

# **BGer 1A.134/2006 vom 27. November 2006**

Bundesgericht, 2006-11-27, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1A.134\\_2006](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1A.134_2006)

FR: TF 1A.134/2006 du 27 novembre 2006

IT: TF 1A.134/2006 del 27 novembre 2006

## **Regeste**

contribution en cas de plus-value résultant d'une mesure d'aménagement du territoire |  
Finances publiques & droit fiscal

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

La décision de plus-value est une décision fondée, en tout cas partiellement, sur le droit public fédéral, qui peut faire l'objet d'un recours de droit administratif en vertu de l' art. 97 al. 1 OJ , en relation avec l' art. 34 al. 1 LAT ( ATF 131 II 571 consid. 1 p. 573 ss). L' art. 34 al. 2 LAT , en rapport avec l' art. 103 let . c OJ, confère expressément aux cantons la qualité pour recourir ( ATF 131 II 571 consid. 1.4 p. 577).

### **E. 1.2**

Le recours de droit administratif peut être formé pour violation du droit fédéral, y compris l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation ( art. 104 let. a OJ ). Le Tribunal fédéral vérifie d'office l'application du droit fédéral, sans être lié par les motifs invoqués par les parties (art. 114 al. 1 in fine OJ). Lorsque, comme en l'espèce, le recours est dirigé contre la décision d'une autorité judiciaire, le Tribunal fédéral est lié par les faits constatés dans la décision, sauf s'ils sont manifestement inexacts ou incomplets ou s'ils ont été établis au mépris de règles essentielles de procédure ( art. 104 let. b et 105 al. 2 OJ ).

### **E. 1.3**

Le Tribunal administratif a certes annulé la décision du département cantonal et lui a renvoyé la cause. Il a cependant définitivement retenu qu'il fallait tenir compte, pour les deux articles, de la distance légale de trente mètres à la forêt. Il a au surplus définitivement jugé que le changement d'affectation de la parcelle 5195 ne procurait aucun avantage majeur. Il a donc rendu une décision finale partielle. Le recours de droit administratif est recevable contre une telle décision, qui n'a dans cette mesure pas un caractère incident ( ATF 132 II 10 consid. 1 p. 13; 129 II 286 consid. 4.2 p. 291, 384 consid. 2.3 p. 385).

## **E. 2**

Le Conseil d'Etat conteste exclusivement la prise en compte de la distance légale de trente mètres à la forêt. Il fait valoir que la dérogation, qui serait accordée de manière vraisemblable, aurait dû être retenue. Selon lui, une restriction des possibilités de construire ne devrait de toute façon pas conduire à nier l'existence d'un avantage majeur, mais tout au plus avoir un effet sur le montant de la plus-value.

### **E. 2.1**

Selon l'art. 33 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (ci-après: LCAT), les avantages et les inconvénients résultant de mesures d'aménagement du territoire font l'objet d'une compensation s'ils sont majeurs. L'augmentation de valeur d'un bien-fonds consécutive à son affectation à la zone d'urbanisation (art. 47) ou à une zone spécifique (art. 53) est réputée avantage majeur constituant une plus-value (art. 34 al. 1 LCAT). Celle-ci est la différence présumée entre la valeur d'un bien-fonds avant et après la mesure d'aménagement (art. 34 al. 2 LCAT). En cas de plus-value, une contribution correspondant à 20 % de celle-ci est due à l'Etat par le propriétaire du bien-fonds (art. 35 al. 1 LCAT). La présomption de l'art. 34 al. 1 LCAT est réfragable (arrêt du 24 février 2003 paru à la RJN 2003 360 et les arrêts cités). La jurisprudence cantonale a également posé que le caractère majeur de l'avantage procuré par la mesure d'aménagement doit être apprécié au regard de la variation réelle et concrète de la valeur de l'immeuble en cause et non dans l'abstrait. Est déterminante la possibilité effective d'utiliser la parcelle pour la construction d'une manière conforme à la zone dont elle fait désormais partie (ibid.). Il faut tenir compte, équitablement, dans le cas concret, des avantages et inconvénients majeurs tels qu'ils résultent de l'ensemble des circonstances propres à la mesure d'aménagement considérée (arrêt du 17 février 1994 paru à la RJN 1994 167). La doctrine et la jurisprudence ont en outre interprété l'art. 34 al. 2 LCAT en ce sens que c'est la valeur objective du terrain qui doit être prise en considération (Francesco Parrino, La contribution sur la plus-value dans le canton de Neuchâtel in Mémoire ASPAN n° 57, Berne 1992, p. 39 ss, p. 46; arrêt du 24 février 2003 paru à la RJN 2003 360). La réglementation cantonale a été mise en place suite à l'entrée en vigueur le 1er janvier 1980 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), dont l'art. 5 al. 1 prévoit que le droit cantonal doit établir un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent des mesures d'aménagement. La notion d'avantage majeur est une notion de droit fédéral. Il s'agit toutefois d'une notion juridique indéterminée, de sorte qu'il faut laisser à la juridiction cantonale une certaine latitude de jugement (cf. notamment Enrico Riva, Commentaire LAT, art. 5 n. 84). Dans un arrêt récent, le Tribunal fédéral a précisé que l'avantage majeur devait s'apprécier selon l'ensemble des circonstances (arrêt 1A.310/2005 du 17 juillet 2006 consid. 2.1, destiné à la publication).

## **E. 2.2**

En l'espèce, une fraction de la parcelle 5195 (le solde étant en effet demeuré en zone constructible en permanence) et la parcelle 5197 ont été classées en zone d'urbanisation, alors qu'elles étaient sises antérieurement en zone agricole. Cette situation fait présumer l'existence d'un avantage majeur. Le Conseil d'Etat ne conteste pas que les surfaces comprises dans la distance de trente mètres à la forêt sont frappées d'une interdiction de construire et que les considérations des experts qu'il a mandatés sont fausses à cet égard. Selon une jurisprudence cantonale qu'il n'y a pas lieu de remettre en cause ici (RJN 1998 271 consid. 3b p. 275), pour ces surfaces, la nouvelle affectation n'entraîne donc manifestement aucun avantage majeur. Le Conseil d'Etat soutient cependant que la dérogation que le département cantonal pourrait accorder devrait être prise en considération. Selon l'art. 35 du règlement d'exécution de la loi cantonale sur les forêts du 27 novembre 1996, qui reprend la teneur de l'art. 16 de la loi cantonale sur les forêts du 6 février 1996, l'octroi d'une dérogation à l'interdiction de construire à moins de trente mètres de la lisière de la forêt suppose qu'il n'en résulte aucun inconvénient majeur pour la conservation, le traitement et l'exploitation de la forêt, et qu'aucun autre intérêt prépondérant ne s'y oppose (al. 2). Le département procède à une pesée des intérêts en

présence. Il prend notamment en considération les besoins de la forêt et le respect de ses lisières, d'une part, et, d'autre part, les exigences d'une utilisation rationnelle du terrain destiné à la construction (al. 3). Ces dispositions légales confèrent une liberté d'appréciation très large au département cantonal. Il résulte d'ailleurs des termes mêmes employés par le Conseil d'Etat que l'octroi d'une dérogation par le département cantonal ne demeure qu'une possibilité. Or, selon la jurisprudence qui vient d'être rappelée (cf. consid. 2.1), l'avantage procuré par une mesure d'aménagement doit être apprécié au regard de la variation réelle et concrète de la valeur de l'immeuble en cause et non hypothétique, au moment du calcul de la taxe compensatoire. La possibilité "effective" d'utiliser la parcelle pour la construction d'une manière conforme à la zone dont elle fait partie est à cet égard déterminante. Or, l'éventualité de l'octroi d'une dérogation est trop aléatoire pour que les surfaces comprises dans la limite de trente mètres puissent être considérées comme effectivement constructibles. Dès lors, le Tribunal administratif a correctement estimé que l'éventuel octroi d'une dérogation n'était pas déterminant.

### **E. 2.3**

Le Conseil d'Etat soutient encore que l'on ne peut pas retenir de manière générale que toute surface comprise dans la distance à la forêt n'apporte aucun avantage majeur. Selon l'art. 13 du règlement d'exécution de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (RELCAT), les surfaces sises à l'intérieur de la limite des trente mètres à la lisière de la forêt entreraient dans le calcul de la surface constructible. Il en résulte qu'un bâtiment plus grand pourrait être construit sur le solde de la parcelle. Les possibilités de construction seraient ainsi modifiées. Cet argument n'est cependant pas pertinent. En effet, en l'espèce, non seulement la surface sise dans la distance de trente mètres à la forêt, mais également le solde des parcelles ont été classés en zone d'urbanisation par le nouveau plan d'aménagement. Quand bien même la surface située dans les trente mètres à la forêt doit être considérée comme constructible, il n'en demeure pas moins que l'éventuelle plus-value liée au changement d'affectation du solde des parcelles doit être analysée. Le Tribunal administratif a précisément procédé à un tel examen, en évaluant notamment les possibilités de construire sur le solde des parcelles. Or, il n'a à cet égard pas retenu que l'aire frappée d'interdiction de construire selon la législation forestière ne devait pas entrer dans le calcul de la surface constructible. L'argument du Conseil d'Etat, pour peu qu'il soit fondé (cf. RJN 1998 271 consid. 3b in fine p. 275 s.), n'a en effet de sens que dans l'hypothèse où seule la surface sise dans la limite serait colloquée en zone d'urbanisation. De la parcelle 5195, conformément à ce qui précède, il convient donc de retrancher la surface frappée d'une interdiction de construire par la législation sur les forêts. Or, l'aire qui subsiste ne semble effectivement permettre, vu la configuration de la parcelle, aucune construction. En effet, seule reste alors disponible la longue bande étroite au sud, qui est, selon les constatations de fait du Tribunal administratif et de façon non contestée par le Conseil d'Etat, peu propice à la construction. Aucune des variantes présentées par les experts ne propose du reste de bâtiment à cet endroit. Dans ces conditions, le changement d'affectation ne procure aucun avantage majeur à l'intimé, qui, avant comme après la mesure d'aménagement, se voit dans l'impossibilité de construire sur son terrain.

### **E. 2.4**

Concernant la parcelle 5197, le Conseil d'Etat ne semble pas critiquer le raisonnement suivi par le Tribunal administratif. En effet, dans son recours, il se contente en réalité d'affirmer que l'avantage majeur ne peut pas être nié, même lorsque l'ensemble du potentiel

constructible ne peut pas être réalisé. Or, le Tribunal administratif n'a précisément pas nié un tel avantage en l'espèce. Il a au contraire décidé de renvoyer la cause au département cantonal pour que celui-ci détermine la valeur de la surface subsistant après le retranchement de celle sise dans la distance des trente mètres à la forêt. Il a toutefois observé que celle-ci était faible et qu'elle réduisait considérablement les possibilités de construire. En effet, n'est alors plus que libre une surface triangulaire au sud de la parcelle, qui représente moins de la moitié de l'aire que les experts avaient estimée constructible. La construction esquissée par ces derniers s'avère donc irréalisable. Cela est en tout cas évident pour ce qui est du bâtiment situé au nord-ouest de la parcelle et pour celui au sud-est, en forme de coude. Le Conseil d'Etat ne soulève au demeurant aucune contestation à cet égard. Il résulte de ce qui précède que les griefs formulés par le Conseil d'Etat doivent être rejetés.

### **E. 3**

Il s'ensuit que le recours de droit administratif doit être rejeté. L'intérêt pécuniaire du canton étant en cause dans la présente procédure, il doit être astreint à payer un émolument judiciaire ( art. 153, 153a et 156 al. 1 et 2 OJ ). L'intimé a droit à des dépens, à la charge de l'Etat de Neuchâtel ( art. 159 al. 1 et 2 OJ ).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.