



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'environnement, des transports,  
de l'énergie et de la communication DETEC

**Office fédéral du développement territorial ARE**

**Mise en œuvre du mandat législatif  
exigeant un régime de compensation  
des avantages résultant de mesures  
d'aménagement  
(art. 5 et art. 38a, al. 5, LAT)**

**Canton de Neuchâtel**

**Rapport d'examen**

Ittigen, le 28 mars 2019

## TABLE DES MATIÈRES

A. Situation de départ .....	3
I. Objet de l'examen.....	3
II. Contexte .....	3
III. Critères de contrôle et importance de l'examen.....	3
IV. Déroulement de l'examen.....	4
B. Examen .....	5
V. Objet et calcul de la taxe .....	5
a) Principe.....	5
b) Exemptions de la taxe .....	6
1. Les classements en zone à bâtir qui ne tombent pas sous le coup de l'article 34, alinéa 1, LCAT .....	6
2. Article 5, alinéa 1 <sup>quinquies</sup> , lettre a, LAT .....	6
3. Article 5, alinéa 1 <sup>quinquies</sup> , lettre b, LAT .....	6
c) Détails relatifs au calcul de la taxe .....	6
4. Définition de la plus-value .....	6
5. Article 5, alinéa 1 <sup>quarter</sup> , LAT.....	6
6. Article 5, alinéa 1 <sup>sexies</sup> , LAT .....	7
d) Difficultés dans l'exécution, qui pourraient dans les faits conduire à une exemption de la taxe .....	7
VI. Exigibilité et recouvrement de la taxe.....	7
VII. Utilisation du produit de la taxe .....	7
C. Propositions.....	8

## A. SITUATION DE DÉPART

### I. Objet de l'examen

L'examen porte sur la question de savoir si le Canton de Neuchâtel, avec sa *loi cantonale sur l'aménagement du territoire du 2 octobre 1991* (LCAT; RSN 701.0), satisfait aux exigences du mandat législatif de l'article 5 de la loi sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700) et évite ainsi l'application de l'article 38a, alinéa 5, LAT.

### II. Contexte

Le mandat législatif donné aux cantons de prévoir un régime de compensation équitable des avantages et inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement fondées sur la LAT existe déjà depuis 1980. Hormis quelques exceptions, les cantons ne l'avaient pas mis en œuvre. Afin d'encourager les cantons à adopter un régime de compensation des avantages correspondant à tout le moins aux exigences minimales des alinéas 1<sup>bis</sup> à 1<sup>sexies</sup> de l'article 5 LAT, la révision partielle de la LAT, conçue en tant que contre-projet indirect à l'initiative pour le paysage, a prévu une disposition transitoire: En application de l'article 38a, alinéa 5, LAT, à l'échéance du délai de 5 ans, aucune nouvelle zone à bâtir ne peut être créée tant que le canton en question ne dispose pas d'un régime de compensation équitable répondant aux exigences de l'article 5 LAT. Le Conseil fédéral désigne ces cantons après les avoir entendus.

Il sied de relever que le sens et le but de l'article 38a, alinéa 5, LAT n'est pas de transférer au Conseil fédéral la compétence de contrôler la conformité au droit fédéral des dispositions cantonales d'application de l'article 5, alinéas 1 à 1<sup>sexies</sup>, LAT. Cette compétence demeure celle de la justice, en particulier du Tribunal fédéral. Ainsi, il n'est pas exclu que le Tribunal fédéral, dans le cadre d'un contrôle abstrait ou concret des normes, aboutisse à la conclusion qu'une disposition cantonale d'application ne remplisse pas les exigences posées par le droit fédéral et soumette le canton concerné à la sanction de l'article 38a, alinéa 5, LAT.

Le but visé par l'article 38a LAT ne serait pas atteint, si un canton pouvait, sans s'exposer à quelque sanction, abroger ses dispositions d'application de l'article 5 LAT après le 1<sup>er</sup> mai 2019. Il apparaît tout au contraire essentiel que la conséquence prévue par l'article 38a, alinéa 5, LAT s'applique également lorsqu'un canton contrevient aux exigences de l'article 5 LAT postérieurement à cette date. Après l'échéance du délai le 1<sup>er</sup> mai 2019, la liste de l'article 52a, alinéa 5, de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1) subira donc des adaptations non seulement lorsqu'un canton devra être rayé de cette liste, mais également lorsqu'un canton devra y être inscrit parce qu'il a modifié ses dispositions d'application de manière à les rendre non conformes au droit fédéral ou parce que la mise en œuvre conforme au droit fédéral de ses dispositions d'applications n'aura pas pu être assurée.

### III. Critères de contrôle et importance de l'examen

Eu égard à la genèse précédemment exposée et à la répartition des compétences entre le Conseil fédéral et les tribunaux, l'on ne saurait déduire de la décision du Conseil fédéral de ne pas faire figurer un canton sur la liste de l'article 52a, alinéa 5, OAT que le mandat législatif de l'article 5 LAT ait été pleinement rempli. En effet, le Conseil fédéral ne fait application de l'article 38a, alinéa 5, LAT que lorsque la législation cantonale se distancie de manière relativement importante des exigences de l'article 5 LAT, l'examen portant essentiellement sur les alinéas 1<sup>bis</sup> à 1<sup>sexies</sup>.

#### **IV. Déroulement de l'examen**

Par écrit du 20 juillet 2018, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) a signifié aux directrices et directeurs de planification des cantons que, conformément à l'article 38a, alinéa 5, LAT, le Conseil fédéral a l'obligation de désigner les cantons ne disposant pas à fin avril 2019 d'un régime de compensation équitable répondant aux exigences de l'article 5 LAT. Afin de pouvoir débuter à temps l'examen des réglementations cantonales d'application, les cantons ont été invités à adresser jusqu'au 30 septembre 2018 les documents suivants à l'ARE:

- les dispositions cantonales contenant lesdites réglementations;
- une succincte motivation, expliquant pourquoi le canton estime que les exigences de l'article 5 LAT sont remplies;
- les documents les plus importants relatifs à ces réglementations.

En date du 26 septembre 2018, le Canton de Neuchâtel a transmis la documentation d'application déterminante à l'ARE, à savoir:

- le rapport du 2 mai 2018 du Conseil d'État au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi portant modification de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (P-LCAT);
- un extrait du tableau comparatif de la *loi cantonale du 2 octobre 1991 sur l'aménagement du territoire du Canton de Neuchâtel* (LCAT; RSN 701.0), actuellement en vigueur, et du P-LCAT, actuellement en cours d'examen par une commission *ad hoc* du Grand Conseil neuchâtelois (art. 33 ss LCAT);
- une note technique du Service cantonal de l'aménagement du territoire (ci-après: SAT) du 25 septembre 2018 exposant pourquoi la législation actuelle ainsi que le projet de loi remplissent toutes les exigences de l'article 5 LAT.

Par acte du 6 novembre 2018, l'ARE a accusé réception de cette écriture.

Précédemment déjà, soit avec sa missive du 20 avril 2017, le canton s'est enquis de la conformité du régime actuel de compensation des avantages résultant de mesures d'aménagement prévu aux articles 33 et suivants LCAT et du projet de modification. L'ARE a examiné le régime du Canton de Neuchâtel parallèlement à celui d'autres cantons et dans ce cadre s'est concentré sur le projet de modification. Il a signifié au canton le résultat de son examen par écrit du 16 mars 2018.

Par acte du 21 décembre 2018, l'ARE a soumis un projet de son rapport d'examen au Canton de Neuchâtel et l'a invité à prendre position jusqu'au 25 janvier 2019. Rapidement, M. Patrick Jobin du SAT attira l'attention de l'ARE sur le fait que le canton n'avait jamais reçu de réponse de l'office fédéral sur la question de conformité au droit fédéral du système légal actuel (art. 33 à 42 LCAT). Or, ce dernier serait, à l'avis du canton, parfaitement en phase avec les éléments fondamentaux du nouvel article 5 LAT.

Le 22 janvier 2019, le Canton de Neuchâtel a déposé sa prise de position. Il a dans ce cadre exposé que les travaux législatifs du Grand Conseil neuchâtelois suivent leur cours normal et que l'adoption du P-LCAT est toujours prévue pour le début de l'année 2019 et son entrée en vigueur pour le 1<sup>er</sup> mai 2019 au plus tard. Au vu du calendrier très serré auquel le canton s'expose et ainsi à l'insécurité relative à l'entrée en vigueur effective de la révision de loi, l'ARE examine – contrairement à ce qu'il a fait dans le projet de rapport d'examen – le système actuel de la LCAT dans le chapitre B (Examen). Les remarques formulées par le Canton de Neuchâtel sur le projet de rapport d'examen sont succinctement traitées ci-dessous.

En ce qui concerne tout d'abord l'article 37a, lettre a, P-LCAT, le canton a assuré qu'il n'avait jamais eu l'intention de sortir du cadre de l'article 5, alinéa 1<sup>quinquies</sup>, lettre a, LAT. Afin de dissiper tout doute sur cette disposition et éviter des contentieux inutiles, le Département du développement territorial et de l'environnement s'engage à proposer l'amendement suivant à la commission parlementaire qui examine actuellement le projet de loi:

*« Le département peut dispenser de la contribution de plus-value une collectivité publique si le bien-fonds est affecté en zone d'utilité publique ou en zone à bâtir à constructibilité restreinte. »*

Si le Grand Conseil devait adopter l'amendement dans cette teneur, la Confédération pourrait renoncer à l'obligation relative à l'article 37a, lettre a, P-LCAT proposée dans le projet de rapport d'examen.

Le canton a par ailleurs exposé avoir la ferme intention de fixer un seuil d'exonération respectant l'ordre de grandeur de 30 000 francs clairement confirmé par la jurisprudence du Tribunal fédéral.

Enfin, le canton a confirmé à l'ARE que l'article 37, alinéa 5, P-LCAT traite uniquement des cas de rigueur. Il a à ce propos précisé qu'il était apparu durant les plus de 30 ans de pratique de la contribution de plus-value que des situations difficiles nécessitaient des arrangements de paiements et que ces situations ne concernaient pas des terrains non bâties mais uniquement différents potentiels d'agrandissement d'usine (lettre a) ou d'extension d'habitation (lettre b).

## B. EXAMEN

### V. Objet et calcul de la taxe

#### a) Principe

Aux termes de l'article 34, alinéa 1, LCAT, l'augmentation de valeur d'un bien-fonds consécutive à son affectation à la zone d'urbanisation ou à une zone spécifique est réputée avantage majeur constituant une plus-value. Selon l'article 47 LCAT, la zone d'urbanisation distingue différentes zones destinées notamment à l'habitat, aux activités économiques, aux sports et aux espaces verts. Elle comprend les terrains propres à la construction qui sont déjà largement occupés par des bâtiments ou qui seront nécessaires à la construction dans les 15 ans à venir. Nous partons du principe que la notion de « zone d'urbanisation » correspond à celle de « zone à bâtir » au sens de l'article 15 LAT (et par voie de conséquence à celle de « zone à bâtir » prévue par l'art. 5, al. 1<sup>bis</sup>, 3<sup>ème</sup> phrase, LAT).

A teneur de l'article 35, alinéa 1, LCAT, en cas de plus-value, une contribution correspondant à 20 % de celle-ci est due à l'État par le propriétaire du bien-fonds.

La réglementation remplit ainsi pour l'essentiel les exigences posées par l'article 5, alinéa 1<sup>bis</sup>, 1<sup>ère</sup> et 3<sup>ème</sup> phrases, LAT.

b) Exemptions de la taxe

1. *Les classements en zone à bâtir qui ne tombent pas sous le coup de l'article 34, alinéa 1, LCAT*

Si la notion de « zone d'urbanisation » devait ne pas pleinement correspondre à celle de « zone à bâtir » au sens de l'article 15 LAT (et par voie de conséquence à celle de « zone à bâtir » prévue par l'art. 5, al. 1<sup>bis</sup>, 3<sup>ème</sup> phrase, LAT), la différence entre les deux notions entraînerait *de facto* une exemption de la taxe. Ceci devrait justifier un nouvel examen de la réglementation cantonale à l'aune de l'article 38a, alinéas 4 et 5, LAT. Partant, le Canton de Neuchâtel notifiera à l'ARE les décisions fondées sur l'article 34, alinéa 1, LCAT, qui exemptent un classement en zone à bâtir de la compensation des avantages en résultant.

2. *Article 5, alinéa 1<sup>quinquies</sup>, lettre a, LAT*

Actuellement, une exemption de la taxe pour les collectivités publiques ne semble pas être prévue. Une exemption de la taxe pour la Confédération, qui serait prévue par une autre disposition du droit fédéral, ainsi que le prévoit par exemple l'article 62d de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010), demeure réservée.<sup>1</sup>

3. *Article 5, alinéa 1<sup>quinquies</sup>, lettre b, LAT*

La réglementation cantonale actuelle ne semble pas prévoir d'exemption de la taxe selon l'article 5, alinéa 1<sup>quinquies</sup>, lettre b, LAT.

c) Détails relatifs au calcul de la taxe

4. *Définition de la plus-value*

L'article 34, alinéa 2, LCAT précise:

*« Celle-ci (la plus-value) est la différence présumée entre la valeur d'un bien-fonds avant et après la mesure d'aménagement. »*

Cette disposition doit être comprise en ce sens que la valeur du bien-fonds classé en zone à bâtir doit être comparée avec la valeur qu'aurait le bien-fonds s'il n'avait pas été classé en zone à bâtir. En effet, la valeur marchande d'un bien-fonds nouvellement classé en zone à bâtir correspond souvent dès avant l'acte-même de classement à la valeur du bien-fonds classé en zone à bâtir. Pris littéralement, l'article 34, alinéa 2, LCAT pourrait ainsi conduire à la constatation d'une plus-value quasiment nulle. Ceci ne saurait correspondre aux sens et but de la loi. Si un tribunal devait malgré tout appliquer cette disposition au sens littéral, les conséquences prévues par l'article 38a, alinéa 5, LAT devrait inévitablement s'appliquer au canton, jusqu'à ce qu'à la résolution du problème.

5. *Article 5, alinéa 1<sup>quarter</sup>, LAT*

L'article 5, alinéa 1<sup>quarter</sup>, LAT dispose:

*« Lors du calcul de la taxe, le montant qui est utilisé dans un délai approprié pour l'acquisition d'un bâtiment agricole de remplacement destiné à être exploité à titre personnel est déduit de l'avantage résultant d'un classement en zone à bâtir. »*

La réglementation cantonale ne contient aucune disposition d'application à cet égard. Se pose dès lors la question de savoir si ce défaut doit être considéré comme une lacune justifiant l'application de l'article 38a, alinéa 5, LAT.

---

<sup>1</sup> Cpr. ATF 121 II 138.

L'article 5, alinéa 1<sup>quater</sup>, LAT ne contient aucun mandat législatif explicite. Il serait toutefois considéré comme opportun qu'un canton précise ce qui doit être compris par « *délai approprié* ». Ceci aurait notamment pour avantage de garantir une certaine sécurité juridique aux personnes concernées. L'édit délai peut toutefois être défini dans chaque occurrence particulière ou dans une ordonnance administrative. En ce sens, il apparaît à tout le moins défendable de considérer la norme en question comme directement applicable. Ainsi, si, dans un cas concret, cette norme devait ne pas être respectée, l'exigence de compensation des avantages majeurs résultant de mesures d'aménagement serait violée et l'application directe de l'article 5, alinéa 1<sup>quater</sup>, LAT pourrait être requise par voie judiciaire. Si une autorité judiciaire devait nier l'applicabilité directe de cette norme, une nouvelle appréciation à l'aune de l'article 38a, alinéas 4 et 5, LAT pourrait être effectuée.

#### 6. Article 5, alinéa 1<sup>sexies</sup>, LAT

S'agissant de l'article 5, alinéa 1<sup>sexies</sup>, LAT (déduction du gain en tant que partie des impenses en cas d'impôt sur les gains immobiliers), le droit cantonal ne contient apparemment pas de correspondance, mais pas de contradiction non plus (également à notre sens en ce qui concerne l'art. 35, al. 2, LCAT). Cette norme doit, cela étant, pouvoir être directement applicable, sans disposition d'application. Si la pratique ou une autorité judiciaire devait aboutir à une solution différente, une nouvelle appréciation à l'aune de l'article 38a, alinéa 5, LAT devrait être effectuée.

#### d) Difficultés dans l'exécution, qui pourraient dans les faits conduire à une exemption de la taxe

Des bases légales insuffisantes pour la compensation des avantages ou des exceptions trop larges peuvent conduire à la constatation que les exigences de l'article 5 LAT ne sont pas remplies. Mais pas uniquement: l'exécution peut en elle-même également mener à ce constat. Les problèmes d'exécution sont théoriquement également possibles lors de la fixation de la taxe. Toutefois, les risques les plus importants se situent lors de la perception de la taxe, soit après la compensation est devenue exigible. De tels problèmes d'exécution peuvent remettre en cause le principe même de la compensation des avantages, au moins tout autant que certaines exemptions. Les cantons devront effectuer les contrôles adéquats et au besoin en aviser les autorités fédérales.

### VI. Exigibilité et recouvrement de la taxe

L'article 37 LCAT a la teneur suivante:

« <sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> La perception peut être différée ou échelonnée à la demande d'un propriétaire qui justifie de circonstances particulières.

<sup>3</sup> Elle intervient cependant au plus tard lors de l'aliénation du bien fonds. »

Cette disposition, qui est antérieure à la révision de la LAT du 15 juin 2012, permet sans autre au Département de fixer le moment de l'exigibilité au sens de l'article 5, alinéa 1<sup>bis</sup>, 2<sup>ème</sup> phrase, LAT.

### VII. Utilisation du produit de la taxe

La réglementation de l'utilisation du produit de la taxe telle qu'elle est prévue par les articles 40 et 41 LCAT apparaît compatible avec les exigences de l'article 5, alinéa 1<sup>ter</sup>, LAT. Lorsque le fonds participe à d'autres mesures d'aménagement prises par l'État ou les communes (cf. art. 41, let. c, LCAT), le canton doit s'assurer qu'il s'agit de mesures au sens de l'article 3 LAT.

## C. PROPOSITIONS

Au regard de la documentation produite, il est proposé au DETEC de proposer au Conseil fédéral de ne pas inscrire le Canton de Neuchâtel sur l'annexe prévue par les articles 38a, alinéa 5, LAT et 52a, alinéa 5, OAT.

Il est proposé par ailleurs de prévoir l'obligation suivante:

Le Canton de Neuchâtel doit notifier à l'ARE les décisions fondées sur l'article 34, alinéa 1, de la *loi cantonale du 2 octobre 1991 sur l'aménagement du territoire du Canton de Neuchâtel* (LCAT; RSN 701.0), qui exemptent de la compensation des avantages résultant d'un classement en zone à bâtir.

Office fédéral du développement territorial  
La Directrice

*signé Lezzi*

Maria Lezzi