

## **NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2014.299 vom 3. Februar 2016**

Ne Jurisprudence Adm, 2016-02-03, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_jurisprudence\\_adm\\_REC.2014.299](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2014.299)

FR: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2014.299 du 3 février 2016

IT: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2014.299 del 3 febbraio 2016

### **Regeste**

X. a obtenu un permis de construire pour le réaménagement d'une surface commerciale existante et le remplacement de la production de froid commercial. Les plans font ressortir qu'une pharmacie et un automate à billets de banque ont été aménagés dans la surface existante, ainsi qu'un couvert extérieur mobile pour le quai de livraison et une gare à chariots, ces deux dernières installations portant sur une surface totale d'environ 27 m<sup>2</sup>. Pour le reste, des séparations nouvelles ont été réalisées. La commune de B. a exigé une taxe d'équipement de 21'878 francs en estimant que les transformations la justifiaient, en insistant sur le fait que seules les parties transformées ou réaménagées ont été prises en compte, à l'exclusion de la partie des rayonnages. La décision rappelle la nature de la taxe d'équipement, qui est une charge de préférence perçue auprès de personnes auxquelles les installations communales procurent des avantages particuliers, notamment lors d'agrandissement ou de transformations importantes de bâtiments. C'est la notion de l'importance des transformations qui préside à la perception de la taxe. Une transformation est importante lorsqu'elle entraîne une modification fondamentale de l'organisation et de l'affectation des volumes existants. L'installation de cloisons intérieures ne constitue qu'une transformation très accessoire d'un bâtiment. Par ailleurs, si l'affectation de certains locaux est modifiée dans le sens d'une utilisation moins intensive, on doit considérer que la transformation ne peut être qualifiée d'importante. Dans le cas particulier, X. a réaménagé les locaux de l'enseigne A. en procédant aux modifications citées, qui n'apparaissent pas fondamentalement différentes de l'organisation antérieure. Seule la gare à chariot et le couvert mobile de livraison sont des éléments nouveaux, qui ne couvrent que 27 m<sup>2</sup> de surface. Dans ces circonstances, on ne saurait qualifier les transformations d'importantes donnant lieu à prélèvement d'une taxe d'équipement. Le recours est en conséquence admis.

### **Volltext**

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits suivants :

A.

X. à C. déposa le 17 février 2014 une demande de permis de construire (de minime importance) auprès de la commune de B. pour la transformation d'une surface commerciale existante et le remplacement de la production de froid commercial. Ensuite du refus d'aborder cette demande en procédure simplifiée, une nouvelle demande fut déposée le 10 mars 2014. Le service cantonal de l'aménagement du territoire (ci-après : SAT) prévisa favorablement le projet en date du 5 mai 2014 ; ce dernier n'a fait l'objet d'aucune opposition. En conséquence, le Conseil communal de B. accorda le permis de construire par décision du 13 août 2014.

B.

En date du 21 août 2014, la commune de B. adressa à X. une facture de 1'460 francs pour le permis de construire délivré. Cette facture englobait les frais de la commune ainsi que du canton, en fonction du coût estimatif des travaux. Puis, le Conseil communal adressa à la société le 23 septembre 2014 une nouvelle facture de 21'878 fr. 85 relative aux taxes d'équipement, conformément à son règlement d'aménagement communal.

C.

X. interjeta recours contre les taxes d'équipements facturées et ce, par mémoire du 21 octobre 2014. à l'appui de sa contestation, elle expose avoir repris en tant que locataire les surfaces commerciales de l'article cadastral [...], restées vacante à la suite de la faillite de l'enseigne A.. Elle a procédé à un assainissement du rez-de-chaussée pour y aménager une surface de 650 m<sup>2</sup> affectée à ses activités et à celles de sous-locataires, dont une pharmacie, et a remplacé les installations techniques de froid pour répondre aux nouvelles normes en vigueur. Un aménagement d'un couvert pour le quai de livraison, une gare à chariots et une nouvelle issue de secours ainsi qu'une modification en façade en vue d'implanter un automate à billets de banque ont été les causes premières d'une procédure de demande de permis de construire ordinaire. Toutefois X. estima que les taxes mises à sa charge ont été acquises précédemment lors de la construction de l'immeuble et que les travaux d'aménagement intérieurs entrepris ne sauraient générer la perception d'une nouvelle taxe, les surfaces intérieures et la destination commerciale de l'ouvrage n'ayant pas été modifiées.

Dans ses observations du 8 décembre 2014, le Conseil communal rappelle la nature et la fonction des taxes d'équipement et procède à une analyse des dispositions légales qui les prévoient. Il justifie celles qui ont été prélevées auprès de la société recourante en se fondant sur ces dernières et précise qu'elles ne l'ont été dans la procédure en cause qu'en regard aux parties transformées ou réaménagées du bâtiment, à l'exclusion de celles qui n'ont pas subi de transformations.

Considérant en droit :

1.

Atteinte par la décision attaquée, la recourante a un intérêt manifeste à son annulation ou à sa modification (art. 32 de la loi sur la procédure et la juridiction administrative (LPJA), du 27 juin 1979). Déposé dans le délai légal de 30 jours prévu à l'article 34 LPJA, le recours est recevable.

2.

2.1.

La section 8 du chapitre 3 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991 traite de l'équipement, des contributions et des taxes. Selon l'article 114, alinéa 1 LCAT, la participation des propriétaires consiste soit en une contribution aux frais d'équipement, soit en une taxe d'équipement. Au sujet de cette dernière, l'article 118, alinéa 1 LCAT prescrit que dans les secteurs déjà équipés, la commune remplace la contribution aux frais d'équipements par le paiement d'une taxe d'équipement. Selon l'alinéa 3 du même article, la taxe d'équipement est exigible pour toute construction nouvelle, agrandissement ou transformation importante lors de l'octroi du permis de construire. Ces notions ne sont pas commentées dans le rapport du Conseil d'État au Grand Conseil à l'appui d'un projet de

loi cantonale sur l'aménagement du territoire, du 21 août 1991 (BGC 1991 vol. 157 II p. 1152).

## 2.2.

La loi sur les constructions (LCONSTR) du 25 mars 1996 prévoit à son article 27 que tout projet de construction, transformation, changement d'affectation ou de démolition doit être soumis à la commune (al. 1), qui vérifie s'il nécessite un permis de construire et qui détermine si les travaux sont de minime importance et à quelles exigences elle peut renoncer à exiger la mise à l'enquête publique, la production de plans d'architecte et le préavis des services de l'État (al. 2). C'est le Conseil d'État qui précise les constructions et les installations de minime importance qui peuvent être assujetties à la procédure simplifiée (al. 3).

Cette précision résulte de l'article 4 lettre e du règlement d'exécution de la LCONSTR, du 16 octobre 1996, qui décrit de façon détaillée (lettres a à s) les travaux et les objets qui peuvent bénéficier de la procédure simplifiée. À l'évidence le SAT a, avec raison admis que les travaux projetés ne pouvaient bénéficier d'une disposition relative à la procédure simplifiée.

## 2.3.

L'article 21.01, alinéa 1 du règlement d'aménagement de la commune de B., du 13 août 1987 prescrit que dans les secteurs de la localité où s'applique le système de la taxe d'équipement, la part des propriétaires, pour toute construction nouvelle, est de 12 francs par m<sup>2</sup> de parcelle desservie, selon le plan cadastral et de 8 francs par m<sup>3</sup> SIA de construction.

L'alinéa 2 du même article dispose que dans les mêmes secteurs, lors d'agrandissement ou transformation importante, les propriétaires s'acquittent d'une taxe d'équipement de 6 francs par m<sup>3</sup> construit ou transformé.

Selon l'alinéa 3, les montants de la taxe d'équipement sont indexés au 1er avril et au 1er octobre de chaque année sur la base de l'indice du coût de la construction de l'office de la statistique de la ville de Zürich, l'indice de base étant celui du 1er octobre 1988 (146.9).

Enfin, l'alinéa 4 indique que les autres règles applicables à la taxe d'équipement sont définies à l'article 118 LCAT.

Perçue indépendamment des frais de raccordement, la taxe d'équipement a le caractère d'une charge de préférence. Celle-ci constitue une participation aux frais d'installations déterminés, réalisés par une corporation publique dans l'intérêt général; elle est mise à la charge des personnes ou groupe de personnes auxquelles ces installations procurent des avantages particuliers. Elle doit être calculée d'après la dépense à couvrir et frappe celui qui bénéficie des installations réalisées, proportionnellement à l'importance des avantages économiques qu'il en retire (RJN 1996 p. 200). Le fondement de la charge de préférence réside dans la plus-value d'un immeuble, suite à des mesures d'aménagement du territoire, d'une exploitation industrielle ou commerciale, par des dépenses publiques d'encouragements, par exemple (Buffat, Les taxes liées à la propriété foncière, en particulier dans le canton de Vaud, Lausanne 1999 p. 50, 51). Cette plus-value donnant lieu à une charge de préférence est caractérisée ou mise à profit à l'occasion de la construction, de la transformation ou de l'agrandissement d'un bâtiment. Comme il est extrêmement difficile de déterminer de manière exacte l'avantage précis retiré par le bénéficiaire de l'équipement, la

jurisprudence admet qu'elle soit mesurée à l'aide de de critères schématiques, mais aisément identifiables et d'application facile à utiliser. Le mode de calcul se réfère en général à la valeur assurée par l'établissement d'assurance du bâtiment, à l'estimation cadastrale, à la surface de la parcelle, au volume du bâtiment concerné ou au nombre de pièces, ces trois derniers critères paraissant plus satisfaisants que les deux premiers au regard du principe de l'équivalence (RJN cité; Zen-Ruffinen ■ Guy Ecabert, Aménagement du territoire, construction et expropriation, Berne 2001 p. 350 et les références citées ; ATF 125 I p. 4).

3.

En l'occurrence, tant l'article 118 LCAT que le règlement communal exigent une transformation importante pour qu'une taxe d'équipement puisse être perçue. L'article 12 du règlement d'exécution de la loi sur les constructions (RELConstr), du 10 octobre 1996 prévoit également, mais s'agissant de l'accessibilité des constructions, la notion de transformation importante, en particulier lorsque sont modifiées ou remplacées les parties portantes de la construction, son changement d'affectation et sa transformation intérieure lorsqu'elle touche à des éléments importants du point de vue de la circulation intérieure de la construction.

Une transformation consiste en des travaux allant au-delà d'une simple rénovation. Une telle transformation correspond à tous les travaux d'entretien, de réparation et de modernisation qui laisse intact le volume, l'aspect extérieur et la destination de l'immeuble (DFJP/OFAT, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Berne 1981, N. 14 ad art. 22). Une transformation est qualifiée d'importante lorsqu'elle entraîne une modification fondamentale de l'organisation et de l'affectation des volumes existants. L'installation de cloisons intérieures et la création d'une porte supplémentaire, par exemple, ne constitue qu'une transformation très accessoires d'un bâtiment. Par ailleurs, si l'affectation de certains locaux est modifiée dans le sens d'une utilisation moins intensive, on doit considérer que la transformation ne peut être qualifiée d'importante (RJN 1996 p. 199). De cette dernière jurisprudence on retiendra encore que la division de locaux gardant la même affectation, et l'agrandissement d'un bureau existant, ne suffisent pas à qualifier d'importante ce genre de transformation.

L'article 46, alinéa 4, lettre c RELConstr dispose que sur les plans de sanction définitive, les modifications et transformations, s'agissant de l'état ancien se notent en gris, s'agissant de démolition, elles se notent en jaune et s'agissant de nouvelles constructions en rouge. Le plan de situation, les plans d'élévation et le plan du rez-de-chaussée révèlent que sont nouveaux dans le projet présenté, une gare à chariot de 11,5 m<sup>2</sup> ainsi qu'en couvert de livraison de 15,75 m<sup>2</sup>. Pour le reste, ce sont essentiellement des séparations qui ont été ajoutées (plan du rez-de-chaussée) ou supprimées. L'ensemble de ces éléments ne fait pas apparaître que les travaux entrepris ont des effets sur l'organisation ou l'affectation du volume habitable de l'immeuble (RJN 1984 p. 176) ou qu'il provoque une modification allant au-delà de ce qui est usuel (RJN 2006 p. 224).

Certes les présences d'une pharmacie et d'un local de retrait de billets de banques sont nouvelles dans les locaux mais occupent un espace et un volume précédemment déjà utilisés. à mesure qu'une pharmacie de la même enseigne existe déjà dans la commune, on peut inférer que celle de la surface commerciale accueille essentiellement la clientèle de cette dernière.

En conclusion, on doit admettre que les transformations entreprises ne peuvent être qualifiées d'importantes au sens des articles 118 al. 3 LCAT et du règlement communal. C'est dès lors à tort que le Conseil communal a prévu la perception d'une taxe d'équipement dans la décision attaquée. Au vu de ce qui précède, le recours doit être admis et la décision du Conseil communal, du 23 septembre 2014 est annulée.

4.

La présente décision est rendue sans frais, les communes en étant dispensées (art. 47, al. 2 LPJA). L'avance de frais de 880 francs versée par la société recourante lui sera restituée. La recourante, qui n'a pas procédé avec le concours d'un mandataire professionnel n'a pas droit à une indemnité de dépens (art. 48, al. 1 LPJA a contrario).

Par ces motifs, le Conseil d'État

décide :

1. Le recours de X. contre la décision du Conseil communal de B. du 23 septembre 2014 est admis et dite décision est annulée.

2. La présente décision est rendue sans frais.

3. L'avance de frais de 880 francs versée par la recourante lui est restituée.

4. Il n'est pas alloué de dépens.

Neuchâtel, le 3 février 2016

Au nom du Conseil d'état :

La présidente,                      La chancelière,

M. Maire-Hefti                      S. Despland

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