

**RAPPORT DE LA COMMISSION  
chargée d'examiner l'objet suivant :****Postulat Marc-Olivier Buffat et consorts - indemnisation des propriétaires faisant l'objet d'une  
expropriation ou d'un non-zonage****1. PREAMBULE**

La commission s'est réunie le lundi 4 septembre 2023 de 14h00 à 14h45, au Parlement, pour traiter le postulat cité en titre. Sous la présidence de Mme Muriel Thalmann, la commission était composée Mme Nathalie Vez, ainsi que de MM. Marc-Olivier Buffat, Jean-François Chapuisat, Denis Dumartheray et Marc Vuilleumier. M. Pierre-André Romanens était excusé, mais non remplacé. Mmes Christelle Luisier Brodard, Cheffe du Département des institutions, du territoire et du sport (DITS) et Laura Weiss-Fivaz, avocate, Service juridique, Direction générale du territoire et du logement (DGTL), DITS, ainsi que M. Alain Turatti, Directeur général, DGTL, DITS, ont participé à la séance. Le secrétariat était assuré par Mme Marie Poncet Schmid, Secrétariat général du Grand Conseil. La Commission remercie vivement Mme Marie Poncet Schmid pour la qualité de ses notes de séance.

**2. POSITION DU POSTULANT**

Auteur d'une thèse de doctorat consacrée aux taxes sur la propriété immobilière, comprenant un chapitre consacré aux contributions de plus-value, membre de plusieurs conseils d'administration et de fondation en relation avec l'activité immobilière et avocat gérant des dossiers d'indemnités et de plus-values, le postulant constate que l'application de l'art. 5 LAT de 1979 a :

- instauré un système de vases communicants et de compensation interne, les taxes sur la plus-value compensant plus ou moins les indemnités versées aux personnes ne bénéficiant pas des mesures de zonage ;
- fait de nombreux gagnants et peu de perdants, le canton de Vaud renonçant à instaurer les taxes spécifiques, prévues à cet effet, vu l'existence de l'impôt sur les gains immobiliers et sur les revenus.

Le postulant relève que :

- la dernière révision de LATC a introduit la perception des contributions de plus-value relativement élevées pour les personnes bénéficiant de mesures de densification et de zonage ainsi que le versement d'indemnités des propriétaires en cas de dézonage ;
- le dézonage touche des terrains qui n'auraient pas dû être affectés en zone à bâtir ;
- la jurisprudence exige d'effectuer un calcul rétrospectif, basé sur la situation de l'époque ;
- la Cour de droit administratif et public (CDAP) a rendu, après dépôt de ce postulat, un arrêt<sup>1</sup> qui traite d'expropriation matérielle, de déclassement, de plans de zones et de révisions, mais qui n'est ni

---

<sup>1</sup> Arrêt AC.2021.0370

définitif ni exécutoire, vu qu'il fait l'objet d'un recours au Tribunal fédéral<sup>2</sup>. La CDAP a estimé que rien ne démontrait que la zone était contraire à la LAT en 1982 et que le propriétaire avait dès lors droit à un dédommagement – non à une pleine indemnité – pour les frais consentis de bonne foi en études et équipement du terrain ; le Tribunal fédéral a donc cassé la décision rendue par la DGTL en lui demandant d'examiner le montant, la quotité et le principe d'une indemnité.

Le postulant précise que son postulat :

- concerne uniquement les propriétaires qui ont engagé de bonne foi des frais pour la conception d'un projet et l'équipement du terrain un certain laps de temps avant le dézonage et dont le terrain a été dézoné dans le cadre du redimensionnement de la zone à bâtir voulue par la LAT avec, en compensation, la densification et l'augmentation du coefficient d'utilisation des terrains des centres. Il estime que ces propriétaires ont droit à une indemnité, comme c'est le cas en Valais, le Canton encaissant désormais d'importantes contributions de plus-values sans verser aucune indemnité ;
- ne porte pas sur les expropriations matérielles, qui bénéficient d'une indemnité pleine et entière à l'aune de la valeur du terrain.

### 3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La Conseillère d'Etat indique que :

- ce postulat s'intègre parfaitement dans les réflexions menées par le Département, qui concordent avec les conclusions du postulant ;
- le département s'aligne sur l'arrêt du Tribunal fédéral dans le cas de Münchenstein sur les taxes sur la plus-value, considérant que :
  - l'art. 5 LAT, al. 1, pose la règle générale, indiquant que la personne qui bénéficie d'avantages doit payer une taxe et que celle qui subit des inconvénients majeurs doit recevoir une indemnité : « *Le droit cantonal établit un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement* » et ;
  - l'art. 5, al. 1bis, le montant de la taxe : « *Les avantages résultant de mesures d'aménagement sont compensés par une taxe d'au moins 20 %. La compensation est exigible lorsque le bien-fonds est construit ou aliéné. Le droit cantonal conçoit le régime de compensation de façon à compenser au moins les plus-values résultant du classement durable de terrains en zone à bâtir.* »
- Une controverse est née de ces deux alinéas : selon une interprétation, en ligne avec le vote du Conseil national et du Conseil des Etats, d'aucuns considèrent que les Cantons ont l'obligation de taxer les plus-values en cas de mise en zone à bâtir, mais non en cas d'augmentations d'indice, et que les inconvénients majeurs peuvent être issus de l'expropriation matérielle<sup>3</sup>, alors que d'autres considèrent que les cantons doivent taxer les plus-values en cas d'augmentation d'indice également et déterminer ce qu'est un inconvénient majeur<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Un propriétaire a mené des études et équipé son terrain à Ormont-Dessus, une commune qui abrite de larges zones à bâtir ; reprenant les notions de non-classement et de dézonage, le Tribunal cantonal, a été confronté à l'application complexe du nouvel article, qui exige de remonter jusqu'en 1982 pour déterminer si la manière de définir les zones était correcte

<sup>3</sup> L'art. 5, al. 1 n'a pas de portée propre, mais générale, sur les compensations et se concrétise par l'al. 1bis qui détermine les avantages et inconvénients.

<sup>4</sup> Selon l'arrêt Münchenstein, le Tribunal fédéral estime que l'art. 5, al. 1bis énonce que le propriétaire doit payer pour le classement en terrain à bâtir et que l'al. 1 a une portée propre tant pour les avantages majeurs que pour les inconvénients majeurs.

- Le Canton réfléchit à la mise en œuvre de la taxation des plus-values en cas d'augmentation d'indice, ce qui soulève des questionnements quant aux « inconvénients majeurs en cas de dézonage » et y répondra dans le cadre de la révision de la LATC, dans le sens d'une « indemnité liée à des frais d'équipements précis, engagés de bonne foi durant les années précédant l'approbation du plan en cas de dézonage ou de non-zonage » ;
- les limites du système prévu par la LATC : le Canton doit indemniser les propriétaires de parcelles rendues inconstructibles par décision communale ou populaire, alors que le zonage est conforme à la LAT (contrairement au droit valaisan qui prévoit que la taxe est perçue à parts égales par le Canton et les communes et que l'indemnisation est également supportée par le Canton et les communes, ce qui oblige la commune valaisanne à tenir compte des indemnisations à verser lorsqu'elle décide de dézoner des parcelles, le Canton Vaud perçoit, seul, les taxes et octroie les indemnités avec le produit des taxes sur la plus-value qui constituent un fonds, alors) ; se pose ainsi la question de savoir si le Canton doit non seulement indemniser les propriétaires dans les communes surdimensionnées, obligées de dézoner des terrains en vertu de la LAT, mais aussi lorsque le dézonage fait suite à une décision communale ou à un vote populaire qui rend des parcelles, dont l'affectation est conforme au droit cantonal et fédéral (en zone à bâtir ou densification du quartier), inconstructibles ; le flou juridique relatif aux questions d'indemnisation générera très probablement des jurisprudences et des arrêts qui pourraient conduire à des modifications légales ;
- la dissymétrie entre perception et indemnisation, la perception de la taxe survenant au moment où la plus-value est réalisée.

#### **4. DISCUSSION GENERALE**

Plusieurs commissaires déclarent appartenir à un exécutif communal et avoir été confrontés à la problématique qui fait l'objet du postulat.

Il est précisé qu'en principe, aucune indemnisation n'est prévue pour les parcelles sises :

- en zone intermédiaire, car elle n'est pas considérée comme une zone à bâtir ;
- en zone à bâtir concernée par un danger naturel élevé, selon le droit fédéral et la jurisprudence ;
- en zone réservée aux eaux, qui limite la constructibilité.

La majorité de la commission considère qu'elle peut renvoyer le postulat au Conseil d'Etat, qui s'est déjà saisi de la problématique et y répondra dans le cadre d'une modification légale.

#### **5. VOTE DE LA COMMISSION**

*Prise en considération du postulat*

*La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération le postulat et de le renvoyer au Conseil d'Etat par 5 voix et 1 abstention.*

Pully, le 5 octobre 2023.

*Le rapporteur :  
(Signé) Muriel Thalmann*