

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C_184/2014

Arrêt du 23 février 2015

Ire Cour de droit public

Composition

MM. les Juges fédéraux Fonjallaz, Président,
Merkli, Eusebio, Chaix et Kneubühler.
Greffier : M. Kurz.

Participants à la procédure

Conseil d'Etat de la République et canton de Neuchâtel,
recourant,

contre

A. _____, représenté par
Me Jean-Daniel Kramer, avocat,
intimé.

Objet

Aménagement du territoire, régime de compensation,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal de la République et canton de Neuchâtel du 27 février 2014.re

Faits :

A.

A. _____ est propriétaire depuis le 21 février 2005 des parcelles n° xxx et yyy du cadastre Z. _____. Ces biens-fonds sont issus de la division (en 2007) d'une parcelle située depuis 1984 en zone urbaine sans affectation, puis dès 1999 en zone réservée. Après une nouvelle modification du plan d'aménagement de la commune de la Chaux-de-fonds mise à l'enquête en décembre 2004 et janvier 2005 et approuvée par le Conseil d'Etat le 9 mars 2005, les surfaces se trouvent respectivement en zone d'habitation à faible densité (parcelle xxx de 334 m² comprenant un garage de 14 m²) et en zone industrielle (parcelle yyy de 1754 m², non construite).

B.

Par deux décisions du 26 février 2010, le Département de la gestion du territoire du canton de Neuchâtel (DGT) a fixé à 37'252 fr. la plus-value sur la parcelle 6687 (136 fr. le m² contre 2 fr. précédemment) et à 54'208 fr. pour la parcelle 6688 (88 fr. le m² contre 2 fr. précédemment, sous déduction de 60'000 fr. pour la déviation d'une canalisation). Les contributions de plus-value, de 20%, étaient fixées à 7'540.40 fr. et 10'841.60 fr.

Par arrêt du 6 mai 2011, la Cour de droit public du Tribunal cantonal neuchâtelois a annulé ces deux décisions et renvoyé la cause au DGT, considérant que l'affectation précédente des terrains n'avait pas été suffisamment établie.

Par deux nouvelles décisions du 21 mai 2013, le DGT a fixé les mêmes contributions que dans ses premières décisions. Selon les plans d'aménagement communaux de 1984 et 1999, les parcelles se trouvaient en zone sans affectation, puis en zone réservée. Le passage en zone d'urbanisation avait bien eu lieu lors de la planification du 9 mars 2005. Sur la parcelle xxx, les possibilités de construire étaient de 83,5 m² et le prix du terrain était de 136 fr. le m². Le prix payé lors de l'acquisition au début 2005, soit 90.90 fr. le m² pour l'ensemble du bien-fonds, était spéculatif, le prix du terrain agricole étant de 2 fr. le m². Le passage de la parcelle yyy en zone industrielle augmentait la valeur du terrain à 110 fr. le m² (à l'exception de deux surfaces inconstructibles de 110 m² et 245 m²

estimées à 30 fr. le m²), soit une valeur moyenne de 88 fr. le m², contre 2 fr. le m² selon l'affectation précédente.

Par arrêt du 27 février 2014, la Cour de droit public a admis un nouveau recours formé par A. _____ et a annulé les deux décisions du DGT. Les parcelles se trouvaient depuis le 11 août 1999 en zone réservée dans une zone constituée du hameau du Crêt-du-Loche. Les trois parcelles adjacentes étaient déjà construites, dans un secteur bien desservi, entre deux routes et des zones industrielles déjà partiellement bâties. En dépit de l'affectation en zone réservée, rien ne permettait de penser que les parcelles demeureraient inconstructibles, de sorte que leur valeur vénale dépassait celle du terrain agricole. Les évaluations faites par le département aboutissaient à un prix moyen pour les deux parcelles très proche du montant versé en 2005 pour l'acquisition du terrain, soit 90.90 fr. le m². On ne pouvait dès lors considérer qu'il s'agissait d'un prix manifestement spéculatif.

C.

Par acte du 2 avril 2014, le Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel forme un recours en matière de droit public par lequel il demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du 7 février 2014 et de confirmer les décisions du DGT du 21 mai 2013.

La cour cantonale se réfère à son arrêt et conclut au rejet du recours. A. _____ conclut au rejet du recours dans la mesure où il est recevable. L'Office fédéral du développement territorial propose l'admission du recours. Dans leurs dernières observations, le Conseil d'Etat et A. _____ ont maintenu leurs conclusions respectives.

Considérant en droit :

1.

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

2.

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

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

2.2. La réglementation neuchâteloise (art. 33 ss LCAT) a été mise en place suite à l'entrée en vigueur, le 1er janvier 1980, de l'art. 5 al. 1 LAT. Selon l'art. 33 LCAT, les avantages et les inconvénients résultant de mesures d'aménagement du territoire font l'objet d'une compensation s'ils sont majeurs. L'augmentation de valeur d'un bien-fonds consécutive à son affectation à la zone d'urbanisation (art. 47) ou à une zone spécifique (art. 53) est réputée avantage majeur constituant une plus-value (art. 34 al. 1 LCAT). Celle-ci est la différence présumée entre la valeur d'un bien-fonds avant et après la mesure d'aménagement (art. 34 al. 2 LCAT). En cas de plus-value, une contribution correspondant à 20% de celle-ci est due à l'Etat par le propriétaire du bien-fonds (art. 35 al. 1 LCAT).

2.2.1. Selon la jurisprudence cantonale confirmée par le Tribunal fédéral, le caractère majeur de l'avantage procuré par la mesure d'aménagement doit être apprécié au regard de la variation réelle et concrète de la valeur de l'immeuble en cause et non dans l'abstrait. Est déterminante la possibilité

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

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

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

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

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

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

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

3.

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

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Une indemnité de dépens de 3'000 fr. est allouée à l'intimé A. _____, à la charge du canton de Neuchâtel.

3.

Les frais judiciaires, arrêtés à 2'000 fr., sont mis à la charge du canton de Neuchâtel.

4.

Le présent arrêt est communiqué aux parties, au Tribunal cantonal de la République et canton de Neuchâtel ainsi qu'à l'Office fédéral du développement territorial.

Lausanne, le 23 février 2015

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Fonjallaz

Le Greffier : Kurz