale des immeubles (RELF), pour assurer une certaine cohérence. Ce taux est actuellement du 6 à 9% du rendement brut selon les immeubles.

L'Etat devrait en tous les cas accepter une expertise réalisée par un expert qui est reconnu par une association professionnelle, et qui se réfère à la norme Swiss valorisation standards, pour le calcul des surfaces, avec les critères évoqués. Une élection d'experts par le canton nous paraît pas justifiable.

M. Thalmann, dans sa méthode de calcul, laisse trop de liberté à l'autorité fiscale en proposant une méthode floue par laquelle simplement on « se met à la place du promoteur ».

Il est impératif que l'Etat ne pratique pas une méthode d'évaluation rigide qu'elle choisit librement et qui pourrait conduire à une surimposition, en légiférant par une directive qu'elle applique strictement sans prendre en compte les situations particulières. Il ne lui appartient pas de fixer de manière dictatoriale la plus-value d'un immeuble découlant d'une mesure d'aménagement du territoire. La loi ne le permet d'ailleurs pas.

Nous sommes par ailleurs opposés à l'élection d'un groupe d'estimateurs cantonaux qui par leur connexité avec l'Etat pourraient perdre leur neutralité.

Conclusion

Pour fixer la valeur vénale d'un immeuble, en l'absence de transaction, après la mesure d'aménagement du territoire, pour calculer ensuite la plus-value, la méthode proposée par M. Thalmann dite « de la déduction » nous paraît peu satisfaisante, floue et susceptible de générer d'innombrables contestations.

En présence d'une précédente transaction, celle-ci doit être prise en considération. En cas d'abus, l'Etat pourra toujours faire valoir l'évasion fiscale.

¹ Limites de loyers : Le revenu locatif annuel des LLA d'un immeuble doit respecter des limites de loyers fixées en fonction de la taille et de la situation géographique du logement (cf. « [Limites de loyers LLA](#) » (PDF, 115 Ko) et « [Liste des communes/zone géographique](#) » (XLSX, 66 Ko)). Les montants des limites initiales de loyers se fondent sur l'indice suisse des prix à la consommation (ISPC) et l'indice zurichois des coûts de la construction. Ils sont adaptés par le Département des institutions et de la sécurité (DIS), au 1er septembre de chaque année.

De manière générale, nous sommes d'avis qu'il serait préférable d'opter pour une méthode liée au rendement de l'immeuble, avec un calcul des loyers fondé sur une base légale que l'on trouve, adaptée à toutes les régions, dans la LPPL.

Tout en vous remerciant de l'attention que vous porterez à ces lignes, nous vous prions d'agréer, Monsieur, nos salutations distinguées.

Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie



Lydia Masméjan
Responsable fiscalité



Philippe Miauton
Directeur adjoint