

## **NE\_GERICHTE CDP.2014.27 vom 2. März 2016**

NE Tribunal cantonal, 2016-03-02, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_gerichte\\_CDP.2014.27](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_CDP.2014.27)

FR: NE\_GERICHTE CDP.2014.27 du 2 mars 2016

IT: NE\_GERICHTE CDP.2014.27 del 2 marzo 2016

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

Interjeté dans les formes et délai légaux, le recours est recevable.

#### **E. 2**

Selon l'article 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 LCAT) ou à une zone spécifique (art. 53 LCAT) est réputée avantage majeur constituant une plus-value (art. 34 al. 1 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). Le département arrête le montant de la plus-value et celui de la contribution au moment où la mesure d'aménagement entre en vigueur (art. 36 LCAT). Selon l'article 37 LCAT, après consultation de la commune, le département fixe le délai de perception en tenant compte des besoins en terrains à bâtir et de la possibilité d'utiliser le bien-fonds (al. 1); la perception peut être différée ou échelonnée à la demande d'un propriétaire qui justifie de circonstances particulières (al. 2); elle intervient cependant au plus tard lors de l'aliénation du bien-fonds (al. 3); l'article 48 al. 4 est réservé (al. 4). Aux termes de cette dernière disposition, la perception de la plus-value est différée aussi longtemps que dure l'assimilation à la zone agricole ou viticole. Selon la jurisprudence du Tribunal administratif publiée au RJN 2001, p. 262 ss, 264, le droit neuchâtelais limite le prélèvement d'une plus-value aux deux affectations mentionnées à l'article 34 LCAT (soit l'affectation à une zone d'urbanisation ou à une zone spécifique). La zone d'urbanisation est définie selon les catégories mentionnées à l'article 47 LCAT, soit les zones destinées notamment à l'habitat, aux activités économiques, aux sports et aux espaces verts, la zone d'utilité publique (par renvoi à l'art. 49 LCAT), ainsi que les terrains propres à la construction qui sont largement occupés par des bâtiments et ceux qui seront nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir. Dans l'arrêt publié sous ATF 132 II 401 invoqué par les recourants, le Tribunal fédéral a considéré que la zone d'utilisation différée, ou zone de réserve, ne faisait pas partie de la zone d'urbanisation et ne pouvait être ouverte à la construction qu'à la suite d'une modification du plan d'aménagement (art. 52 LCAT). Dans la mesure où l'accomplissement d'une procédure complète de planification est exigée avant toute autorisation de construire (cons. 2.2.1), le passage d'une ZUD dans une zone où les constructions sont admises n'excluait pas automatiquement la perception d'une contribution de plus-value, quand bien même ce transfert ne relève pas expressément des deux catégories prévues à l'article 34 LCAT. Il convient dans un tel cas d'examiner concrètement si le propriétaire a réalisé un avantage majeur résultant d'une mesure d'aménagement du territoire au sens de l'article 33 LCAT. Le prix d'un terrain sis dans une ZUD ne correspond pas nécessairement à celui d'un terrain en zone agricole et le classement en ZUD peut, selon

les cas, avoir un effet sur le prix du terrain, parfois plus élevé que dans une zone inconstructible "ordinaire" (cons. 2.4).

### **E. 3**

En l'espèce, selon le plan d'urbanisation du 12 juin 1996 de la Ville et commune de Boudry, l'article no 5339 était partiellement en zone d'utilisation différée (ZUD), sur sa partie est et nord, et partiellement en zone de sport et de loisirs (ZSL), sur sa partie sud-ouest, où étaient installés trois terrains de football et des constructions liées au sport. Le litige porte sur l'attribution d'une partie de l'article 5339, de 14'865m<sup>2</sup> de la ZUD à la zone d'habitation à moyenne densité (ZHMD), constituant l'article 5339A selon les plans figurant au dossier et de 4'175 m<sup>2</sup> de la ZUD à la zone d'habitation à faible densité (ZHFD) constituant l'article 5339B selon les plans précités. La recourante soutient que l'article 5339 était intégralement situé en zone de sport et de loisirs selon le plan et règlement d'aménagement communal du 12 juin 1996 (ci-après le plan et le règlement de 1996) et par conséquent en zone d'urbanisation au sens de l'article 47 LCAT . Par conséquent, la contribution de plus-value aurait dû être perçue au moment de l'attribution de ce bien-fonds à dite zone, ce qui n'avait pas été fait. Le droit était en conséquence prescrit. En droit public, la prescription des créances de la collectivité et celles de l'administré est considérée comme une institution générale du droit, que ces créances soient de nature patrimoniale ou qu'elles portent sur une prestation en nature, sous réserve des obligations qui visent le respect des biens de police au sens étroit, lesquelles sont imprescriptibles. Si les dispositions applicables ne contiennent aucune règle relative au point de départ et à la durée du délai de prescription, il faut faire appel à la réglementation des délais qui existe dans des domaines voisins, en premier lieu dans ceux qui relèvent du droit public ( ATF 137 I 273 , cons. 3.4.3, 126 II 1; arrêts du TF du 19.12.2012 [5A\_152/2012] et du 24.05.2007 [2P.1/2007] cons. 4.4; Moor , Droit administratif, vol. II, 2 e éd., p. 82 ss; Grisel , Traité de droit administratif, vol. II, p. 660 ss; RJN 1996, p. 115, et les références citées; arrêt non publié du Tribunal administratif du 27.10.2004 [TA.2003.257]). Selon la jurisprudence de la Cour de céans (arrêts du 05.06.2014 [CDP.2013.298] et du 30.05.2013 [ CDP.2013.44 ], ce dernier confirmé par arrêt du TF du 25.03.2014 [1C\_594/2013] qui ne traite toutefois pas de la question de la prescription), en matière de perception d'une plus-value, la créance ne se prescrit pas avant un délai d'au moins cinq ans, qui est le délai de prescription prévu par l'article 186 al. 1 de la loi sur les contributions directes ( LCA dir ; RSN 631.0) concernant le droit de taxer. En l'espèce, il convient de vérifier si la mesure d'aménagement qui a entraîné la variation de la valeur de l'immeuble en cause est bien le plan spécial.

### **E. 4**

Il ressort du dossier que la partie nord et est de l'article 5339 était située en ZUD et non en zone de sport et loisirs, quand bien même l'extension à dite zone avait été expressément prévue. Une amélioration de la situation en matière d'équipements sportifs et de loisirs devait pouvoir être envisagée et la zone d'utilisation différée (ZUD) attenante pouvait être utilisée à l'extension des équipements sportifs ou de loisirs existants ou à la création de nouveaux équipements sportifs (art. 13.2.2 al. 2 du règlement de 1996). A teneur de l'article 14.1 du règlement de 1996, la zone d'utilisation différée (ZUD) était destinée à l'extension future de la localité et soumise à l'article 52 LCAT . L'article 14.2 l'affectait à la zone de sport et loisirs afin de permettre l'extension de la zone contiguë lorsque le besoin s'en ferait sentir. Si la ZUD avait bien le caractère de zone de réserve, elle ne pouvait englober tout l'article 5339 dans la zone de sport et loisirs. L'édification de constructions conformes à

cette zone était certes déjà admissible dans le secteur en cas de besoin, mais moyennant l'élaboration d'un plan spécial. Le cas d'espèce est le même que celui traité par le Tribunal fédéral dans l'arrêt 132 II 401 et on ne voit aucune raison de s'en écarter en attribuant à la ZUD le caractère d'une zone d'urbanisation. L'existence d'un avantage majeur et éventuellement la perception d'une contribution de plus-value résulteraient de l'adoption du plan spécial. Le droit de l'autorité cantonale ne serait donc pas prescrit. Le point de départ de la prescription pour la mesure d'aménagement ne saurait être antérieur à l'approbation de ce plan par le Conseil d'Etat. Que l'on compte ce délai depuis la sanction par le Conseil d'Etat (le 14.01.2009) ou depuis la publication dans la Feuille officielle (le 23.01.2009, date qui correspond à l'entrée en vigueur de la mesure), la décision du 19 décembre 2013, notifiée le 20 décembre 2013, est intervenue avant l'expiration du délai de cinq ans. Il s'ensuit que la créance de l'Etat n'était pas prescrite lors de la notification de la décision querellée. C'est en vain à cet égard que la recourante reproche à l'intimé de ne pas avoir motivé sa décision sur la question de la prescription, le point de départ soutenu par chaque partie n'étant pas le même.

## **E. 5**

a) La recourante invoque des renseignements donnés par l'ancien chef du SAT selon lesquels aucune contribution de plus-value ne serait perçue en l'espèce. L'intéressé, contacté par le SAT par courriel, a répondu le 10 février 2009 qu'il croyait se souvenir que "ce serait la position que je défendrais auprès de Fernand Cuhe, Conseiller d'Etat, dans le cadre du traitement de la plus-value de ce dossier". Il a précisé " De manière constante, il a été admis que l'affectation à une zone résidentielle d'un terrain affecté précédemment à une zone du sport et de loisirs ne donnait plus droit à une perception de plus-value par l'Etat. En effet, cette zone, qui peut être assimilée à une zone d'utilité publique a fait l'objet, avant mon arrivée au SAT, d'une décision de perception (qui en règle générale se fondait sur un prix de terrain affecté de CHF 50.-/m<sup>2</sup> ). Il ne peut dès lors plus être envisagé de percevoir une contribution de plus-value sur ce terrain qui a déjà fait l'objet d'une taxation ou qui aurait dû être l'objet d'une telle décision selon la pratique constante du SAT". L'ancien chef du SAT a motivé son appréciation par l'analyse de la législation cantonale selon laquelle le caractère hybride de la ZUD ressort de sa place dans la loi, avant la zone spécifique et la zone agricole et viticole. Il a rajouté que : " En conséquence, la perception de plus-value aurait pu être envisagée lors du passage de la zone agricole à la ZUD, mais probablement plus ultérieurement, lors du passage de la ZUD à la zone résidentielle." La recourante estime que cet avis, donné à un de ses représentants, constitue une promesse et que les conditions de la bonne foi sont remplies en l'espèce. Elle considère par ailleurs que le temps écoulé entre l'adoption du plan en 2009 et la demande du DDTE à la fin de l'hiver 2013 a éveillé chez elle une attente ou une espérance légitime que la contribution ne serait plus perçue. b) Selon la doctrine et la jurisprudence, le droit à la protection de la bonne foi découle directement de l'article 9 Cst. et vaut pour l'ensemble de l'activité étatique. Il préserve la confiance légitime que le citoyen met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration. Un renseignement ou une décisions erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore que l'administré se soit fondé sur les assurances ou le

comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice, et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée ( ATF 131 II 627 , cons. 6.1 et 129 I 161 , cons. 4.1). Les décisions et déclarations de l'autorité doivent être interprétées selon le sens que l'on peut raisonnablement et objectivement leur attribuer, en fonction des circonstances concrètes (arrêt du TF du 12.04.2011 [1B\_130/2011] cons. 3.1). c) Les déclarations faites à A., représentant de la commune, par l'ancien chef du SAT, sont clairement exposées dans le courriel de celui-ci à l'intimé du 10 février 2009. L'intimé n'en met pas le contenu en doute. Quoique faites par un représentant de l'autorité à un membre de l'exécutif communal, ces déclarations ne lient toutefois pas l'intimé. En effet, elles n'ont pas été émises par une autorité compétente, à mesure que la détermination et la perception d'une contribution de plus-value sont du ressort du DDTE (art. 36 LCAT) et que le SAT n'est, à teneur de l'article 3 du Règlement d'application de la LAT du 16 octobre 1996 ( RELCAT ), que l'organe d'exécution du département chargé d'établir les bases de calcul de la contribution de plus-value. L'autorité communale le savait ou aurait dû le savoir et l'ancien chef du SAT, ainsi qu'il ressort de son courriel du 10 février 2009, n'a pas pris d'autre engagement que de défendre un point de vue devant l'autorité compétente. Il ne pouvait engager le DDTE. La commune n'expose pas non plus en quoi elle aurait engagé des démarches sur lesquelles elle ne saurait plus revenir en se fondant sur les assurances données par l'ancien chef du SAT. C'est également en vain que la recourante soutient que le retard à statuer du DDTE était propre à éveiller une attente ou une espérance que la contribution de plus-value ne serait pas perçue. Cette affirmation se heurte à un courriel du SAT du 2 février 2009 à l'attention de la recourante, par lequel celui-ci indiquait déjà qu'il lui paraissait que les surfaces affectées par le plan spécial étaient soumises à la contribution de plus-value, en tous les cas pour l'ancienne zone d'utilisation différée, et que ce point était en instruction. Compte tenu de ce courriel, la commune devait avoir des doutes sur la perception de la contribution de plus-value et se renseigner à ce sujet auprès de l'autorité compétente ( ATF 134 I 199 , cons. 1.3.1). Toutes ces raisons empêchent la recourante de se prévaloir avec succès de sa bonne foi en raison d'assurances qui auraient été données par l'ancien chef du SAT. Ses offres de preuve concernant le contenu exact des déclarations de ce dernier peuvent être écartées et l'intimé n'a pas violé son droit d'être entendue en n'y donnant pas suite.

#### **E. 6**

La recourante fait valoir une violation de son droit d'être entendue du fait qu'elle n'a pas eu connaissance, avant le prononcé de la décision attaquée du courriel de l'ancien chef du SAT du 10 février 2009. A teneur du dossier, cette pièce y figurait au moment du prononcé de la décision litigieuse. La recourante y aurait eu accès si elle l'avait consulté, ce qu'elle n'a apparemment pas fait avant la procédure devant la Cour de céans. En l'espèce, le fait que cette pièce n'ait pas été portée à la connaissance de la recourante avant le prononcé de la décision est certes regrettable, mais n'a pas eu d'influence sur le sort de la cause. Tout au plus la connaissance du courriel de l'ancien chef du SAT a-t-il facilité l'administration des preuves pour la procédure devant la Cour de céans. La recourante n'a pas subi de préjudice en restant dans l'ignorance de cette pièce avant le prononcé de la décision attaquée.

#### **E. 7**

La recourante critique les valeurs retenues pour les différentes parties de l'article 5339 qui ont passé de la ZUD à la zone d'urbanisation. a) La notion d'avantage majeur de l'article 33 LCAT , fondée sur l'article 5 al. 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22

juin 1979 (LAT), 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 Riva, Commentaire LAT, art. 5 n. 84). Le Tribunal fédéral a précisé que l'avantage majeur devait être de nature économique et s'apprécier selon l'ensemble des circonstances (ATF 132 II 401, cons. 2.1, p. 402 ss). L'augmentation de valeur d'un bien-fonds consécutive à son affectation à la zone d'urbanisation correspond à la différence présumée entre la valeur d'un bien-fonds avant et après la mesure d'aménagement (art. 34 al. 2 LCAT). Selon la jurisprudence cantonale, 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. 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 (ATF 132 II 401, cons. 2.1, p. 402 ss; RJN 1994, p. 167; arrêts du TA du 09.10.2009 [TA.2007.288] cons. 2; du 24.02.2003 [TA.2001.413] cons. 4a). Pour calculer la plus-value, la valeur objective du terrain doit être prise en considération (arrêt du TF du 28.01.2008 [1C\_290/2007] cons. 4.1 et 4.2 citant Parrino, La contribution sur la plus-value dans le canton de Neuchâtel in Mémoire ASPAN n° 57, Berne 1992, p. 46; arrêt du TF du 27.11.2006 [1A.134/2006] cons. 2.1 et les références). Il s'agit donc de procéder à l'estimation du terrain en deux étapes, avant et après la mesure d'aménagement, en ne s'appuyant que sur des critères objectifs. Dans les cas où il y aurait vente, les estimations ne pourraient pas uniquement se baser sur les prix effectivement payés, ni sur la valeur cadastrale (ATF 132 II 401, cons. 2.1, p. 404 ss; RJN 2003, p. 360). Il n'y a ainsi pas lieu de tenir compte de circonstances particulières comme le fait que le propriétaire avait acquis l'immeuble, avant la mesure d'aménagement, à un prix dépassant sa valeur objective. b) Dans le cas d'espèce, la ZUD était destinée à l'ouverture de terrains pour la zone de sport et de loisirs. La partie de l'article 5339 ayant passé de la ZUD, avec une affectation possible en zone de sport et de loisirs, à une zone d'habitation à faible ou moyenne densité, a manifestement bénéficié d'un avantage majeur de par l'extension des possibilités d'utilisation dues à ce classement. Dans la décision querellée, l'intimé a retenu pour la plus-value une surface de 4'175 m<sup>2</sup> à 300 francs le mètre carré pour la zone d'habitation à faible densité (soit CHF 1'252'500), respectivement une surface de 14'865 m<sup>2</sup> à 400 francs le mètre carré pour la zone d'habitation à moyenne densité (soit CHF 5'946'000) et porté en déduction une surface de 19'040 m<sup>2</sup> à 4 francs le mètre carré pour le prix moyen avant zonage estimé à la valeur agricole (soit CHF 76'160), des frais d'établissement du plan spécial (soit CHF 100'000) ainsi qu'une part des coûts d'équipement particuliers de 60 francs le m<sup>2</sup> pour 14'865 m<sup>2</sup> soit 891'900 francs. La plus-value a ainsi été arrêtée à 6'130'440 francs et la contribution due (20 %) fixée à 1'226'088 francs. c) La recourante est d'avis que la valeur objective du terrain n'a pas été prise en compte. Elle fait valoir que la parcelle a été vendue au prix de 242 francs le mètre carré. Selon elle, les prix de 300 francs le mètre carré, respectivement 400 francs le mètre carré, pour les zones d'habitation ne représentent pas la réalité du marché de l'époque. Elle relève qu'elle a acquis une partie du terrain au prix de 33 francs le mètre carré, de sorte que la valeur agricole ne serait pas déterminante. Comme énoncé ci-dessus le prix de vente ainsi que le prix d'acquisition ne constituent que des indices. En l'espèce, le prix d'achat et de vente ne concernaient pas la totalité de la parcelle en cause. L'intimé s'est fondé sur les valeurs déterminées par l'expertise du 12 novembre 2013 des architectes B. et C., qu'elle a

mandatés à cette fin. Ceux-ci n'ont pas spécifiquement énoncé de critères pour la détermination des valeurs du terrain constructible, faisant état de critères d'expérience qu'ils n'ont pas précisés ni étayés. Selon le règlement concernant la détermination de l'estimation cadastrale des immeubles (bâtiments et terrains non agricoles) du 1er novembre 2000 (REI), la valeur intrinsèque des terrains sis à Boudry est de 125 francs par m<sup>2</sup>. La valeur de 300 francs n'est retenue, dans le district éponyme, que pour la localité d'Auvernier sise sur le territoire de la Commune de Milvignes et des valeurs supérieures à 300 francs ne concernent que le chef-lieu et les centres villes de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds. En l'espèce, les experts ont expliqué que les prix au m<sup>2</sup> retenus étaient basés sur une estimation des charges foncières en fonction des droits à bâtir définis par le plan spécial, en relevant que la constructibilité a été volontairement limitée par rapport à celle qui prévaut habituellement dans ces types de zone. Cette particularité devrait toutefois avoir pour effet de réduire la valeur déterminante. Les valeurs retenues, dans ce contexte, paraissent surfaites et ne sont pas suffisamment étayées. L'intimé devra procéder à une nouvelle évaluation et justifier les chiffres retenus pour qu'il soit possible de vérifier le bien-fondé de son estimation. La valeur du terrain avant l'adoption du plan spécial a été fixée à 4 francs par m<sup>2</sup>, ce qui correspond au prix du terrain agricole. Après la mise en ZUD, cette parcelle était, à teneur des orthophotos, exploitée pour l'agriculture. Même si elle n'était pas construite, à l'exception des installations sportives, elle était destinée à l'extension future de la localité (art. 14.1 du règlement de 1996) et donc vouée tôt ou tard à la construction de nouvelles installations. Les terrains adjacents étaient classés en zone industrielle et en zone d'habitation à faible densité. Elle était également déjà desservie par une route laquelle jouxtait la zone d'habitation à faible densité située au sud. La configuration du plan d'aménagement de la commune donnait raisonnablement à penser que la localité s'étendrait dans ce secteur, ce qui s'est d'ailleurs concrétisé par l'approbation du plan spécial. On ne peut dès lors admettre sans autre que la valeur objective de la parcelle avant la mise en zonage était celle du terrain agricole. Certes, une planification spéciale est nécessaire pour faire usage de toutes ses possibilités, mais cette procédure ne fait pas obstacle à toute construction. Quelles que soient les infrastructures choisies, par exemple terrain de sport, halle couverte, etc., la valeur du terrain est plus élevée que celle d'une parcelle destinée à l'agriculture. Les seules démarches de l'intimé pour fixer cette valeur consistent en un avis pris auprès du service de l'agriculture, ce qui n'est pas suffisant pour satisfaire aux règles posées par l'ATF 132 II 401 et la jurisprudence ultérieure. Le fait que la parcelle ait été acquise par voie d'échanges ou d'achats partiels en 1982 et 1984, soit plus de dix ans avant l'adoption du plan d'aménagement de 1996, pour un prix de 33 francs le m<sup>2</sup>, ne fait pas paraître cette valeur comme purement spéculative. Il ne constitue toutefois qu'un indice de la valeur intrinsèque de la parcelle dézonée. La valeur retenue par la décision entreprise est quoiqu'il en soit trop basse et doit être revue, sans qu'il incombe à l'autorité de céans de se prononcer sur un chiffre exact, compte tenu de la grande marge d'estimation que la loi reconnaît à l'intimé. La cause est ainsi renvoyée au département intimé pour qu'il procède à une nouvelle évaluation, dûment justifiée, des valeurs déterminantes. Compte tenu de cette conclusion, il n'y a pas lieu d'examiner si l'autorité s'est rendue coupable d'une violation du principe d'égalité de traitement en ordonnant une expertise. Il lui incombe en effet de déterminer le moyen adéquat pour fixer les valeurs nécessaires à son appréciation. Le département intimé détaillera dans son appréciation les raisons qui l'ont amené à s'écarter des valeurs retenues dans d'autres dossiers connexes, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de donner suite aux offres de preuve de la recourante quant à la production de l'ensemble des

décisions de perception d'une contribution de plus-value notifiées à la Ville de Neuchâtel pour les cessions de terrain à Boudry.

#### **E. 8**

Le recours est admis et la décision attaquée annulée. Il n'est pas perçu de frais, les autorités cantonales et communales n'en payant pas (art. 47 al. 2 LPJA ). Vu l'issue de la cause, la recourante a droit à des dépens, à fixer par appréciation sur la base du dossier en l'absence de mémoire des mandataires (art. 60 ss TFrais [RSN 164.1]). Compte tenu de la connaissance que ceux-ci avaient déjà de l'affaire en raison de leurs interventions antérieures dans la même cause, les dépens seront arrêtés à 4'000 francs, tous honoraires, frais et TVA compris.

#### **E. 36**

LCAT) et que le SAT n'est, à teneur de l'article 3 du Règlement d'application de la LAT du 16 octobre 1996 (RELCAT), que l'organe d'exécution du département chargé d'établir les bases de calcul de la contribution de plus-value. L'autorité communale le savait ou aurait dû le savoir et l'ancien chef du SAT, ainsi qu'il ressort de son courriel du 10 février 2009, n'a pas pris d'autre engagement que de défendre un point de vue devant l'autorité compétente. Il ne pouvait engager le DDTE.

La commune n'expose pas non plus en quoi elle aurait engagé des démarches sur lesquelles elle ne saurait plus revenir en se fondant sur les assurances données par l'ancien chef du SAT.

C'est également en vain que la recourante soutient que le retard à statuer du DDTE était propre à éveiller une attente ou une espérance que la contribution de plus-value ne serait pas perçue. Cette affirmation se heurte à un courriel du SAT du 2 février 2009 à l'attention de la recourante, par lequel celui-ci indiquait déjà qu'il lui paraissait que les surfaces affectées par le plan spécial étaient soumises à la contribution de plus-value, en tous les cas pour l'ancienne zone d'utilisation différée, et que ce point était en instruction. Compte tenu de ce courriel, la commune devait avoir des doutes sur la perception de la contribution de plus-value et se renseigner à ce sujet auprès de l'autorité compétente (ATF 134 I 199, cons. 1.3.1).

Toutes ces raisons empêchent la recourante de se prévaloir avec succès de sa bonne foi en raison d'assurances qui auraient été données par l'ancien chef du SAT. Ses offres de preuve concernant le contenu exact des déclarations de ce dernier peuvent être écartées et l'intimé n'a pas violé son droit d'être entendue en n'y donnant pas suite.

6.La recourante fait valoir une violation de son droit d'être entendue du fait qu'elle n'a pas eu connaissance, avant le prononcé de la décision attaquée du courriel de l'ancien chef du SAT du 10 février 2009.

A teneur du dossier, cette pièce y figurait au moment du prononcé de la décision litigieuse. La recourante y aurait eu accès si elle l'avait consulté, ce qu'elle n'a apparemment pas fait avant la procédure devant la Cour de céans.

En l'espèce, le fait que cette pièce n'ait pas été portée à la connaissance de la recourante avant le prononcé de la décision est certes regrettable, mais n'a pas eu d'influence sur le sort de la cause. Tout au plus la connaissance du courriel de l'ancien chef du SAT a-t-il facilité l'administration des preuves pour la procédure devant la Cour de céans. La recourante n'a

pas subi de préjudice en restant dans l'ignorance de cette pièce avant le prononcé de la décision attaquée.

7. La recourante critique les valeurs retenues pour les différentes parties de l'article 5339 qui ont passé de la ZUD à la zone d'urbanisation.

a) La notion d'avantage majeur de l'article 33LCAT, fondée sur l'article 5 al. 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT), 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 Riva, Commentaire LAT, art. 5 n. 84). Le Tribunal fédéral a précisé que l'avantage majeur devait être de nature économique et s'apprécier selon l'ensemble des circonstances (ATF 132 II 401, cons. 2.1, p. 402 ss). L'augmentation de valeur d'un bien-fonds consécutive à son affectation à la zone d'urbanisation correspond à la différence présumée entre la valeur d'un bien-fonds avant et après la mesure d'aménagement (art. 34 al. 2 LCAT). Selon la jurisprudence cantonale, 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. 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 (ATF 132 II 401, cons. 2.1, p. 402 ss; RJN 1994, p. 167; arrêts du TA du 09.10.2009 [TA.2007.288] cons. 2; du 24.02.2003 [TA.2001.413] cons. 4a). Pour calculer la plus-value, la valeur objective du terrain doit être prise en considération (arrêt du TF du 28.01.2008 [1C\_290/2007] cons. 4.1 et 4.2 citant Parrino, La contribution sur la plus-value dans le canton de Neuchâtel in Mémoire ASPAN n° 57, Berne 1992, p. 46; arrêt du TF du 27.11.2006 [1A.134/2006] cons. 2.1 et les références). Il s'agit donc de procéder à l'estimation du terrain en deux étapes, avant et après la mesure d'aménagement, en ne s'appuyant que sur des critères objectifs. Dans les cas où il y aurait vente, les estimations ne pourraient pas uniquement se baser sur les prix effectivement payés, ni sur la valeur cadastrale (ATF 132 II 401, cons. 2.1, p. 404 ss; RJN 2003, p. 360). Il n'y a ainsi pas lieu de tenir compte de circonstances particulières comme le fait que le propriétaire avait acquis l'immeuble, avant la mesure d'aménagement, à un prix dépassant sa valeur objective.

b) Dans le cas d'espèce, la ZUD était destinée à l'ouverture de terrains pour la zone de sport et de loisirs. La partie de l'article 5339 ayant passé de la ZUD, avec une affectation possible en zone de sport et de loisirs, à une zone d'habitation à faible ou moyenne densité, a manifestement bénéficié d'un avantage majeur de par l'extension des possibilités d'utilisation dues à ce classement. Dans la décision querellée, l'intimé a retenu pour la plus-value une surface de 4'175 m<sup>2</sup> à 300 francs le mètre carré pour la zone d'habitation à faible densité (soit CHF 1'252'500), respectivement une surface de 14'865 m<sup>2</sup> à 400 francs le mètre carré pour la zone d'habitation à moyenne densité (soit CHF 5'946'000) et porté en déduction une surface de 19'040 m<sup>2</sup> à 4 francs le mètre carré pour le prix moyen avant zonage estimé à la valeur agricole (soit CHF 76'160), des frais d'établissement du plan spécial (soit CHF 100'000) ainsi qu'une part des coûts d'équipement particuliers de 60 francs le m<sup>2</sup> pour 14'865 m<sup>2</sup> soit 891'900 francs. La plus-value a ainsi été arrêtée à 6'130'440 francs et la contribution due (20 %) fixée à 1'226'088 francs.

c) La recourante est d'avis que la valeur objective du terrain n'a pas été prise en compte. Elle fait valoir que la parcelle a été vendue au prix de 242 francs le mètre carré. Selon elle, les

prix de 300 francs le mètre carré, respectivement 400 francs le mètre carré, pour les zones d'habitation ne représentent pas la réalité du marché de l'époque. Elle relève qu'elle a acquis une partie du terrain au prix de 33 francs le mètre carré, de sorte que la valeur agricole ne serait pas déterminante. Comme énoncé ci-dessus le prix de vente ainsi que le prix d'acquisition ne constituent que des indices. En l'espèce, le prix d'achat et de vente ne concernaient par la totalité de la parcelle en cause. L'intimé s'est fondé sur les valeurs déterminées par l'expertise du 12 novembre 2013 des architectes B. et C., qu'elle a mandatés à cette fin. Ceux-ci n'ont pas spécifiquement énoncé de critères pour la détermination des valeurs du terrain constructible, faisant état de critères d'expérience qu'ils n'ont pas précisés ni étayés. Selon le règlement concernant la détermination de l'estimation cadastrale des immeubles (bâtiments et terrains non agricoles) du 1er novembre 2000 (REI), la valeur intrinsèque des terrains sis à Boudry est de 125 francs par m<sup>2</sup>. La valeur de 300 francs n'est retenue, dans le district éponyme, que pour la localité d'Auvernier sise sur le territoire de la Commune de Milvignes et des valeurs supérieures à 300 francs ne concernent que le chef-lieu et les centres villes de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds. En l'espèce, les experts ont expliqué que les prix au m<sup>2</sup> retenus étaient basés sur une estimation des charges foncières en fonction des droits à bâtir définis par le plan spécial, en relevant que la constructibilité a été volontairement limitée par rapport à celle qui prévaut habituellement dans ces types de zone. Cette particularité devrait toutefois avoir pour effet de réduire la valeur déterminante. Les valeurs retenues, dans ce contexte, paraissent surfaites et ne sont pas suffisamment étayées. L'intimé devra procéder à une nouvelle évaluation et justifier les chiffres retenus pour qu'il soit possible de vérifier le bien-fondé de son estimation.

La valeur du terrain avant l'adoption du plan spécial a été fixée à 4 francs par m<sup>2</sup>, ce qui correspond au prix du terrain agricole. Après la mise en ZUD, cette parcelle était, à teneur des orthophotos, exploitée pour l'agriculture. Même si elle n'était pas construite, à l'exception des installations sportives, elle était destinée à l'extension future de la localité (art. 14.1 du règlement de 1996) et donc vouée tôt ou tard à la construction de nouvelles installations. Les terrains adjacents étaient classés en zone industrielle et en zone d'habitation à faible densité. Elle était également déjà desservie par une route laquelle jouxtait la zone d'habitation à faible densité située au sud. La configuration du plan d'aménagement de la commune donnait raisonnablement à penser que la localité s'étendrait dans ce secteur, ce qui s'est d'ailleurs concrétisé par l'approbation du plan spécial. On ne peut dès lors admettre sans autre que la valeur objective de la parcelle avant la mise en zonage était celle du terrain agricole. Certes, une planification spéciale est nécessaire pour faire usage de toutes ses possibilités, mais cette procédure ne fait pas obstacle à toute construction. Quelles que soient les infrastructures choisies, par exemple terrain de sport, halle couverte, etc., la valeur du terrain est plus élevée que celle d'une parcelle destinée à l'agriculture. Les seules démarches de l'intimé pour fixer cette valeur consistent en un avis pris auprès du service de l'agriculture, ce qui n'est pas suffisant pour satisfaire aux règles posées par l'ATF 132 II 401 et la jurisprudence ultérieure. Le fait que la parcelle ait été acquise par voie d'échanges ou d'achats partiels en 1982 et 1984, soit plus de dix ans avant l'adoption du plan d'aménagement de 1996, pour un prix de 33 francs le m<sup>2</sup>, ne fait pas paraître cette valeur comme purement spéculative. Il ne constitue toutefois qu'un indice de la valeur intrinsèque de la parcelle dézonée. La valeur retenue par la décision entreprise est quoiqu'il en soit trop basse et doit être revue, sans qu'il incombe à l'autorité de céans de se prononcer sur un chiffre exact, compte tenu de la grande marge d'estimation que la loi reconnaît à l'intimé. La cause est ainsi renvoyée au département intimé pour qu'il procède à

une nouvelle évaluation, dûment justifiée, des valeurs déterminantes.

Compte tenu de cette conclusion, il n'y a pas lieu d'examiner si l'autorité s'est rendue coupable d'une violation du principe d'égalité de traitement en ordonnant une expertise. Il lui incombe en effet de déterminer le moyen adéquat pour fixer les valeurs nécessaires à son appréciation.

Le département intimé détaillera dans son appréciation les raisons qui l'ont amené à s'écarter des valeurs retenues dans d'autres dossiers connexes, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de donner suite aux offres de preuve de la recourante quant à la production de l'ensemble des décisions de perception d'une contribution de plus-value notifiées à la Ville de Neuchâtel pour les cessions de terrain à Boudry.

8. Le recours est admis et la décision attaquée annulée. Il n'est pas perçu de frais, les autorités cantonales et communales n'en payant pas (art. 47 al. 2 LPJA). Vu l'issue de la cause, la recourante a droit à des dépens, à fixer par appréciation sur la base du dossier en l'absence de mémoire des mandataires (art. 60 ss TFrais [RSN 164.1]). Compte tenu de la connaissance que ceux-ci avaient déjà de l'affaire en raison de leurs interventions antérieures dans la même cause, les dépens seront arrêtés à 4'000 francs, tous honoraires, frais et TVA compris.

Par ces motifs, la Cour de droit public

1. Admet le recours et annule la décision entreprise.
2. Renvoie la cause à l'intimé pour instruction complémentaire et nouvelle décision dans le sens des considérants.
3. Statue sans frais.
4. Alloue à la recourante une indemnité de dépens de 4'000 francs, tous honoraires, frais et TVA compris.

Neuchâtel, le 2 mars 2016

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