

Adoption du règlement concernant la taxe relative au financement de l'équipement communautaire communal et intercommunal, perçue lors de l'adoption de mesures d'aménagement du territoire augmentant sensiblement la valeur d'un bien-fonds

Réponse à la Motion de MM. les Conseillers communaux Jean-Denis Briod et consorts « Pour l'élaboration d'une proposition de règlement en vue de l'adoption d'une taxe communale relative au financement de l'équipement communautaire lié à des mesures d'aménagement du territoire »

Responsabilité du dossier :

- Direction de l'urbanisme et de l'environnement,
M. L. Girardet, Conseiller municipal.

TABLE DES MATIÈRES

1. Objet du préavis	3
2. Préambule	3
2.1. Enjeux.....	3
2.2. Définition de l'équipement communautaire.....	3
2.3. Rappel des bases légales	4
3. Calcul de la taxe	4
3.1. Montant de la taxe et précisions sur le mode de calcul.....	4
3.2. Assujettissement et seuil de taxation.....	6
3.3. Paiement de la taxe et exemptions.....	6
3.4. Plan d'affectation en cours d'étude faisant l'objet de conventions	6
3.5. Affectation de la taxe.....	7
4. Conséquences financières	7
5. Suite de la démarche.....	7
6. Développement durable.....	7
6.1. Dimension économique.....	7
6.2. Dimension environnementale	7
6.3. Dimension sociale	8
7. Communication	8
8. Programme de législature.....	8
9. Conclusions.....	9

Monsieur le Président,
Mesdames les Conseillères et Messieurs les Conseillers communaux,

1. Objet du préavis

Par ce préavis, la Municipalité propose au Conseil communal d'adopter le règlement communal instaurant la taxe relative au financement de l'équipement communautaire communal et intercommunal, perçue lors de l'adoption de mesures d'aménagement du territoire augmentant sensiblement la valeur d'un bien-fonds (ci-après RTEC).

A travers ce préavis, la Municipalité entend répondre à la motion de Messieurs les Conseillers communaux Jean-Denis Briod et consorts déposée lors de la séance du 22 mars 2023. Pour rappel, cette dernière demandait précisément l'élaboration, par la Municipalité, d'une proposition de règlement en vue de l'adoption d'une taxe communale relative au financement de l'équipement communautaire lié à des mesures d'aménagement.

2. Préambule

2.1. Enjeux

Pully, en tant que ville-centre d'agglomération, est propice à une densification humaine (habitants et emplois) de son territoire. Ce développement passe en particulier par l'élaboration de plans d'affectation (ci-après PA). Cette mesure d'aménagement du territoire engendre généralement un accroissement des droits à bâtir ayant pour conséquence une augmentation sensible de la valeur foncière. Pour les propriétaires privés concernés, cela peut représenter d'importantes plus-values. En revanche, ces développements engendrent des dépenses importantes pour la collectivité, si la commune souhaite garantir une bonne qualité de services (construction de nouvelles écoles et crèches, adaptation de l'offre en transports publics, en équipements sportifs et de loisirs, etc.).

Le RTEC permet de demander aux propriétaires privés bénéficiaires d'une mesure d'aménagement du territoire, une participation financière aux frais d'équipement communautaire. Il s'appliquera aux PA dont la mise en vigueur interviendra ultérieurement à celle du présent règlement.

Sans compter le plan d'affectation communal (ci-après PACom) dont la révision va débuter en 2024, 10 PA actuellement à l'étude sur le territoire communal, prévoient une augmentation des droits à bâtir en faveur de propriétaires privés et pourraient donc potentiellement être concernés par le présent règlement.

2.2. Définition de l'équipement communautaire

L'équipement communautaire fait référence à tous les biens utiles dont la collectivité publique doit pouvoir disposer pour l'exécution de ses tâches. Il est à distinguer de l'équipement technique qui concerne les voies d'accès, l'alimentation en eau et en énergie ou l'évacuation des eaux usées, pour les raisons décrites au chapitre suivant.

Sur la base de cette définition et des exemples existants, la Municipalité a retenu comme faisant partie de l'équipement communautaire, le patrimoine administratif, les espaces publics majeurs et les transports publics.

Le patrimoine administratif regroupe notamment les écoles, les crèches et garderies, les biens culturels, les infrastructures sportives, les bâtiments administratifs, les locaux techniques des

services communaux (les ateliers, les locaux techniques, les garages, la caserne), les locaux des services à la population (les abribus, les WC publics, les abris PC, les refuges).

Les espaces publics majeurs sont définis par les espaces publics aménagés et entretenus par la commune. Ces espaces doivent jouer un rôle significatif pour le bien-être des habitants dans le contexte urbain dense de la Ville.

La participation de la Ville aux transports publics correspond aux charges issues de l'exploitation du réseau des Transports publics de la région lausannoise (tl) des dernières années.

A Pully, les montants de l'équipement communautaire s'élèvent à ce jour à CHF 305'681'811 pour le patrimoine administratif, CHF 24'265'000 pour les espaces publics et CHF 8'593'151 pour les transports publics, pour un total arrondi de CHF 338'539'963.

2.3. Rappel des bases légales

En 2007, un jugement arbitral rendu par le Tribunal fédéral avait remis en question la négociation de taxes dites d'équipement communautaire liées à l'adoption d'un plan d'affectation consenties par le biais de conventions entre les propriétaires et les communes. Ce jugement a retenu la conformité du procédé concernant les taxes d'équipements techniques, qualifiées de causales, mais a rejeté l'idée d'un contrat de droit administratif s'agissant de régler les contributions privées à l'équipement communautaire. Ce second volet de la perception a donc été défini comme un impôt, nécessitant une base légale garantissant l'égalité de traitement lors de la perception.

Le 11 janvier 2011, le Grand Conseil vaudois a adopté des modifications de la Loi sur les impôts directs (ci-après LI) et de la Loi sur les impôts communaux (ci-après LICom). Ces nouvelles dispositions permettent aux communes d'instaurer une taxe pour couvrir les dépenses d'équipement communautaire communal ou intercommunal liées à des mesures d'aménagement du territoire (plans d'affectation communaux, plans d'affectation de détail). Les communes ont depuis lors l'assise juridique pour demander aux propriétaires bénéficiant d'une mesure d'aménagement du territoire de participer aux coûts de l'équipement communautaire, pour autant qu'elles adoptent un règlement spécifique.

En 2014, afin de se doter d'une telle base légale, la Municipalité avait soumis un préavis au Conseil communal pour l'adoption d'un règlement concernant la taxe relative au financement de l'équipement communautaire lié à des mesures d'aménagement du territoire (préavis N° 16-2014). Le Conseil communal avait alors décidé de ne pas entrer en matière sur le préavis, obligeant la Municipalité à continuer à négocier la participation des propriétaires privés par la voie conventionnelle. Le présent préavis répond à la motion récente visant à adopter un règlement spécifique et devrait mettre définitivement fin à cette pratique.

3. Calcul de la taxe

3.1. Montant de la taxe et précisions sur le mode de calcul

Afin de s'insérer dans le cadre législatif et répondre au principe d'égalité de traitement entre sujets soumis à l'impôt, l'assujettissement à la taxe ne concerne que les surfaces de plancher déterminantes (ci-après SPd) nouvellement légalisées.

Le taux de la taxe est déterminé en francs par m² de SPd nouvellement légalisée, en distinguant les surfaces destinées au logement des surfaces destinées aux activités, et de

manière à permettre la couverture de 50% des frais d'équipements communautaire imputables à l'accroissement des droits à bâtir (conformément à l'art. 4b al. 2 de la LICom).

Pour le logement, le montant de la taxe s'élève à CHF 174.41 par m² de SPd nouvellement légalisé. Il est déterminé par l'addition des taux de contribution aux frais d'équipements du patrimoine administratif, des espaces publics majeurs et de transports publics.

Pour les activités, le montant de la taxe s'élève CHF 13.56 par m² de SPd d'activité nouvellement légalisée. Il est déterminé par l'addition des taux de contribution aux frais d'équipements des espaces publics majeurs et de transports publics. En effet, on tient compte du fait que les titulaires d'un emploi ne bénéficient pas (ou de manière très marginale) des équipements du patrimoine administratif.

Les frais d'équipements communautaires imputables à l'accroissement des droits à bâtir sont déterminés de façon statistique, en fonction du nombre de nouveaux habitants ou de nouveaux emplois escomptés selon la surface de SPd nouvellement légalisée, du pourcentage de ces nouveaux habitants ou titulaires de ces nouveaux emplois qui recourent aux équipements communautaires pour lesquels il est prévu de percevoir la taxe, et des coûts par utilisateurs que la commune prend à sa charge, en moyenne lors de la réalisation ou de l'acquisition desdits équipements.

Pour établir ce calcul, les principes et bases de calcul suivants ont été admis :

- pour garantir l'égalité de traitement, on considère que tout citoyen pullièran ou titulaire d'un emploi sur le territoire communal bénéficie de l'ensemble des équipements communautaires pour lesquels la taxe est perçue, quelle que soit sa localisation à Pully ;
- le nombre d'habitants et d'emplois de la commune est déterminé par les valeurs les plus récentes, fournies par l'Office de la statistique du Canton de Vaud (STAT VD), soit 19'005 habitants et 5'218 emplois ;
- la surface utilisée pour un habitant ou un emploi est fixée par la valeur de la surface nécessaire par habitant et par emploi définie dans le Plan directeur Cantonal (PDCn) en vigueur, actuellement 50 m² de SPd) ;
- la valeur de l'Etablissement Cantonal d'Assurance contre l'incendie et les éléments naturels (ci-après ECA) du patrimoine administratif de la commune est utilisée comme référence dans le calcul de la taxe, pour autant que l'équipement soit jugé communautaire par la Municipalité. Cette valeur est calculée au 31 décembre de l'année précédente ;
- la valeur des espaces publics majeurs se calcule selon un coût moyen des aménagements de CHF 200 par m², rapportée à la surface des espaces publics majeurs, mesurée au 31 décembre de l'année précédente ;
- les charges issues de l'exploitation du réseau des tl sont déterminées en prenant la valeur moyenne des montants des 5 dernières années réglés par la commune pour le financement du déficit d'exploitation du réseau urbain.

Selon ce mécanisme, la Municipalité adapte le montant de la taxe chaque année. Afin d'éviter les effets de seuil et répondre au principe d'égalité de traitement entre propriétaires soumis à la taxe, chaque modification sensible du patrimoine administratif communal, de la surface des espaces publics majeurs ou des charges issues de l'exploitation du réseau des tl sera répercutée sur une période de 3 ans dans le calcul du montant de la taxe. De plus, une valeur plafond de 10% pour une éventuelle augmentation de la taxe par rapport à sa valeur initiale est inscrite au règlement.

Enfin, de manière à permettre aux contribuables de bénéficier d'une meilleure lisibilité quant au montant de l'impôt auquel ils sont soumis, le règlement exprime le montant de la taxe au

jour de son entrée en vigueur et signifie en annexe, le montant de la taxe à jour, selon le mécanisme défini ci-dessus.

3.2. Assujettissement et seuil de taxation

La taxe pour le financement de l'équipement communautaire est due lorsque les mesures d'aménagement du territoire permettent d'augmenter sensiblement la valeur d'un bien-fond, que ce soit en cas de classement d'un terrain en zone à bâtir, d'un changement d'affectation d'activité en logement ou d'une modification des possibilités constructives d'une zone à bâtir. Comme déjà précisé, elle ne porte que sur les SPd supplémentaires accordées.

Le présent règlement propose de fixer un seuil de taxation, en deçà duquel la taxe n'est pas perçue. Ce seuil d'exonération est fixé pour un montant de taxe équivalent à CHF 4'000.00, soit un seuil similaire à celui prévu par le Canton pour la taxe sur la plus-value (sans déduction), à savoir 20% de CHF 20'000.00 (art. 66 al. 2 LATC).

3.3. Paiement de la taxe et exemptions

Conformément à l'art. 4e LICom, la taxe est exigible au moment de l'entrée en force du PA. Cependant, par convention, la Municipalité peut différer en tout ou partie cette exigibilité, notamment pour éviter qu'une perception de la taxe ne provoque des frais financiers inappropriés ou excessifs pour les propriétaires.

La Ville, représentée par ses établissements et fonds sans personnalité juridique, est exemptée de la taxe (art. 90 al. 1 lettres a. à d. et i. LI).

Contrairement à d'autres communes ayant déjà adopté un règlement similaire, la Municipalité a renoncé à exempter de taxe les SPd dévolues aux logements d'utilité publique au sens de la LPPPL. En effet, cette pratique aurait comme conséquence de réduire sensiblement les montants perçus par la taxe, voire dans certains cas, d'exempter entièrement de taxe les propriétaires malgré une augmentation des droits à bâtir, ce qui serait évidemment peu souhaitable.

3.4. Plan d'affectation en cours d'étude faisant l'objet de conventions

Suite à l'échec de l'adoption du RTEC en 2014, la Municipalité a été contrainte de poursuivre selon la pratique préexistante pour négocier la participation des propriétaires privés aux équipements communautaires dans le cadre des PA, et ce malgré les risques juridiques avérés d'une telle pratique. Trois PA non encore en vigueur font ainsi l'objet de conventions liées aux équipements communautaires. Il s'agit des PA « Chamblandes-Dessous », « Roseraie II » et « Claire-Fontaine II ».

Afin de ne pas remettre en question les accords conclus, parfois de longue date, entre la Ville et les propriétaires privés et risquer de retarder inutilement ces projets déjà très avancés, le RTEC prévoit, dans ses dispositions transitoires, que lorsque des conventions spécifiques prévoyant une compensation assimilable à la taxe ont été signées entre un propriétaire normalement assujéti à la taxe et la commune, avant l'entrée en vigueur du présent règlement, celui-ci reste soumis aux engagements pris dans lesdites conventions.

Dans les trois cas susmentionnés, on constate cependant que les accords signés avec les propriétaires concernés sont sensiblement plus favorables pour la Ville que si elle appliquait la taxe sur les équipements selon les critères du règlement soumis à votre Conseil.

3.5. Affectation de la taxe

Un fonds devra être créé pour enregistrer le produit de la taxe. Il n'est pas prévu de fonds par plan d'affectation, eu égard au fait que l'équipement communautaire est considéré comme utile à l'ensemble des habitants et titulaires d'un emploi sur le territoire communal de la Ville.

A noter que seul l'équipement communautaire, tel que défini au chapitre 2.2., pourra prétendre à un financement partiel par ce fonds. Une pesée d'intérêt sera effectuée par la Municipalité au cas par cas pour déterminer les projets d'équipement qui bénéficieront d'un financement.

4. Conséquences financières

Par l'adoption du présent règlement, le Conseil communal donne l'opportunité à la Ville de percevoir des recettes estimées à CHF 2'154'000.00 en prenant en compte l'ensemble des PA connus à ce jour (à l'exception des PA pour lesquels des conventions auront été signées avant l'entrée en vigueur du présent règlement). Ces recettes permettront de couvrir une partie des coûts des projets de l'équipement communautaire prévus à moyen terme.

Les montants exigibles sont déductibles de l'impôt sur le gain immobilier. Afin de compenser les pertes potentielles de l'Etat en matière d'impôt sur les gains immobiliers, un montant de 5% des recettes de la taxe sur l'équipement communautaire sera reversé au Canton (art. 4b, al. 4 LICom).

En outre, la taxe sur les équipements communautaires est déductible du montant de la taxe sur la plus-value (art. 64 LATC), au même titre que les frais d'établissement des plans d'affectation, des frais d'équipement techniques et de fouilles archéologiques ou des frais découlant d'un syndicat d'amélioration foncière.

5. Suite de la démarche

En cas d'adoption par le Conseil communal, le RTEC sera soumis pour approbation à la Cheffe du Département avant son entrée en vigueur.

6. Développement durable

L'objet de ce préavis a été évalué sur la base des critères de Boussole 21. Cet outil d'évaluation, développé par le Canton de Vaud au sein de l'Unité de développement durable du Département de la culture, des infrastructures et des ressources humaines (DCIRH), permet d'apprécier l'engagement des projets en faveur du développement durable.

6.1. Dimension économique

Le RTEC permet de soulager les finances de la Ville. Il contribue à associer les propriétaires privés au bénéfice d'une augmentation de la valeur de leur bien-fonds, au financement d'infrastructures dont ils génèrent le développement, en faveur de l'ensemble des habitants de la Ville.

6.2. Dimension environnementale

Les espaces publics majeurs et le développement du réseau de transports publics contribuent à améliorer les valeurs paysagère, culturelle et sociale, mais également environnementale. C'est une prestation que la Ville offre à ses citoyens, en aménageant, en entretenant et en mettant à disposition des surfaces qui améliorent la qualité de vie globale à Pully.

6.3. Dimension sociale

La perception de la taxe permet de soutenir la réalisation d'équipements socioculturels et d'espaces publics nécessaires au développement de Pully. Les lieux de rencontre, de culture, de formation et de socialisation, participent de manière prépondérante à la qualité de vie de tous les habitants.

7. Communication

Ce projet ne nécessite pas d'actions particulières de communication. Une information aux propriétaires concernés sera faite dans le cadre des procédures usuelles des PA.

8. Programme de législature

Ces travaux ne font pas partie du programme de législature 2021-2026 de la Municipalité. Ils s'inscrivent dans le cahier des charges du service responsable du dossier.

9. Conclusions

Vu ce qui précède, la Municipalité vous prie, Monsieur le Président, Mesdames les Conseillères et Messieurs les Conseillers communaux, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Pully,

vu le préavis municipal N° 01-2024 du 17 janvier 2024,
vu le rapport de la Commission des finances,


décide

1. de prendre acte du présent préavis ;
2. d'adopter le règlement communal instaurant la taxe relative au financement de l'équipement communautaire communal et intercommunal, perçue lors de l'adoption de mesures d'aménagement du territoire augmentant sensiblement la valeur d'un bien-fonds (RTEC) ainsi que son annexe ;
3. de transmettre pour approbation le règlement et son annexe au Département compétent ;
4. de considérer ce préavis comme la réponse à la motion de Messieurs les Conseillers communaux Jean-Denis Briod et consorts du 22 mars 2023 « L'élaboration d'une proposition de règlement en vue de l'adoption d'une taxe communale relative au financement de l'équipement communautaire lié à des mesures d'aménagement du territoire ».

Approuvé par la Municipalité dans sa séance du 17 janvier 2024.

Au nom de la Municipalité


Le syndic



G. Reichen



Le secrétaire



Ph. Steiner

Annexe :

- Règlement communal sur la taxe relative au financement de l'équipement communautaire et sa grille tarifaire