

BGer 1C_184/2014 vom 23. Februar 2015

Bundesgericht, 2015-02-23, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_184_2014

FR: TF 1C_184/2014 du 23 février 2015

IT: TF 1C_184/2014 del 23 febbraio 2015

Erwägungen

E. 1

L'arrêt attaqué a trait à la perception d'une contribution de plus-value au sens des art. 5 al. 1 LAT et 33 ss de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT, RS/NE 701.0). Il s'agit d'une décision rendue dans une cause de droit public au sens de l' art. 82 let. a LTF . L' art. 34 al. 2 LAT , en relation avec l' art. 89 al. 2 let. a LTF , confère expressément aux cantons la qualité pour recourir (ATF 131 II 571 consid. 1.4 p. 577).

E. 2

Se plaignant d'une constatation inexacte et arbitraire des faits, le Conseil d'Etat relève que les parcelles se trouvaient précédemment, depuis 1999, dans une zone réservée qui se superposait à une zone non constructible vouée à l'activité agricole. Contrairement à ce que retient l'arrêt attaqué, il ne s'agissait pas d'une zone d'utilisation différée (ZUD) et son passage en zone à bâtir n'était nullement assuré. L'arrêt attaqué méconnaît aussi que le prix de la ZUD n'est que rarement plus élevé que celui de la zone non constructible. La présente espèce se distinguerait clairement de celle traitée dans l' ATF 132 II 401 . Sur le fond, le Conseil d'Etat se plaint d'arbitraire et de violation des art. 5 LAT et 33 ss LCAT.

E. 2.1

Selon l' art. 5 al. 1 LAT (dans sa teneur jusqu'au 1er mai 2014, applicable en l'espèce), 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 ainsi une notion de droit fédéral. Selon la jurisprudence, l'avantage majeur doit être de nature économique et s'apprécier selon l'ensemble des circonstances (ATF 132 II 401 consid. 2.1 p. 402 s.). Pour le surplus, c'est au droit cantonal qu'il appartient de mettre en oeuvre l' art. 5 al. 1 LAT de façon autonome, s'agissant notamment du taux de la taxe, de son débiteur et du moment de sa perception. Il s'agit de dispositions cantonales indépendantes, dont le Tribunal fédéral examine l'application sous l'angle restreint de l'arbitraire (ATF 128 I 46 consid. 1 p. 48).

E. 2.2

La réglementation neuchâteloise (art. 33 ss LCAT) a été mise en place suite à l'entrée en vigueur, le 1er janvier 1980, de l' art. 5 al. 1 LAT . Selon l'art. 33 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).

E. 2.2.1

Selon la jurisprudence cantonale confirmée par le Tribunal fédéral, 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 (arrêt 1C_290/2007 du 28 janvier 2008, consid. 4). Cette valeur objective s'estime par comparaison du prix du terrain avant et après la mesure d'aménagement, en s'appuyant sur des critères objectifs. En cas de vente, l'estimation ne peut se baser uniquement sur les prix effectivement payés, ni sur la valeur cadastrale (ATF 132 II 401 consid. 2.1). Lorsqu'un terrain se trouve dans une zone d'utilisation différée - actuellement inconstructible mais destinée à l'extension de la zone à bâtir -, sa valeur n'est pas nécessairement la même que le terrain agricole, en particulier lorsque les circonstances donnent à penser que les perspectives d'urbanisation du secteur sont élevées. Tel est le cas lorsque le processus d'aménagement est en voie d'adoption lors de l'acquisition de la parcelle (ATF 132 II 401 consid. 2.4 p. 406).

E. 2.2.2

L' ATF 132 II 401 se rapporte à une parcelle qui était précédemment classée en zone d'utilisation différée, soit une zone qui ne faisait pas partie de la zone d'urbanisation et qui ne pouvait être ouverte à la construction qu'à la suite d'une modification du plan d'affectation. Il s'agissait d'une zone de réserve au sens de l' art. 18 al. 2 LAT . Le Tribunal fédéral a retenu qu'il s'agissait toutefois d'une zone qui était destinée tôt ou tard à la construction. Le terrain jouxtait la zone d'habitation; il était lui-même partiellement construit de même que deux des parcelles avoisinantes; il existait dès lors une forte probabilité d'urbanisation, laquelle s'était d'ailleurs concrétisée par l'approbation d'un nouveau plan d'affectation; l'affectation à une zone de construction était devenue une quasi-certitude dès la fin de la mise à l'enquête, sans opposition. Le propriétaire avait acquis le terrain après cette mise à l'enquête, mais cinq mois seulement avant l'approbation par le Conseil d'Etat, de sorte que la valeur objective du terrain était très proche de celle d'un terrain à bâtir.

E. 2.2.3

En l'occurrence, les parcelles du recourant se trouvaient précédemment en zone réservée au sens de l'art. 57 LCAT. Il s'agit d'une zone que les communes peuvent instituer pour une durée de cinq ans - prolongeable avec l'accord du Conseil d'Etat - dans laquelle rien ne peut être entrepris qui soit de nature à entraver ou rendre plus onéreuse l'exécution d'un plan d'affectation. Par définition, une telle zone vient se superposer à celle qui est définie dans la planification existante, soit en l'occurrence une zone agricole inconstructible. Même s'il existe sur ce point une différence avec l'état de fait à la base de l' ATF 132 II 401 , il ne s'agit toutefois pas d'un élément à lui seul pertinent. En effet, l'intimé a acquis son terrain le 21 février 2005, soit à un moment où la nouvelle planification avait déjà été mise à l'enquête publique, de décembre 2004 à janvier 2005, et moins d'un mois avant l'approbation par le Conseil d'Etat, prononcée le 9 mars 2005. Dans de telles circonstances (analogues sur ce point à celles de l' ATF 132 II 401), on peut considérer que l'affectation à la zone à bâtir, au moment de l'acquisition, était pratiquement certaine puisqu'elle ne dépendait que d'une dernière formalité. On ne saurait dès lors retenir, comme le fait le Conseil d'Etat, que le prix payé pour les parcelles (soit 90.90 fr. le m²) ait été spéculatif. Il correspondait au contraire à un prix objectivement réaliste pour une parcelle sise en zone constructible, de sorte que

l'intimé n'a pas retiré d'avantage économique majeur lors du nouveau classement de ses parcelles réalisé le 9 mars 2005.

E. 2.3

Le principe de la légalité (art. 36 al. 1 Cst.) revêt une importance particulière en droit fiscal où il est érigé en droit constitutionnel indépendant à l' art. 127 al. 1 Cst. Cette norme - qui s'applique à toutes les contributions publiques, tant fédérales que cantonales ou communales - prévoit que les principes généraux régissant le régime fiscal, notamment la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et son mode de calcul, doivent être définis par la loi. Celle-ci doit indiquer, au moins dans les grandes lignes, le cercle des contribuables, l'objet et la base de calcul de cette contribution (ATF 131 II 271 consid. 6.1 p. 278). Il importe en effet que les citoyens puissent cerner les contours de la contribution qui pourra être prélevée sur cette base (ATF 126 I 180 consid. 2a/bb p. 183). Ces exigences valent en principe pour les impôts (cf. art. 127 al. 1 et 164 al. 1 lettre d Cst.) comme pour les contributions causales, sous réserve de certains assouplissements (ATF 126 I 180 consid. 2a/bb p. 183; 128 II 112 consid. 5a p. 117; 129 I 346 consid. 5.1 p. 354; cf. ATF 105 Ia 134 consid. 5 p. 144 s'agissant des contributions de plus-value avant l'entrée en vigueur de l' art. 5 LAT).

Selon le droit cantonal, la contribution de plus-value est due par le propriétaire du bien-fonds (art. 35 al. 1 LCAT). Son montant est fixé au moment où la mesure d'aménagement entre en vigueur (art. 36 LCAT). L'art. 35 al. 1 LCAT doit être compris en ce sens que c'est le propriétaire de la parcelle bénéficiant de la plus-value résultant de la mesure d'aménagement qui est débiteur du montant de la compensation. L'art. 36 LCAT ne règle quant à lui que le moment déterminant pour fixer le montant de la plus-value. Ainsi, dans des circonstances telles que celles prévalant ici, ce ne serait pas à l'actuel propriétaire de s'acquitter dudit montant, mais au précédent propriétaire qui en a bénéficié. Il n'y a toutefois pas lieu d'examiner plus avant la question d'une éventuelle procédure contre le précédent propriétaire, dès lors que tel n'est pas l'objet du présent litige.

E. 2.4

Le Conseil d'Etat met en cause la portée de l'arrêt cantonal fondé sur la jurisprudence précitée (ATF 132 II 401) en ce qui concerne le droit prévalant jusqu'au 30 avril 2014 aussi bien que celui découlant de la révision de la LAT entrée en vigueur au 1er mai 2014. Toutefois, la solution du présent litige est limitée au cas d'une vente intervenue sous l'ancien droit lors d'un passage imminent en zone à bâtir. Contrairement aux craintes exprimées par le Conseil d'Etat, cette solution ne saurait être généralisée à l'ensemble des zones que les cantons devront définir dans le cadre du dimensionnement des surfaces destinées à l'urbanisation (art. 8a LAT). Au surplus, dans sa nouvelle teneur en vigueur depuis le 1er mai 2014, l' art. 5 LAT ne s'en tient pas seulement à des principes mais fixe certaines exigences minimales telles que le montant minimum de la taxe (au moins 20%, al. 1bis) et précise que la compensation est exigible lorsque le bien-fonds est construit ou aliéné. L'alinéa 1sexies prévoit expressément qu'en cas d'impôt sur les gains immobiliers, la taxe perçue est déduite du gain en tant que partie des impenses. Par cette révision, le législateur a voulu favoriser la densification des zones constructibles ainsi que la limitation de leur extension; il a imposé le régime de compensation dans ce cadre (cf. art. 1 al. 2, 8a, 15, 15a et 38 al 4 et 5 LAT). Il n'est dès lors pas exclu que les nouvelles dispositions du droit fédéral imposent de revoir sous certains aspects la jurisprudence précitée, mais il n'est pas non plus

nécessaire d'examiner la question dès lors que l'arrêt attaqué a été rendu sous l'empire de l'ancien droit.

La solution retenue par la cour cantonale ne viole dès lors ni le droit cantonal, ni le droit fédéral applicable, et le grief d'arbitraire doit lui aussi être rejeté.

E. 3

Sur le vu de ce qui précède, le recours est rejeté. Conformément aux art. 66 al. 4 et 68 al. 2 LTF, les frais judiciaires, ainsi qu'une indemnité de dépens allouée à l'intimée, sont mis à la charge du canton de Neuchâtel, dont les intérêts patrimoniaux sont en jeux.

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