

BGer 1A.48/2006 vom 4. September 2006

Bundesgericht, 2006-09-04, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1A.48_2006

FR: TF 1A.48/2006 du 4 septembre 2006

IT: TF 1A.48/2006 del 4 settembre 2006

Regeste

aménagement du territoire, régime de compensation | 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).

E. 1.2

Les collectivités de droit public telles que les communes ont qualité pour exercer le recours de droit administratif lorsqu'une disposition de droit fédéral le prévoit (art. 103 let . c OJ). Elles ont en outre qualité pour agir dans les cas où elles sont touchées directement de la même manière qu'un particulier, ainsi que dans ceux où, touchées dans leurs attributions de détentrices de la puissance publique, elles font valoir un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée (art. 103 let. a OJ). A cet égard, l'intérêt général à l'application correcte du droit fédéral ne suffit pas à leur conférer la qualité pour recourir (ATF 124 II 293 consid. 3b p. 304 et les références citées). En l'espèce, en tant que débitrice de la contribution de plus-value, la commune est directement touchée, à l'instar d'un particulier, de sorte qu'elle dispose de la qualité pour exercer le recours de droit administratif.

E. 1.3

Le Tribunal administratif a certes annulé la décision du département cantonal et lui a renvoyé la cause. Le renvoi ne concerne toutefois que les modalités de paiement et les garanties de la contribution de plus-value. Tous les autres points ont en revanche été définitivement tranchés par le Tribunal administratif. Ce dernier 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. 1.4

Les droits constitutionnels font partie du droit fédéral susceptible d'être revu dans le cadre du recours de droit administratif (cf. art. 104 let. a OJ ; ATF 130 III 707 consid. 3.1 p. 709; 130 I 312 consid. 1.2. p. 318; 129 II 183 consid. 3.4. p. 188; 128 II 56 consid. 2b p. 60; 126 V 252 consid. 1a p. 254).

E. 2

La commune fait valoir que le département cantonal n'aurait pas respecté les règles de procédure cantonale relative à l'expertise et que son droit d'être entendu aurait par conséquent été violé.

E. 2.1

La loi sur la procédure et la juridiction administratives neuchâteloise (LPJA) ne mentionne pas l'expertise comme moyen de preuve. Or il peut naturellement être recouru à un tel moyen. Les règles du code de procédure civile neuchâtelois (art. 268 ss CPCN) sont alors applicables à titre subsidiaire (Robert Schaer, *Juridiction administrative neuchâteloise, Commentaire de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA) du 27 juin 1979*, Neuchâtel 1995, p. 82). En l'espèce, le Tribunal administratif a relevé que le département cantonal n'avait respecté aucune des normes cantonales relatives à la procédure d'expertise. Il a souligné que la commune n'avait pas eu le droit de présenter des propositions quant à la personne des experts, qu'elle n'avait pas été consultée sur le cadre de l'expertise et qu'elle n'avait pas été invitée à poser des questions aux experts. Elle a également constaté qu'il apparaissait que le rapport d'expertise n'avait pas été porté à la connaissance de la commune et que cette dernière n'avait donc pas pu requérir un éventuel complément d'expertise. Le Tribunal administratif a cependant observé que la commune avait été entendue oralement à deux reprises. Tout en déplorant l'absence de procès-verbaux ou de notes relatant le contenu de ces entretiens et l'empêchant de la sorte d'exercer en toute connaissance de cause son contrôle, il a malgré tout estimé que le droit d'être entendu de la commune n'avait pas été violé. Cette dernière avait en effet pu faire valoir ses arguments à ces occasions, ainsi qu'en témoignait la baisse de prix concédée par le département cantonal.

E. 2.2

Le contenu du droit d'être entendu est déterminé en premier lieu par les dispositions cantonales de procédure, dont le Tribunal fédéral ne contrôle l'application et l'interprétation que sous l'angle de l'arbitraire; dans tous les cas, l'autorité cantonale doit cependant respecter les garanties minimales déduites directement de l'art. 29 al. 2 Cst., dont le Tribunal fédéral examine librement le respect (ATF 127 III 193 consid. 3 p. 194; 125 I 257 consid. 3a p. 259). Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti à l'art. 29 al. 2 Cst., comprend en particulier le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 127 III 576 consid. 2c p. 578 s.; 127 V 431 consid. 3a p. 436; 124 II 132 consid. 2b p. 137 et la jurisprudence citée). Le droit d'être entendu est un droit de nature formelle, dont la violation entraîne l'annulation de la décision attaquée, indépendamment du sort du recours sur le fond (ATF 121 I 230 consid. 2a p. 232 et les arrêts cités).

E. 2.3

En l'espèce, l'art. 276 al. 3 CPCN prévoit expressément que le rapport d'expertise doit être communiqué aux parties. L'art. 277 al. 2 CPCN précise quant à lui que les parties peuvent proposer de nouvelles questions d'expertise dans les 20 jours qui suivent la communication de ce rapport. Il est constant que ces dispositions n'ont pas été respectées. Lorsque l'autorité requiert l'avis d'experts, le rapport de ces derniers doit être transmis d'office aux parties (ATF 101 Ia 309 consid. 1b p. 311). Les exigences du droit d'être entendu découlant du droit fédéral sont satisfaites si les parties peuvent se déterminer sur l'expertise avant que ne soit

rendue la décision attaquée et si elles ont l'occasion de soulever à ce moment-là leurs objections contre la personne de l'expert ou de proposer des questions complémentaires (ATF 99 Ia 42 consid. 3b p. 47). Les parties ont cependant le droit de prendre connaissance du rapport lui-même. Une information orale, indirecte, sur le contenu de celui-ci ne suffit pas (ATF 101 Ia 309 consid. 2a p. 312 et 2c p. 314). En procédure administrative notamment, l'omission de consigner au procès-verbal des points essentiels soulevés au cours d'une audience en présence des parties constitue également une violation du droit d'être entendu (ATF 124 V 389). En l'espèce, les experts mandatés par le département cantonal ont rendu leur rapport le 26 août 2004. La commune a eu connaissance du résultat de l'expertise à l'occasion de deux entretiens avec les représentants de l'Etat, qui se sont déroulés le 22 mars et le 2 mai 2005, soit plus de sept mois après le dépôt du rapport. La commune ne paraît pas avoir obtenu de délai pour se déterminer sur le rapport d'expertise, puisque la décision relative à la perception de la plus-value a été prise peu après le second entretien. Le fait que le chef du département cantonal a consenti à une réduction du prix du terrain après l'entrée en vigueur de la mesure d'aménagement ne permet pas d'inférer que les représentants de la commune ont pu faire valoir leurs arguments et que le droit d'être entendu a ainsi été respecté. Comme on l'a vu, une information orale n'est pas suffisante. Au demeurant, l'absence de procès-verbal de ces réunions ne permet pas de déterminer quels sont les arguments qui ont véritablement été pris en compte. Cette situation a du reste conduit le Tribunal administratif à considérer qu'il n'était de ce fait pas en mesure d'exercer pleinement son contrôle. Aux lacunes de la procédure d'expertise proprement dite, il faut encore ajouter que le rapport d'expertise est sommaire et schématique, ce qui rend particulièrement difficile son examen (ATF 126 I 15 consid. 2a/aa p. 17, 97 consid. 2b p. 102). Le prix du terrain retenu par les experts ne semble reposer sur aucun élément comparatif. On ignore au demeurant comment il a été calculé. Il ne ressort pas clairement non plus du rapport d'expertise que ce montant correspond véritablement à la valeur du terrain au moment de l'entrée en vigueur de la mesure d'aménagement en 1997. Le calcul du facteur de pondération, fixé à 0.85, mériterait également des explications supplémentaires. Le rapport d'expertise est enfin muet sur la façon dont les 3'136'000 fr. investis par la commune pour viabiliser la zone ont été pris en considération.

E. 2.4

Les cantons sont libres d'organiser la compensation prévue par l' art. 5 al. 1 LAT comme ils le souhaitent (dfjp/ofat, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Berne 1981, art. 5 n. 15, p. 120). D'une manière générale, dans les cantons qui ont eu recours à l'impôt sur les gains immobiliers, les collectivités publiques sont exonérées de paiement (Adrian Schneider, Der angemessene Ausgleich für erhebliche Planungsvorteile nach Art. 5 Abs. 1 RPG, thèse Fribourg, 2006, p. 239). Le canton de Bâle-Ville, qui connaît un système de contribution spécifique de plus-value comme le canton de Neuchâtel, exonère également les collectivités publiques du paiement de la contribution de plus-value (§ 124 de la Bau- und Planungsgesetz du 17 novembre 1999). Les raisons qui parlent en faveur de l'exonération des collectivités au titre des impôts généraux devraient en effet aussi pouvoir être invoquées pour justifier l'exonération de la contribution sur les avantages (dfjp/ofat, Recommandations concernant le régime de la compensation des avantages résultant de mesures d'aménagement selon l'art. 5, premier alinéa, de la LAT, novembre 1986, p. 25 s.; Ferdinand Zuppinger, Bodenmehrwerte und Steuerrecht in Archives de droit fiscal suisse, V. 47, 1978/1979, p. 135 ss, p. 153; Adrian Schneider, op. cit., p. 213 s; Markus Wirth, Die Ausgestaltung der Planungswertabschöpfung in Wirtschaft und Recht,

1972, p. 223 ss, p. 234). On peut en effet avoir des doutes sur le sens d'une telle obligation à l'égard de collectivités publiques qui agissent dans le cadre de leurs attributions en matière d'aménagement et qui sont ainsi conduites à alimenter le fonds cantonal de compensation au sens de l'art. 40 LCAT. Certains auteurs parlent de non-sens (Adrian Schneider, op.cit., p. 213; Markus Wirth, op. cit., p. 234). La LCAT ne prévoit cependant pas formellement une telle exonération. L'art. 35 al. 2 LCAT réserve la législation sur l'impôt sur les gains immobiliers, sans toutefois préciser la portée de cette règle. Selon la pratique, le propriétaire astreint au paiement d'une plus-value continuant à être assujéti à l'impôt sur les gains immobiliers, la plus-value prélevée est déduite du montant imposable sur lequel l'impôt sur les gains immobiliers est calculé (Francesco Parrino, La contribution sur la plus-value dans le canton de Neuchâtel in Mémoire ASPAN N° 57, Berne 1992, p. 39 ss, p. 50). Or l' art. 81 al. 1 let . c de la loi neuchâteloise sur les contributions directes du 21 mars 2000 (LCdir) précise que les communes sont exonérées de l'impôt cantonal direct. Les art. 81 al. 2 et 56 al. 1 let. c LCdir semblent en outre prévoir a contrario que les communes ne sont pas non plus soumises à l'impôt sur les gains immobiliers. Il n'incombe toutefois pas au Tribunal fédéral de se prononcer à ce stade de la procédure sur l'articulation de ces normes de droit cantonal. Par ailleurs, il est vrai que le calcul de la plus-value repose, selon la jurisprudence et la doctrine neuchâteloises, en principe sur des motifs objectifs et que le prix de vente effectif n'est pas déterminant (arrêt du Tribunal administratif du 24 février 2003 paru à la RJN 2003 360; Francesco Parrino, op. cit., p. 46). Dans une affaire neuchâteloise, le Tribunal fédéral a récemment été amené à préciser que l'avantage majeur à l'origine du prélèvement de la contribution de plus-value doit être de nature économique et qu'il doit s'apprécier selon l'ensemble des circonstances (arrêt 1A.310/2005 du 18 juillet 2006, consid. 2.1 et 2.3, destiné à la publication). En l'espèce, le fait que la mesure d'aménagement en cause a été prise, du moins partiellement, dans le cadre d'un projet de promotion économique encouragé par l'autorité cantonale et qu'il était envisagé de vendre une partie de la parcelle à un prix bien inférieur à celui du marché, constitue une circonstance particulière qui ne devrait pas être ignorée dans l'appréciation de la plus-value. A défaut, le résultat risquerait d'être choquant et contraire au principe de l'équité, la commune étant pénalisée pour les efforts consentis à la mise en oeuvre d'une mesure d'aménagement s'insérant dans le cadre de la promotion économique. Cas échéant, il appartiendra à l'autorité cantonale d'examiner ces questions particulières.

E. 2.5

Il résulte de ce qui précède que le grief tiré de la violation du droit d'être entendu est fondé. Le recours de droit administratif doit donc être admis, ce qui entraîne l'annulation de l'arrêt attaqué. La cause est dès lors renvoyée à l'autorité cantonale pour nouvelle décision. L'exception de l' art. 159 al. 2 OJ ne s'applique pas en l'espèce, la commune étant intervenue à l'instar d'un particulier. Représentée par un avocat, elle a donc droit à des dépens.

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