



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 078-2020
Type d'intervention : Motion
Motion ayant valeur de directive:
N° d'affaire : 2020.RRGR.100

Déposée le : 12.03.2020

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Bichsel (Zollikofen, UDC) (porte-parole)
Siegenthaler (Thun, PS)
Heyer (Perrefitte, PLR)
Gygax-Böninger (Obersteckholz, PBD)
Schwarz (Adelboden, UDF)
Amstutz (Sigriswil, UDC)
Brönnimann (Mittelhäusern, pvl)
de Meuron (Thun, Les Verts)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Oui
Urgence accordée : Oui 04.06.2020

N° d'ACE : 884/2020 du 12 août 2020
Direction : Direction de l'intérieur et de la justice
Classification : -
Proposition du Conseil-exécutif : **Adoption sous forme de postulat**

Les communes ne peuvent pas prélever d'elles-mêmes de taxe sur la plus-value

Le Conseil-exécutif est chargé d'élaborer et de soumettre au Grand Conseil un projet visant à compléter l'article 142 de la loi sur les constructions (LC ; RSB 721.0) comme suit :

1^{bis} (nouveau) Les communes municipales et les communes mixtes ne paient aucune taxe sur la plus-value pour les immeubles qu'elles détiennent sur leur territoire.

Développement :

Dans le cadre des modifications des dispositions de la loi sur les constructions qui concernent la taxe sur la plus-value, le Grand Conseil a décidé, en seconde lecture, que la collectivité ou les tiers accomplissant des tâches de droit public à eux confiées ne sont assujettis à la taxe sur la plus-value que si l'immeuble concerné ne sert pas directement à des fins publiques (art. 142, al. 2 LC). Cette disposition a été introduite dans la loi pour que la Confédération, les cantons et d'autres collectivités qui détiendraient un « immeuble de rapport » dans la commune planifiant des mesures d'aménagement soient tenus d'acquitter une taxe sur la plus-value résultant de celles-ci (ex. : la commune bourgeoise construit un immeuble locatif pour en tirer des loyers). Du point de vue des communes, il a toujours été évident qu'elles ne sauraient être tenues d'acquitter envers elles-mêmes la taxe sur la plus-value (ex. : la commune planifie et réalise un projet de construction inscrit au patrimoine financier). Il est conceptuellement impossible que la commune contracte une dette vis-à-vis d'elle-même. La commune établit dans son règlement si elle attribue la taxe perçue pour une plus-value résultant de mesures d'aménagement au financement spécial concerné. Il était par ailleurs clair, du point de vue des communes, qu'elles n'avaient pas à acquitter le produit de la taxe sur la plus-value (10 %) dû au canton en vertu de l'article 142f, alinéa 1. A l'origine, le

canton avait l'intention d'exiger des communes 30 pour cent de la taxe sur la plus-value. Grâce à une intervention des associations communales lors de la procédure de consultation, ce projet a pu être abandonné. La Direction des finances a calculé que les pertes liées à la taxe sur la plus-value pour ce qui est de l'impôt sur les gains immobiliers (taxe sur la plus-value en tant que frais d'obtention du revenu fiscalement déductibles) s'élevaient à environ dix pour cent de la taxe sur la plus-value. Pour compenser cette perte, le législateur a donc introduit une disposition imposant aux communes de verser au canton dix pour cent de la taxe sur la plus-value. Comme on le sait, les communes sont exonérées d'impôts. C'est pourquoi le canton ne perd pas d'impôt sur les gains immobiliers lorsqu'elles tirent une plus-value des immeubles qu'elles détiennent sur leur propre territoire.

Les communes doivent-elles acquitter la taxe sur la plus-value et reverser au canton les dix pour cent de cette taxe qui lui reviennent pour les immeubles qu'elles détiennent sur leur territoire ? La question sème toujours la discorde entre le canton et les communes. Un rapport d'expertise commandé par l'OACOT et plusieurs villes et communes n'est pas parvenu à régler la controverse. Les communes n'apprécient guère que le Conseil-exécutif ait joué les législateurs en introduisant des modifications en la matière dans l'ordonnance sur les constructions (art. 120b, al. 5 OC). Cette disposition est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2020 sans que les communes ou l'Association des communes bernoises n'aient été consultées, contrairement à ce que prévoit l'ordonnance cantonale sur la procédure de consultation.

Compte tenu des circonstances (tant du point de vue du contenu que de la méthode choisie par le Conseil-exécutif), la question doit être clarifiée par une modification de la loi sur les constructions qui passera par le législatif (soit par le Grand Conseil, et non par le Conseil-exécutif).

Motivation de l'urgence : Le Conseil-exécutif ayant, en toute discrétion, introduit et fait entrer en vigueur une modification en la matière, le législatif doit rectifier le tir sans attendre.

Réponse du Conseil-exécutif

Les motionnaires demandent une modification de l'article 142 LC qui vise à exonérer de la taxe sur la plus-value tous les immeubles détenus par des communes municipales et des communes mixtes sur leur territoire.

La disposition de l'article 142, alinéa 2 LC, en vigueur depuis le 1^{er} avril 2017, énonce que les communes au sens de la loi sur les communes (LCo) ne sont pas assujetties à la taxe sur la plus-value si les immeubles concernés servent directement à des fins publiques et qu'ils font donc partie du patrimoine administratif. En revanche, les communes doivent s'acquitter de la taxe sur la plus-value pour les immeubles qui ne servent pas directement à des fins publiques et qui font ainsi partie du patrimoine financier. À noter que la localisation des immeubles concernés n'est d'aucune importance selon la teneur de la législation en vigueur actuellement.

Les motionnaires partent du principe que l'article 142, alinéa 2 LC a été introduit pour que les pouvoirs publics et les tiers accomplissant des tâches de droit public à eux confiées qui sont propriétaires d'« immeubles de rapport » soient tenus de s'acquitter d'une taxe sur la plus-value résultant de mesures d'aménagement auprès de la commune qui planifie ces mesures. Du point de vue des communes, il a toujours été clair qu'il est conceptuellement impossible qu'une commune contracte une dette vis-à-vis d'elle-même. Dans la pratique toutefois, en raison de la teneur et de la genèse de l'article 142, alinéa 2 LC, la disposition légale en vigueur a été interprétée en ce sens que la localisation des immeubles concernés n'entre pas en ligne de compte pour déterminer un éventuel assujettissement à la taxe sur la plus-value et que la volonté présumée du législateur était avant tout d'éviter une inégalité de traitement entre les pouvoirs publics et les propriétaires privés d'immeubles (cf. Journal du Grand Conseil 2016/3, affaire 214.RRGR.419, intervention Saxer, p. 917). Avec la modification de l'ordonnance sur les constructions à laquelle se réfèrent les motionnaires (OC ; modification du 22.01.2020), cette pratique a été inscrite à l'article 120b, alinéa 5 OC dans un but de clarification.

On peut laisser ici ouverte la question de savoir si l'avis des motionnaires sur la véritable volonté du législateur est le bon. Le fait est que ni la disposition de l'article 142, alinéa 2 LC actuellement en vigueur, ni les travaux préparatoires (incomplets à cet égard), ni le droit de niveau supérieur ne fournissent une réponse claire et sans équivoque. Toutefois, on peut et doit déduire des dispositions fédérales de l'article 5 LAT que les exceptions au principe selon lequel une importante plus-value résultant de mesures d'aménagement doit être compensée équitablement (art. 5, al. 1 LAT) ne sont autorisées que dans un cadre limité et que le droit cantonal ne peut prévoir une exemption de la taxe que dans le cas où elle serait due par une collectivité publique ou dans le cas où son produit escompté serait insuffisant au regard du coût de son prélèvement (art. 5, al. 1^{quinquies} LAT). En outre, toute exception doit respecter l'interdiction de l'arbitraire ainsi que l'égalité de traitement prescrites par la Constitution.

Les dispositions relatives à la compensation de la plus-value dans la LC ont été modifiées à plusieurs reprises ces dernières années, la dernière fois dans le cadre de la révision de la LC arrêtée le 12 septembre 2019 par le Grand Conseil pour mettre en œuvre deux motions (affaire 2018.JGK.410). Une nouvelle modification à court terme de la loi rendrait son exécution beaucoup plus difficile et serait synonyme d'insécurité juridique pour les autorités chargées de mettre en œuvre le droit, en particulier pour les communes. De plus, une procédure législative nécessiterait d'importants éclaircissements et requerrait la mise en place d'une procédure de consultation, obligatoire lors de la modification d'une loi, ce qui demanderait beaucoup de temps et de ressources. Enfin, le Conseil-exécutif ignore à l'heure actuelle si une nouvelle modification de la loi paraît nécessaire à la majorité et si elle pourrait rassembler l'approbation de la majeure partie des acteurs politiques.

De l'avis du Conseil-exécutif, un mandat législatif contraignant tel que celui délivré en cas d'adoption de la présente motion ne serait ni opportun ni efficace. Toutefois, le Conseil-exécutif est prêt à examiner la motion et, s'il y a lieu, à la mettre en œuvre de manière appropriée dans le cadre d'une prochaine révision de la LC, en prenant en considération les éventuels souhaits politiques et les dispositions légales de niveau supérieur. Par conséquent, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'adopter l'intervention sous forme de postulat.

En ce qui concerne la modification de l'OC mentionnée dans la présente motion, le Conseil-exécutif souhaite préciser que celle-ci ne fait que clarifier la procédure de prélèvement de la taxe sur la plus-value résultant de mesures d'aménagement sur des terrains communaux. Avec l'article 120b, alinéa 5 OC, le Conseil-exécutif n'avait nullement l'intention d'introduire des nouveautés ou des dispositions contraires à la loi par voie d'ordonnance. Le Conseil-exécutif a arrêté la récente modification de l'OC sans une concertation ou une procédure de consultation préalable uniquement dans le but de dissiper au plus vite les incertitudes qui existaient dans la pratique, de garantir une sécurité juridique et d'édicter rapidement les dispositions d'exécution pour la compensation de la plus-value nécessaires à une mise en œuvre conforme au droit fédéral et de les mettre en vigueur en même temps que la modification de la loi sur les constructions (LC) arrêtée le 12 septembre 2019 par le Grand Conseil. Une procédure de consultation préalable était d'autant moins nécessaire que la modification de l'OC n'introduit aucune nouveauté et n'a pas de répercussions significatives sur les communes.

Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'adopter l'intervention sous forme de postulat.

Destinataires

– Grand Conseil