

# NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2009.18 vom 2. November 2009

Ne Jurisprudence Adm, 2009-11-02, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_jurisprudence\\_adm\\_REC.2009.18](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2009.18)

FR: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2009.18 du 2 novembre 2009

IT: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2009.18 del 2 novembre 2009

## Regeste

Une commune a assujetti une parcelle de son cadastre au périmètre bénéficiant de l'élargissement d'un chemin et a fixé la part de contribution à 15,34 % du coût total des travaux à charge des propriétaires tout en réservant à plus tard la fixation du montant exact de la contribution d'équipement. Elle a appliqué le critère de la surface brute de plancher utile maximale en multipliant la surface de chaque parcelle par l'indice d'utilisation du sol applicable à la zone concernée, puis divisé le résultat par la somme de toutes les surfaces brutes de plancher utiles maximales. Le système du "périmètre intéressé" soumet les propriétaires à une contribution en fonction du plus grand volume bâtissable selon la réglementation en vigueur. Ceux-ci doivent bénéficier des travaux projetés. En l'espèce, l'élargissement du chemin était nécessaire pour des raisons de sécurité. Un avantage particulier existe lorsqu'une route est élargie et qu'elle offre ainsi une facilitation des accès et une plus grande sécurité des usagers. Analyse de la contribution d'équipement en tant que charge de préférence faisant partie des contributions causales. Analyse des différents critères de répartition susceptibles de servir de paramètres au calcul de la contribution d'équipement. Dans le cas particulier, le critère de la surface constructible d'un bien-fonds est un critère approprié pour déterminer la participation financière des propriétaires fonciers aux frais d'équipement relatifs à l'élargissement de la route, même si ce critère comporte une certaine schématisation. Rejet du recours. \_\_\_\_\_ Par arrêt du 8 février 2011 (Réf.: [CDP.2009.449-AMTC]), le Tribunal cantonal a rejeté le recours déposé contre la présente décision; arrêt non publié.

## Volltext

A.

X. a mis à l'enquête publique du 30 avril au 1er juin 2004 un projet d'élargissement du Chemin A. en exécution du plan d'alignement du quartier Nord (n° 92) adopté le 21 février 1969. Ce plan d'alignement avait pour but d'élargir les routes du secteur afin d'en garantir l'accès aux véhicules motorisés. Le plan d'aménagement communal et son règlement d'application (ci-après le PRAC) définissent les droits et les obligations en matière d'urbanisme, d'architecture et de paysage du territoire communal. Ils ont été modifiés le 2 février 1998. La mise à l'enquête publique de l'élargissement du Chemin A. a suscité de nombreuses oppositions dont la levée par le Conseil communal de X. a été confirmée par le Tribunal fédéral le 29 août 2007. En conséquence, le permis de construction a été délivré le 29 juillet 2008.

B.

Le 1er février 2008, l'ingénieur communal a adressé aux propriétaires concernés au nombre desquels figurent les recourants un plan du périmètre touché par l'élargissement du Chemin A. ainsi qu'un tableau des contributions provisoires dues par chacun d'eux en fonction d'une clé de répartition. Dans le délai imparti, les recourants ont fait part de leurs observations qui mettaient en particulier en cause la mise à charge des frais qui leur étaient attribués.

C.

Par décision du 9 avril 2009, le Conseil communal de X. a assujéti la parcelle n° \*\*\* du cadastre au périmètre bénéficiant de l'élargissement du Chemin A. et a fixé la part de contribution des recourants à 15,34 % du coût total des travaux à charge des propriétaires, tout en réservant à une décision ultérieure la fixation du montant exact de la contribution d'équipement.

Après avoir constaté que la parcelle des recourants bénéficiait des travaux projetés, l'autorité communale a appliqué le critère de la surface brute de plancher utile maximale tel qu'il résulte de son règlement concernant les taxes et contributions d'équipement des terrains constructibles. Pour ce faire, il a multiplié la surface de chaque parcelle par l'indice d'utilisation du sol applicable à la zone concernée, puis divisé ce résultat par la somme de toutes les surfaces brutes de plancher utiles maximales.

D.

Dans leur mémoire du 7 mai 2009, les recourants demandent l'annulation de la décision du Conseil communal, du 6 avril 2009 et exigent qu'une pondération soit appliquée à la contribution qui leur est réclamée, de telle sorte que cette dernière atteigne le 6 % du montant mis à charge des propriétaires. Ils invoquent en bref les motifs suivants : en raison de la nature de la contribution, l'autorité doit procéder à un examen complet de toutes les circonstances pertinentes pour déterminer son montant, ne pouvant se contenter d'une application schématique d'une disposition réglementaire. C'est ainsi qu'ils estiment que doivent être pris en considération le type d'habitation, selon qu'il s'agisse d'immeubles locatifs ou de villas individuelles, la capacité à pouvoir rentabiliser le volume bâtissable, le fait de disposer ou non d'un accès dès avant les travaux entrepris, de bénéficier d'une opportunité pour effectuer des aménagements privés grâce à l'élargissement du chemin ou encore, le fait que la possibilité d'ériger certains immeubles étaient conditionnés à l'élargissement du chemin en question. Ils sollicitent en outre une inspection locale.

E.

Dans ses observations du 20 octobre 2009 le Conseil communal de X., agissant par son service juridique, conclut au rejet du recours en invoquant les motifs développés dans sa décision du 6 avril 2009.

F.

Les recourants ont effectué en temps utile le dépôt de l'avance de frais requise à hauteur de Fr. 1'650.--.

Considérant en droit:

1.

Suivant la voie de recours indiquée au pied de la décision du Conseil communal, les recourants ont saisi le département de la gestion du territoire (DGT) de leur mémoire. En vertu de l'article 28, alinéa 3, lettre b de la loi sur la procédure et la juridiction administrative (LPJA), du 27 juin 1979, combiné avec l'article 125 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991, les décisions des communes relatives à des contributions d'équipement peuvent faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat. Aux termes de l'article 9 LPJA, l'autorité qui se tient pour incompétente doit transmettre l'affaire à l'autorité compétente, raison pour laquelle le DGT a transmis comme objet de sa compétence le mémoire du 7 mai 2009 à l'autorité de céans.

2.

Atteints par la décision attaquée, les recourants ont un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (article 32 LPJA). Déposé dans le délai légal de trente jours prévu à l'article 34 LPJA, le recours intervient en temps utiles. Il est dès lors recevable.

3.a.

Les recourants soutiennent que la répartition prévue du montant de la contribution d'équipement ignore de manière insoutenable les motifs de pondération prévus par la réglementation en vigueur.

Aux termes de l'article 109 LCAT, la commune équipe la zone d'urbanisation en voies d'accès, en énergie, en amenée et évacuation des eaux (al. 1). Elle établit l'aperçu de l'état de l'équipement, le programme d'équipement et les plans d'équipement (al. 2). Selon l'article 110 LCAT, l'équipement de base est constitué par les routes principales et collectrices et les chemins pour piétons, les collecteurs principaux d'eaux usées, les réseaux publics principaux de distribution d'eau et d'énergie (al. 1). L'équipement de détail est constitué par les routes de desserte et les chemins pour piétons, les collecteurs secondaires d'eaux usées, les réseaux publics secondaires de distribution d'eau et d'énergie. L'article 113 LCAT pose le principe selon lequel les communes et les propriétaires participent aux frais d'équipement de la zone d'urbanisation et, s'agissant des propriétaires, l'article 114 leur impose une participation sous la forme d'une contribution aux frais d'équipement ou d'une taxe d'équipement, ces deux systèmes pouvant être combinés. Il appartient au Conseil général de fixer le taux de la contribution aux frais d'équipement mis à charge des propriétaires ainsi que les montants de la taxe d'équipement et ce, en respectant l'article 115 LCAT. Celui-ci spécifie que l'ensemble des contributions des propriétaires est fixé de telle façon qu'il ne dépasse pas le 50 % du coût total des travaux pour l'équipement de base et qu'il varie entre 50 % et 80 % de ce coût pour l'équipement de détail.

3.b.

C'est le système du « périmètre intéressé » qui soumet les propriétaires à la contribution et les frais à partager entre les propriétaires des biens-fonds le sont en fonction du plus grand volume bâtissable selon la réglementation en vigueur (art. 116 LCAT). Enfin, en vertu de l'article 117 LCAT, les propriétaires qui ne peuvent tirer aucun profit de la réalisation de l'équipement sont soustraits aux obligations de participer à son financement. Les articles 68 à 70 du règlement d'exécution de la loi (RELCAT) du 16 octobre 1996 complètent les dispositions précitées s'agissant notamment des différents éléments pris en considération pour le calcul de la contribution aux frais d'équipement, ainsi que du principe à respecter

s'agissant de l'aménagement des voies d'accès et de leur largeur.

3.c.

Le règlement de X. concernant les taxes et les contributions d'équipement des terrains constructibles, du 3 septembre 2007 précise et définit certaines des notions de la réglementation cantonale. C'est ainsi que l'article 10 spécifie que le « périmètre intéressé » qui détermine les propriétaires soumis à la contribution comprend l'ensemble des parcelles situées dans le secteur qui bénéficie des travaux projetés. Et l'article 11 pose le critère selon lequel c'est le plus grand volume bâtissable selon la réglementation en vigueur qui fonde la répartition des frais entre propriétaires. Ce volume est défini en fonction de la surface brute de plancher utile maximale qui peut être réalisé.

4.

En l'espèce, il est constant que le Tribunal fédéral a confirmé dans un arrêt du 29 août 2007 (ATF 1 C\_154/2007) l'analyse faite après une visite des lieux par le Tribunal administratif cantonal dans son arrêt du 9 mai 2007 (TA.2005.244). Selon cette analyse, le chemin de B. constituait le seul moyen pour atteindre en véhicules motorisés certaines habitations parmi lesquelles figuraient celles sises sur la parcelle \*\*\* du cadastre de X., propriété des recourants. Le Tribunal a aussi considéré que dans sa portion basse, ce chemin n'était pas suffisant pour absorber le trafic de la zone qu'il dessert, l'accès actuel étant objectivement insuffisant. Par ailleurs, le système dit du « périmètre intéressé » qui s'oppose à celui de « riveraineté » a pour but d'englober les parcelles qui, en raison de leur situation par rapport à la route, retirent effectivement un avantage de l'ouvrage aménagé. Seuls les propriétaires de bien-fonds situés à l'intérieur dudit périmètre devront payer une contribution d'équipement. Cette délimitation n'est pas simplement le résultat de données topographiques du secteur concerné ( ). On doit déterminer si le propriétaire en profite dans une mesure qui n'est pas identique à tout le monde, mais uniquement à un nombre restreint de personnes dont il fait partie. Ainsi le « périmètre intéressé » doit être cohérent par rapport aux objectifs d'aménagement du territoire. Il doit tenir compte du développement à moyen et à long terme du secteur considéré (Florence Meyer Stauffer, Mémoire 72 VLP Aspan p. 32, 33). En particulier, la jurisprudence reconnaît l'existence d'un avantage apporté à une parcelle ou une amélioration importante de sa situation lors de l'élargissement d'une route par la facilitation des accès que cet élargissement procure et la sécurité des usagers qu'il assure (JAB 1993 p. 57 cons. 3 et les références citées). Le fait que le propriétaire, appelé à participer aux frais de construction d'une route n'en fasse pas l'usage pour des motifs qui lui sont propres ne justifie pas son exonération (F. Meyer Stauffer op. cit. p. 34). Les recourants ne contestent pas formellement ces considérations mais estiment que la contribution qui leur est réclamée viole les principes que sa nature impose.

5.

Les contributions d'équipement doivent être classées parmi les charges de préférences. Il s'agit de contributions causales qui sont la contrepartie d'une prestation que l'Etat fournit à certains administrés. En la matière, c'est l'avantage économique particulier que l'administré retire d'un ouvrage exécuté par la collectivité dans un but d'intérêt public qui constitue la prestation justifiant la perception de telles redevances (Reitter, les contributions d'équipement, plus particulièrement en droit neuchâtelois p. 57, RJN 2002, p. 293). La perception de contributions causales doit répondre à certains principes découlant

du droit constitutionnel, en particulier celui de la légalité qui impose une base légale formelle à une telle perception indiquant le cercle des assujettis, l'objet de la contribution, les bases de calcul et le barème. Doivent aussi être respectés le principe de la couverture des frais qui veut que l'ensemble des recettes découlant des redevances des propriétaires fonciers ne dépassent pas le total des dépenses que la collectivité a consacré à la construction de l'installation, le principe de l'équivalence qui suppose que le montant de la redevance corresponde à la valeur objective de la prestation dont elle est la contrepartie et qu'il se situe dans les limites du raisonnable ainsi que les principes du pollueur-payeur, de l'égalité de traitement et de l'interdiction de l'arbitraire (F. Meyer Stauffer op. cit. p. 25-29, Buffat, les taxes liées à la propriété foncière p. 70 et ss).

6.

En l'espèce, les recourants soutiennent que ces fondements applicables aux contributions causales n'ont pas été appliqués et que X. avait à pondérer sa calculation dans l'interprétation qu'elle fait de l'article 11 de son règlement concernant les taxes et contributions d'équipement des terrains constructibles. Ce dernier prend en considération le plus grand volume bâtissable qui est défini en fonction de la surface brute de plancher utile maximale qui peut être réalisé.

La doctrine a spécifié un certain nombre de critères de répartition susceptibles de servir de paramètres au calcul de la contribution d'équipement : ils peuvent prendre en compte les surfaces des immeubles, la surface brute de plancher utile, l'éloignement des parcelles par rapport au point de raccordement, la distance à la route ou encore une répartition mixte (F. Meyer Stauffer op. cit. p. 36). Certes, l'auteur fait état de facteur de corrections pouvant dans certains cas intervenir pour opérer une réduction des participations réclamées au propriétaire. L'exemple qu'elle cite a trait cependant à un décret du Grand Conseil bernois donnant aux Conseils communaux la faculté de réduire ou d'augmenter la surface utile imputable au bien-fond concerné en cas de circonstances particulières dont une énumération est donnée à titre exemplatif (BSJ 732.123.44, décret du 12 février 1985, article 19). Si, en vertu du texte du décret en question, l'autorité accorde aux Conseils communaux la faculté de tenir compte de certains éléments, il leur est loisible de s'en abstenir. Ils sont en présence d'une «<sup>o</sup>Kann- » ou d'une «<sup>o</sup>Soll-Vorschrift » qui leur octroie une liberté d'appréciation à proprement parler (Grisel, Traité de droit administratif, volume I p. 332). La législation neuchâteloise ne contient pas de disposition semblable. Pour Reitter (op. cit. p. 97), lorsque le partage de la somme totale des contributions entre les différents propriétaires s'opère en fonction des surfaces des différentes parcelles, aux fins d'obtenir un résultat équitable du point de vue de la compensation des avantages, les surfaces effectives seront multipliées par un facteur, le coefficient d'utilisation ( ). L'intervention d'un coefficient d'utilisation dans le calcul est jugé assez méritoire aux yeux de cet auteur pour être appliqué dans tout le canton de X. (op. cit. p. 156).

Quant à Buffat, il relève qu'il peut s'avérer difficile de déterminer cas par cas quel est exactement l'avantage procuré à chaque particulier par un type d'installation donné. Aussi préconise-t-il d'avoir recours à certains critères pratiques forfaitaires tels que l'éloignement des biens-fonds, leur indice de construction, leur valeur fiscale, leur possibilité d'utilisation, la surface de planchers ou de façades (op. cit. p. 113).

Enfin, lorsque le système choisi pour déterminer les immeubles concernés se fonde sur le «<sup>o</sup>périmètre intéressé » comme en l'espèce, le partage des frais des propriétaires se fait en

fonction de l'utilisation juridiquement admise du sol, par référence à l'indice d'utilisation ou à la densité réglementaires (Zen-Ruffinen, Guy-Ecabert, aménagement du territoire, construction, expropriation n° 767). Tous ces auteurs s'accordent à dire qu'on ne peut mesurer concrètement la plus-value conférée à chaque immeuble et qu'il est nécessaire de recourir à une certaine schématisation (Meyer Stauffer op. cit. p. 36), il faut trouver un système facilement applicable en pratique (Reitter op. cit. p. 156), que pour fixer les taux et les montants des contributions à prélever, un certain schématisme s'impose (Buffat op. cit. p. 113), qu'il est admissible de recourir à des critères schématiques (Zen-Ruffinen, Guy-Ecabert op. cit. n° 767) et enfin que l'on se contente dans la plupart des cas de l'application de critères schématiques (Moor, Droit administratif, Vol III, p.314).

La jurisprudence a elle aussi admis que pour apprécier l'augmentation de valeurs d'une propriété, la pratique a établi des critères schématiques fondés sur des moyennes et facile à mettre en œuvre, dont l'admissibilité est reconnue en doctrine et en jurisprudence (ATF 110 Ia 205-JT 1986 I 379).

7.

C'est l'indice d'utilisation qui forme l'élément essentiel servant à la calculation du plus grand volume bâtissable que l'article 116 LCAT (et 11 du règlement communal) impose comme critère pour déterminer la part des frais incombant à chaque propriétaire. Cet indice constitue le principal moyen de déterminer la densité d'utilisation d'une parcelle puisqu'il se définit comme le rapport entre la surface brute de plancher utile et la surface constructible du terrain. Il permet d'appliquer les buts et principes de l'aménagement du territoire et les études effectuées tentent à démontrer que ce serait une erreur que de l'abolir (Zen-Ruffinen ■ Guy-Ecabert op. cit. n° 870-875). En l'espèce, X. a multiplié l'indice d'utilisation du sol applicable à la zone de situation de la parcelle des recourants par la surface constructible de cette dernière puis, pour obtenir le taux de participation des recourants, a divisé le nombre ainsi obtenu par la surface totale du périmètre intéressé. Ce faisant, elle s'est conformée aux normes en vigueur, qui, comme pré-rappelé comportent un certain schématisme, pour arriver à une participation de 15,34 % du coût total des travaux imputables aux propriétaires-recourants. Certes, il est possible que la méthode appliquée laisse apparaître quelques désavantages aux yeux de certains propriétaires dans la mesure où la méthode dite subjective, qui examine quant à elle la situation personnelle de chaque propriétaire et son propre intérêt à la réalisation de l'ouvrage public n'est pas mise en pratique. Tant les photographies versées au dossier que la consultation du guichet cartographique du SITN montrent la nature des bâtiments érigés et des terrains dans la zone en question, la surface de chaque parcelle ainsi que les voies d'accès. Une visite des lieux n'est pas nécessaire pour se convaincre qu'il est vraisemblable qu'une meilleure rentabilisation de leur volume bâtissable par un agrandissement serait moins aisée à certains propriétaires ■ en particulier aux recourants ■ qu'à d'autres propriétaires, s'agissant notamment des coûts à engager en raison de la déclivité du terrain. Outre qu'une telle réflexion ne tienne pas compte du prix des terrains et du coût de la construction en vigueur au moment de l'acquisition de ceux-ci, elle ne fait précisément pas partie des éléments à prendre en considération dans la méthode dite objective, voire objectivée, servant à évaluer l'avantage dont profite un immeuble du fait d'une mesure d'aménagement. En cas d'application de cette dernière méthode, qu'une partie de la doctrine considère comme étant la plus idoine, une pondération sera souvent opérée, consistant cependant non

pas à quoi aspirent les recourants, mais en un traitement différencié des terrains agricoles, ou des terrains appartenant à des institutions ayant un but d'utilité publique, servant à des fins culturelles ou religieuses, ou encore en la possibilité offerte d'un paiement différé ou par acompte (Reitter op. cit. p. 62, 63).

Certaines réglementations cantonales prévoient que plusieurs périmètres doivent être tracés en fonction de la distance séparant les immeubles de la route, car les immeubles éloignés de la chaussée retirent un avantage restreint en raison des frais qu'occasionnent la construction des chemins d'accès entre la route et l'immeuble. Ce principe appelé « principe de la profondeur des constructions » engendre une participation moindre des propriétaires de terrains éloignés de la route. Toutefois, l'application de ce principe ne fait pas l'unanimité au sein de la doctrine (Reitter, op. cit. p. 95). De surcroît, la parcelle n° \*\*\* des recourants, même si elle est moins bien desservie par l'élargissement de la route que d'autres immeubles, n'en est pas pour autant coupée de la chaussée en question, si bien que le tracé d'un double périmètre n'apparaît pas justifié.

Par ailleurs, l'autorité de céans constate que l'indice d'utilisation du sol de 0,8 appliqué à la présente cause, fixé en fonction des divers types de bâtiments et de leur localisation, entre dans la fourchette admise par différentes législations pour ce type de zone (M. Pradervand-Kernen, la valeur des servitudes foncières et du droit de superficie, p. 103 et ss).

8.

En résumé, le critère de la surface constructible des biens-fonds est un critère approprié pour déterminer la participation financière des propriétaires fonciers. Les reproches formulés contre ce système de répartition ■ quand bien même ne sont-ils pas ignorés ■ ont été écartés tant par la doctrine (cf par exemple Buffat op. cit. p. 263) que par la jurisprudence qui relève que les communes doivent dimensionner leur équipement pour le plus grand nombre d'utilisateurs possibles en prenant en considération non seulement les constructions existantes mais également prévoir le développement futur des constructions. D'autre part, pour les fonds non bâtis, elle ne peut fixer la participation financière du propriétaire sur la base de la valeur incendie ou de la taxe cadastrale de l'immeuble, ni sur la valeur fiscale du bien-fonds, qui ne tient en principe pas du tout compte de l'affectation probable des biens-fonds non construits (RFJ 1992, p. 181). Il en découle que contrairement à l'opinion des recourants, le schématisme découlant des critères retenus qui a été appliqué dans la présente cause ne constitue pas un excès ou un abus du pouvoir d'appréciation, pas plus qu'il ne heurte la façon dont l'autorité inférieure a appliqué la réglementation en la matière. Le recours sera dès lors rejeté.

9.

Les recourants qui succombent supporteront les frais de la procédure (art. 47 LPJA). Il n'y a pas lieu à dépens (art. 48 LPJA à contrario).

Par ces motifs, Le Conseil d'Etat ,

décide:

1. Les conclusions n° 2, 3, 4 et 5 sont irrecevables.

2. Le recours est rejeté pour le surplus.

3.Des frais de procédure comprenant un émolument de Fr. 150.■ auquel s■ajoutent les frais par Fr. 1'500.■ soit au total Fr. 1'650.■, couverts par leur avance, sont mis solidairement à la charge des recourants.

4.Il n'est pas alloué de dépens.

Neuchâtel, le 2 novembre 2009

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,                      La chancelière,

J. StuderM. Engheben

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