



Loi sur les constructions (LC) (Modification)

Table des matières

1. Synthèse	1
2. Situation initiale	1
2.1 Révision de la loi sur les constructions du 9 juin 2016	1
2.2 Les grandes lignes de la réglementation de la compensation de la plus-value inscrite dans la LC.....	2
2.3 Exigibilité (art. 142c).....	2
2.4 Procédure (art. 142d)	2
3. Motions Lanz et Haas	3
4. Proposition	3
5. Caractéristiques de la nouvelle réglementation	4
6. Forme de l'acte législatif	4
7. Droit comparé	4
7.1 Valeur-seuil	4
7.2 Exigibilité.....	5
7.3 Procédure	5
8. Commentaires des articles	6
9. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes	10
10. Répercussions financières.....	10
11. Répercussions sur le personnel et l'organisation	10
12. Répercussions sur les communes	11
13. Répercussions sur l'économie	11
14. Résultat de la procédure de consultation	11
15. Propositions.....	11

Rapport présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil portant sur la modification de la loi sur les constructions

1. Synthèse

Le 9 juin 2016, le Grand Conseil a approuvé une modification de la loi sur les constructions (LC) dans le cadre d'une révision partielle, faite en profondeur, de la législation bernoise sur les constructions¹. Les dispositions sur la compensation des avantages dus à l'aménagement (compensation de la plus-value), à savoir les articles 142 à 142f LC, ont notamment été adaptées à cette occasion. La modification de la loi sur les constructions est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2017 (ROB 2017-08). Le 6 septembre 2017, le Grand Conseil a adopté deux motions chargeant le Conseil-exécutif d'adapter les dispositions sur la compensation de la plus-value et, plus précisément, sur la procédure et sur la compensation des avantages dus à l'aménagement en cas de changement d'affectation ou d'augmentation du degré d'affectation. La présente modification de la loi sur les constructions permet de mettre en œuvre ces deux mandats parlementaires sur un plan législatif.

2. Situation initiale

2.1 Révision de la loi sur les constructions du 9 juin 2016

L'actuelle loi bernoise sur les constructions date du 9 juin 1985. Depuis son entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 1986, elle a donné lieu à plusieurs modifications, la dernière d'entre elles étant la révision partielle de grande ampleur qui concernait la loi elle-même et le décret sur la procédure d'octroi du permis de construire (DPC), que le Grand Conseil a approuvée le 9 juin 2016. Cette dernière révision, qui a donné lieu à des changements dans de nombreux domaines, a notamment permis d'ancrer dans la législation les dispositions de droit fédéral sur la compensation des avantages dus à l'aménagement (compensation de la plus-value), conformément à la législation révisée sur l'aménagement du territoire entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014 (1^{re} étape² de la révision de la LAT)³. En modifiant l'ordonnance sur les constructions (OC), le Conseil-exécutif a édicté le 8 février 2017 les dispositions d'exécution nécessaires et a mis en vigueur au 1^{er} avril 2017 les changements apportés à la loi, au décret et à l'ordonnance (ACE 114/2017).

Le législateur bernois a réglementé la compensation de la plus-value aux articles 142 à 142f LC, dans le cadre de l'application du mandat législatif de droit fédéral (art. 38a, ch. 4 et 5 en relation avec l'art. 5 LAT). La nouvelle réglementation à ce sujet avait d'abord donné lieu à de très vives controverses et, à la suite de son renvoi lors de la première lecture⁴, n'avait été adoptée par le Grand Conseil qu'au cours de la seconde lecture. La réglementation approuvée par le parlement diffère considérablement du projet initial proposé au Grand Conseil par

¹ Modification de la loi sur les constructions (LC) et du décret sur la procédure d'octroi du permis de construire (DPC); affaire n° 2014.RRGR.419

² La première étape de la révision de la législation fédérale sur l'aménagement du territoire comprend la modification du 15 juin 2012 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), qui a été adoptée lors de la votation populaire fédérale du 3 mars 2013 (FF 2013 2759) ainsi que la modification du 2 avril 2014 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1). Ces modifications sont entrées en vigueur le 1^{er} mai 2014 (RO 2014 899; RO 2014 909).

³ Voir à ce sujet le rapport du 2 septembre 2015 présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil portant sur la modification de la loi sur les constructions et du décret concernant la procédure d'octroi du permis de construire (ci-après: rapport sur la révision de la LC de 2016).

⁴ Journal du Grand Conseil 1/2016, p. 167 ss, en particulier p. 176 et 177.

le Conseil-exécutif⁵. Le bulletin du groupe d'aménagement cantonal (GAC) 1/2017 a présenté une vue d'ensemble des dispositions édictées par le Grand Conseil au sujet de la compensation de la plus-value.

2.2 Les grandes lignes de la réglementation de la compensation de la plus-value inscrite dans la LC

La réglementation sur la compensation de la plus-value inscrite dans la LC, en vigueur depuis le 1^{er} avril 2017, exprime la volonté du législateur d'accorder aux communes la plus grande liberté de décision (et de réglementation) possible. Par conséquent, elle se limite, dans l'esprit d'une législation-cadre ou de principe, d'une part aux prescriptions (minimales) obligatoirement requises pour la mise en œuvre des prescriptions fédérales minimales (art. 5 LAT) et du mandat législatif qui s'y rapporte (art. 38a LAT) et, d'autre part, à celles qui s'imposent du point de vue de la sécurité du droit. Parmi celles-ci figurent avant tout la disposition de principe (art. 142) qui oblige à compenser les plus-values résultant de mesures d'aménagement (al. 1) mais aussi prévoit l'exonération de la taxe sur la plus-value pour la Confédération, le canton et les communes, ainsi que pour les tiers accomplissant des tâches de droit public (al. 2), offre la possibilité aux communes d'édicter un règlement et traite de la réglementation cantonale subsidiaire (al. 4). La loi sur les constructions régit par ailleurs l'objet de la compensation de la plus-value (art. 142a), les grandes lignes du calcul, y compris les taux prévus pour la compensation (art. 142b), l'exigibilité (art. 142c) et la procédure (art. 142d). Outre la garantie au moyen de l'hypothèque légale prévue pour les créances découlant de la taxe sur la plus-value (art. 142e), l'affectation et la répartition (fractionnement) du produit de la taxe sont quant à elles réglementées à l'article 142f.

2.3 Exigibilité (art. 142c)

Le droit fédéral ayant prévu que la taxe sur la plus-value est exigible lors de la réalisation de la plus-value suite à une construction ou à une aliénation (art. 5, al. 1^{bis}, 2^e phrase LAT), tout au moins dans le cas de classements en zone à bâtir, l'article 142c se limite à préciser les termes d'«aliénation» (renvoi à l'application par analogie de l'art. 130 LI⁶) et de «construction» (art. 2, al. 2 DPC). Il est en outre clairement indiqué qu'en cas de construction ou d'aliénation d'une partie d'un bien-fonds, la taxe est due au prorata. Enfin, les bureaux du registre foncier sont tenus d'annoncer aux communes les cas dont ils ont connaissance, lors desquels la taxe sur la plus-value devient exigible, et de mettre ces informations à leur disposition sous une forme appropriée. Il est difficile de savoir si la réglementation de l'exigibilité inscrite dans la LC est à la fois exhaustive et obligatoire pour toutes les situations pouvant donner lieu à la perception d'une taxe sur la plus-value. Les travaux préparatoires disponibles ne permettent pas de se prononcer définitivement à cet égard.

2.4 Procédure (art. 142d)

Le processus d'établissement de la taxe donnant lieu à une décision est réglementé à l'article 142d, alinéas 2 et 3. Il indique que la procédure d'aménagement dont résulte une plus-value et celle de perception de la taxe doivent être coordonnées de telle sorte qu'aucune décision ne soit rendue «pour le cas où» et que les parties, à savoir les propriétaires fonciers concernés, disposent de garanties du point de vue de la prévisibilité et de la sécurité du droit. La LC prévoit par conséquent qu'un projet de décision au sujet de la taxe sur la plus-value soit présenté au plus tard au stade du premier dépôt public des mesures d'aménagement créant une

⁵ Le projet du Conseil-exécutif prévoyait l'inscription d'une réglementation cantonale aussi exhaustive que possible dans la LC. Les communes se seraient vu accorder une certaine marge de manœuvre pour réglementer la compensation de plus-values résultant de mesures d'aménagement en cas de changement d'affectation ou d'augmentation du degré d'affectation et en cas de classement de terrain dans une zone d'extraction ou de décharge. Le Conseil-exécutif envisageait une réglementation relevant exclusivement du législateur cantonal dans les domaines où cela paraissait approprié du point de vue de l'égalité des droits et de la sécurité du droit (p. ex. dispositions de forme et de procédure unificatrices).

⁶ Loi du 21 mai 2000 sur les impôts (LI), RSB 661.11

plus-value, afin que les propriétaires fonciers sachent déjà si une plus-value est due et de quel ordre sera la taxe à cet égard. Une fois que les plans sont entrés en force, la commune rend la décision fixant le montant de la taxe, qui peut faire l'objet d'un recours auprès de la préfecture compétente, en application de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA; RSB 155.21). Le montant de la taxe sur la plus-value ne doit donc pas être contesté dans le cadre de la procédure d'édiction des plans, mais seulement lorsque ceux-ci entrent en vigueur. Si la date de l'exigibilité donne lieu à des objections, la commune rend une décision de constatation (susceptible de recours).

3. Motions Lanz et Haas

Le 29 mai 2017, les membres du Grand Conseil Raphael Lanz (UDC, Thoune) et Adrian Haas (PLR, Berne) ont déposé deux motions demandant une adaptation de la réglementation légale sur la compensation de la plus-value en cas de changement d'affectation et d'augmentation du degré d'affectation.

La motion Lanz (M 106/2017)⁷ chargeait le Conseil-exécutif «de soumettre au Grand Conseil une révision conforme au droit fédéral de l'article 142a ss de la loi sur les constructions (LC) et notamment de l'article 142d, alinéa 2 LC, de manière à éviter d'inciter encore plus les propriétaires de parcelles concernées par un changement d'affectation et plus particulièrement par une augmentation du degré d'affectation à faire recours dans le cadre des révisions de plans d'aménagement locaux». Comme indiqué dans le développement de la motion, la pratique avait révélé que la réglementation légale sur la compensation de la plus-value était peu judicieuse dans le cas des augmentations du degré d'affectation en particulier et qu'elle pouvait retarder inutilement et compliquer de telles augmentations souhaitables du point de vue de l'aménagement du territoire dans le cas des révisions des plans d'aménagement local.

La motion Haas (M 107/2017)⁸, quant à elle, demandait au Conseil-exécutif de «présenter au Grand Conseil un projet de modification de la loi sur les constructions garantissant que les décisions concernant la compensation de la plus-value en cas de changement d'affectation ou d'augmentation du degré d'affectation ne soient rendues qu'au moment de la réalisation». L'auteur de la motion, dans le développement du texte, précise que le droit fédéral n'exige pas la procédure prévue dans la loi cantonale sur les constructions, selon laquelle la taxe sur la plus-value fait l'objet d'une décision au moment de l'entrée en vigueur des plans. De l'avis du motionnaire, le droit fédéral est suffisamment respecté si les propriétaires fonciers concernés sont avertis qu'ils devront s'acquitter d'une taxe lors de la réalisation de la plus-value résultant de mesures d'aménagement.

4. Proposition

Les deux interventions ont été adoptées le 6 septembre 2017 sous forme de motions (contrairement à la proposition du Conseil-exécutif) par le Grand Conseil, qui a ainsi donné au gouvernement un mandat législatif contraignant. La réglementation légale sur la compensation de la plus-value, entrée en vigueur le 1^{er} avril 2017, doit être adaptée pour répondre aux deux motions.

Afin d'examiner le plus rapidement possible les besoins en termes de réglementation et la direction que devait prendre une adaptation législative et de s'assurer d'un large soutien, la JCE a invité en décembre 2017 à une discussion (audition) les auteurs de la motion, des membres des partis politiques représentés au Grand Conseil ainsi que des acteurs politiques importants. Lors de cette audition, les participants⁹ sont parvenus dans une large mesure à se

⁷ Affaire 2017.RRGR.324

⁸ Affaire 2017.RRGR.325

⁹ Les participants à l'audition étaient: Christoph Neuhaus, conseiller d'Etat (direction), représentants de la JCE (Secrétariat général et Office des affaires communales et de l'organisation du territoire), Adrian Haas, député (auteur de la motion et président de l'Union du commerce et de l'industrie [UCI] du canton de Berne), Lars Guggisberg, député (suppléant du député et motionnaire Raphael Lanz), représentants du PS-JS-PSA, des Verts, de la DGP, de l'UDF; des représentants des associations communales (ACB

mettre d'accord sur le fait que, dans le cadre des adaptations législatives exigées pour la mise en œuvre des deux motions, seules des adaptations des dispositions portant sur la compensation de la plus-value en cas de changement d'affectation et d'augmentation du degré d'affectation ainsi que certaines améliorations concernant la procédure étaient nécessaires mais qu'aucun remaniement complet des articles 142 à 142f n'était souhaité.

5. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

La présente modification de la loi sur les constructions tient compte des demandes exprimées dans les motions Lanz (M 107-2017) et Haas (M 106-2017) puisque, d'une part, des réglementations différenciées sont édictées pour les changements d'affectation et les augmentations du degré d'affectation au sujet de la valeur-seuil et de l'exigibilité et que, d'autre part, la procédure de perception de la taxe sur la plus-value est améliorée. La révision donne l'occasion de clarifier la question du renchérissement lié au calcul de la taxe sur la plus-value. A la suite de la discussion déjà mentionnée menée en décembre 2017, décision a été prise de renoncer à d'autres modifications (voir ch. 4). Par contre, des précisions utiles à l'application du droit et à son exécution sont apportées, d'autant plus que le rapport du Conseil-exécutif sur la modification de la LC est partiellement dépassé et que les travaux préparatoires au sujet des modifications approuvées par le Grand Conseil dans le cadre du débat parlementaire ne contiennent guère de commentaires.

6. Forme de l'acte législatif

Les demandes formulées dans les deux motions sont mises en œuvre dans le cadre d'une adaptation de la loi sur les constructions.

7. Droit comparé

7.1 Valeur-seuil

Selon l'article 5, alinéa 1^{quinquies}, lettre *b* LAT, le droit cantonal peut prévoir une exemption de la taxe sur la plus-value lorsque le produit escompté serait insuffisant au regard du coût de son prélèvement. Cette réglementation minimale de droit fédéral laisse ainsi les cantons libres de percevoir la taxe à partir d'un montant minimal précis. Fixer un montant exonéré ou une valeur-seuil est non seulement justifié pour des raisons de proportionnalité ou d'économie de procédure mais aussi opportun, au vu de la *ratio legis* prévue par l'article 5 LAT, selon lequel des plus-values *majeures* doivent être équitablement compensées. Il avait été initialement question, lors des débats parlementaires sur la révision de la LAT, d'un montant de 30 000 francs¹⁰, mais le législateur fédéral a finalement décidé de ne pas inscrire ce montant dans la loi.

Les cantons ont mis en œuvre les prescriptions minimales de droit fédéral en prévoyant les réglementations légales suivantes:¹¹

Les cantons de BS, SH et VD et celui de SZ, pour le cas d'un classement en zone à bâtir, renoncent à une taxe si la plus-value, à la suite de mesures d'aménagement, est inférieure à 10 000 francs. Le montant minimal prévu dans les cantons de AR, AI, FR et GR est de 20 000 francs. Ceux de OW, SG, ZH et celui de SZ fixent pour les cas de changement d'affectation ou d'augmentation du degré d'affectation une valeur-seuil de 30 000 francs, tout comme le canton de BL, qui prévoit toutefois explicitement une franchise (déduction). Dans les cantons de GE, LU et TI, les plus-values résultant de mesures d'aménagement sont exemptées de

/ CCB), de Patrimoine bernois, de l'association des PME bernoises, de la Société des propriétaires fonciers du canton de Berne, de la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage, de la Fédération suisse des urbanistes (FSU) ainsi que des représentants de la commune de Köniz.

¹⁰ Voir le bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil des Etats, session d'automne 2010 (BO CE 2010) p. 889 ss.

¹¹ Source: VLP-ASPAN, Prélèvement de la plus-value: comparaison des réglementations cantonales (état: 20 mars 2018)

taxe jusqu'à un montant de 100 000 francs. Les cantons d'AG, GL, JU et VS, quant à eux, ont délégué l'établissement du montant minimal au pouvoir exécutif. Il existe encore des cantons dans lesquels la renonciation à la taxe n'est pas liée à un montant minimal en francs, mais à une surface minimale ou alors ceux qui tiennent compte, de manière cumulative, du montant et de la surface. Il s'agit de ceux de LU (300 m²), NW (50 m²), UR (50 m²) et ZG (100 m²). Le canton de BS est le seul à prévoir une réglementation particulière qui ajourne la perception de la taxe sur la plus-value si moins de 10 pour cent de la surface de plancher supplémentaire sont réalisés et si la plus-value ne dépasse pas 5000 francs.

7.2 Exigibilité

La réglementation minimale de droit fédéral inscrite à l'article 5, alinéa 1^{bis} (2^e phrase) LAT prévoit que la compensation des avantages dus à l'aménagement est exigible lorsque le bien-fonds est construit ou aliéné. Il n'est cependant pas précisé de manière tout à fait claire si la réglementation fédérale sur l'exigibilité ne s'applique qu'aux classements en zone à bâtir ou si elle concerne aussi d'autres mesures d'aménagement dont peuvent potentiellement résulter des plus-values (changements d'affectation et augmentation du degré d'affectation, cas de classement de terrain dans une zone d'extraction ou de décharge). Les cantons prévoient les réglementations suivantes en matière d'exigibilité:¹²

Pour autant qu'il soit possible d'en juger, une forte majorité des cantons (AG, AI, AR, BL, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NW, OW, SZ, SG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH) ont repris en substance la réglementation fédérale de l'exigibilité et font coïncider l'exigibilité de la taxe sur la plus-value avec la «réalisation» de la plus-value résultant de mesures d'aménagement suite à une construction ou à une aliénation. Toutefois, le moment déterminant de la «construction» et donc de l'exigibilité, n'est de loin pas le même dans tous les cantons. AG: octroi du permis de construire; AI, BS: début de la construction; AR, OW, SO, VD: entrée en force du permis de construire; FR: six mois après l'entrée en force du permis de construire; GE: 90 jours au plus tard après l'entrée en force du permis de construire; GL, NW, SZ et UR: réception de l'ouvrage; ZG: 30 jours après la réception de l'ouvrage; GR: achèvement de la construction; SG: début de l'utilisation; TG: entrée en vigueur du projet d'équipement ou de la construction; ZH: début des travaux. Quelques cantons (BL, GL, SZ) ont en outre édicté des règles d'exigibilité spéciales pour les droits de superficie. BS est l'unique canton à prévoir que seul le début des travaux (mais non l'aliénation) déclenche l'exigibilité de la taxe sur la plus-value. Selon la réglementation encore en vigueur dans le canton de NE, l'exigibilité est fixée de cas en cas par le canton, mais au plus tard lors de l'aliénation de l'immeuble.

Il semble que seul le canton de LU ait édicté une réglementation de l'exigibilité différenciée en fonction du type d'aménagement. Selon celle-ci, la taxe est exigible lors de la construction ou de la vente de l'immeuble dans le cas d'un classement en zone à bâtir, tandis que ce sont l'achèvement des nouvelles constructions, des modifications majeures apportées à des bâtiments existants ou encore la vente de l'immeuble qui rendent la taxe exigible lors d'un changement d'affectation et d'une augmentation du degré d'affectation.

7.3 Procédure

Les dispositions procédurales cantonales en matière de compensation de la plus-value paraissent très variées et, dans certains cas, s'éloignent fortement les unes des autres, ce qui peut s'expliquer en particulier par les différentes réglementations des compétences dans le domaine de l'aménagement ou par les procédures relatives aux taxes propres aux cantons. A cela s'ajoute le fait que les dispositions procédurales cantonales sont parfois réglementées dans la législation spéciale ou dans des ordonnances. Par conséquent, il est pratiquement impossible de procéder à une véritable comparaison. Les réglementations cantonales disponibles en matière de procédure¹³ montrent cependant que la taxe sur la plus-value donne lieu

¹² Source: VLP-ASPAN, Prélèvement de la plus-value: comparaison des réglementations cantonales (état: 20 mars 2018)

¹³ Source: VLP-ASPAN, Prélèvement de la plus-value dans les différents cantons, Législation d'exécution de l'article 5 alinéa 1 bis à 1 sexies (in extenso) (état : 20 mars 2018)

le plus souvent à une décision (AG, AR, AI, FR, GL, LU, NW, SO, SZ, UR, VS, BL, GR), aucun canton n'ayant prévu de présenter un projet de décision au moment du dépôt public des plans dont résulte la plus-value. Quelques cantons envisagent de régler par contrat la compensation des avantages dus à des mesures d'aménagement (AR, AI, LU, GL, SO, SZ, SG, BL, OW, SH, ZH).

8. Commentaires des articles

Article 142, alinéas 4 et 5 (nouveau)

L'actuel alinéa 4 régleme deux points, d'une manière à la fois curieuse sous l'angle de la systématique et insatisfaisante d'un point de vue rédactionnel. D'une part, les communes ont le droit ou l'obligation de fixer la compensation de la plus-value dans un règlement. D'autre part, l'alinéa 4 constitue – sous forme d'une réglementation (transitoire) cantonale subsidiaire – la base qui permet aux communes, sans qu'elles ne disposent d'un règlement propre, de compenser des plus-values dues à des mesures d'aménagement en cas de classement de zone à bâtir à hauteur d'exactement 20 pour cent, ce qui répond à la prescription minimale de droit fédéral (art. 5, al. 1^{bis} LAT). Les deux objets vont désormais figurer dans deux alinéas distincts et leur contenu sera précisé si cela se révèle nécessaire.

L'*alinéa 4* adapté se limite par conséquent à autoriser ou à inviter les communes à inscrire la compensation des avantages dus à l'aménagement dans un règlement. Par «règlement», on entend un acte communal ne devant pas être approuvé conformément à l'article 50, alinéa 2 LCo¹⁴, dont la portée est celle d'une loi formelle. Dans leur règlement, les communes inscrivent notamment si les plus-values résultant de mesures d'aménagement peuvent être compensées dans d'autres cas que celui des classements en zone à bâtir, mais aussi les taux de compensation qui s'appliquent (dans les limites du cadre prévu à l'art. 142b, al. 2 et 3) et le montant jusqu'auquel une exemption de la taxe est envisageable (valeur-seuil), le cas échéant. Si une commune souhaite recourir à la possibilité de compenser par voie contractuelle des plus-values résultant de mesures d'aménagement en cas de classement de terrain dans une zone d'extraction ou de décharge, elle doit prévoir au minimum dans son règlement qu'une compensation équitable a lieu dans ce cas. L'ajout «conformément aux prescriptions du droit fédéral (art. 5 LAT) et aux dispositions de la présente loi» permet de préciser clairement que la liberté des communes en matière de réglementation n'est pas illimitée et que celles-ci doivent respecter le droit supérieur (fédéral et cantonal). En effet, tant le droit fédéral que la législation cantonale sur les constructions contiennent des dispositions de principe, des prescriptions minimales et, dans certains cas, des réglementations exhaustives sur la compensation de la plus-value qui restreignent la marge de manœuvre des communes en matière de réglementation, voire l'excluent. En fait notamment partie le principe prévoyant que les avantages majeurs résultant de mesures d'aménagement doivent être compensés *équitablement* et que les avantages, tout au moins en cas de classement en zone à bâtir, sont compensés par une taxe d'au moins 20 pour cent (art. 5, al. 1 et 1^{bis} LAT). Il s'agit par ailleurs d'observer impérativement les dispositions sur l'utilisation conforme à son affectation du produit de la taxe (art. 5, al. 1^{er} LAT) mais aussi les déductions prévues par le droit fédéral (art. 5, al. 1^{quater} et 1^{sexies} LAT) ainsi que la réglementation d'exécution du droit cantonal (art. 142b, al. 2 LC). Au niveau cantonal, la loi sur les constructions régleme ainsi de manière exhaustive les cas dans lesquels il convient, impérativement ou à titre facultatif, de compenser les plus-values résultant de mesures d'aménagement (art. 142a, al. 1 et 2). Le texte indique par ailleurs qui est le débiteur de la taxe ou qui est exempté de celle-ci (art. 142, al. 1 et 2). Lors de classement de terrains à bâtir (art. 142a, al. 4), la valeur-seuil fixée dans la LC au sujet des plus-values résultant de mesures d'aménagement s'applique dans tous les cas, tandis que les communes, pour des changements d'affectation ou des augmentations du degré d'affectation, fixent elles-mêmes (dans le règlement) la limite applicable, pour autant qu'une limite soit prévue (art. 142a, al. 5). Les dispositions sur le calcul de la taxe sur la plus-value (art. 142b, al. 1 et 2), sur la forme d'acte qu'est la décision (art. 142d, al. 1), sur la procédure (art. 142d) et sur l'affectation du produit de la taxe (art. 142f) s'appliquent de manière exhaus-

¹⁴ Loi du 16 mars 1998 sur les communes (LCo); RSB 170.11

tive et obligatoire aussi bien en cas de classement en zone à bâtir qu'en cas de changement d'affectation ou d'augmentation du degré d'affectation. S'agissant de la compensation facultative par contrat de plus-values dues à l'aménagement dans le cadre de plans d'extraction et de décharges, il existe en revanche une marge de manœuvre et une certaine liberté de réglementation sur les éléments que sont le taux de compensation, l'exigibilité et la forme de la compensation.

Sur le fond, le nouvel *alinéa 5* correspond à la deuxième phrase de l'actuel *alinéa 4*. Cette mise au point rédactionnelle permet de préciser clairement aux communes qui n'ont pas (encore) édicté de règlement qu'elles doivent percevoir, selon les dispositions de la loi, dans le cas de classements en zone à bâtir (mais dans ce cas-là uniquement) une taxe correspondant à 20 pour cent (mais pas à davantage) de la plus-value résultant de mesures d'aménagement. Les communes concernées rendent ainsi leur décision à cet égard en se fondant directement sur la présente disposition cantonale selon laquelle la taxe est limitée de par la loi à 20 pour cent de la plus-value résultant de mesures d'aménagement. La perception de la taxe sur la plus-value dans le cas de classements en zone à bâtir n'est pas facultative pour les communes. Elle a un caractère contraignant, comme le prévoit aussi l'article 5 LAT.

Article 142a

Pour que la terminologie soit homogène (voir art. 142, al. 5 et art. 142b, al. 3 et 4), il est désormais précisé à *l'alinéa 4* que la plus-value «résulte de mesures d'aménagement».

L'alinéa 4 réglemeute le seuil jusqu'auquel les plus-values résultant de mesures d'aménagement sont exemptées de l'obligation de compensation, c'est-à-dire de taxe. Lors de la révision précédente de la LC, cette limite avait été fixée à 20 000 francs, sans qu'il ne soit précisé si ce seuil¹⁵ légal s'appliquait uniquement aux classements en zone à bâtir, ou aussi aux changements d'affectation et aux augmentations du degré d'affectation, voire à tous les cas donnant droit à une compensation. La précision apportée aujourd'hui montre bien que la limite légale de 20 000 francs est valable exclusivement pour les classements en zone à bâtir et que les communes peuvent édicter leurs propres règlements pour la compensation (facultative) de plus-values résultant de mesures d'aménagement dans les cas de changements d'affectation ou d'augmentation du degré d'affectation. Des valeurs-seuils différenciées peuvent ainsi s'appliquer aux classements en zone à bâtir d'une part et aux changements d'affectation ou d'augmentation du degré d'affectation d'autre part.

L'alinéa 4 précise ainsi que la limite ou la valeur-seuil prévue pour la compensation de la plus-value ne vaut qu'en cas de classements en terrain à bâtir, le montant déterminant de 20 000 francs restant inchangé. Les communes ne peuvent pas déroger dans leur règlement à cette limite obligatoire, inscrite dans la loi.

Le nouvel *alinéa 5* explicite le fait que la fixation de la limite d'exonération prévue pour la compensation de la plus-value dans les cas de changement d'affectation, d'augmentation du degré d'affectation et de classement de terrain dans une zone d'extraction ou de décharge relève des communes. Celles d'entre elles qui se fondent sur une base réglementaire ad hoc pour percevoir une taxe dans les cas précités décident ainsi elles-mêmes du montant jusqu'auquel les plus-values résultant de mesures d'aménagement sont exemptées de la taxe. Cela semble logique, puisque la compensation de plus-values résultant de mesures d'aménagement est facultative dans ce cas pour les communes. L'ajout de la tournure «le cas échéant» précise que, bien entendu, seules les communes qui entendent recourir à la possibilité facultative de compenser la plus-value doivent prévoir une réglementation. Si la limite de 20 000 francs s'applique obligatoirement aux classements en zone à bâtir, les communes peuvent accroître la valeur-seuil, en particulier dans le cas d'augmentations du degré

¹⁵ La limite d'exonération détermine la valeur-seuil *jusqu'à* laquelle des plus-values dues à des mesures d'aménagement ne sont soumises à aucune taxe. Contrairement à une franchise prévoyant une déduction, la limite d'exonération soumet la plus-value intégrale résultant de mesures d'aménagement à une compensation. Au sujet de la distinction entre la limite et la franchise, voir le rapport sur la révision de la LC et du DPC de 2016, p. 47, ainsi que l'ATF 1C_132/2015, c. 7.5.

d'affectation, afin d'encourager l'urbanisation interne et la densification, toutes deux souhaitables du point de vue de l'aménagement du territoire. Lors de l'établissement de la limite, il convient dans tous les cas de tenir compte du fait que, selon l'article 5 LAT, les avantages majeurs résultant de mesures d'aménagement doivent être compensés de manière équitable. Le droit fédéral ne précise pas pour autant quels avantages doivent être considérés comme «majeurs». En statuant sur un recours, le Tribunal fédéral a estimé qu'une franchise légale de 100 000 francs était manifestement trop élevée et l'a jugée illicite. Selon les considérants de l'arrêt, un montant de 30 000 francs peut être considéré comme une valeur indicative, une franchise de 50 000 francs entrant encore en ligne de compte¹⁶.

Il est opportun, dans l'intérêt de la sécurité du droit et de l'égalité des droits, d'inscrire une limite dans un règlement en cas de classement de terrain dans une zone d'extraction ou de décharge, même si la compensation de la plus-value est réglementée au surplus dans un contrat.

Article 142b

Dans un souci d'harmonisation de la terminologie (voir art. 142, al. 5 et 142a, al. 5), les termes (de plus-value) «résultant de mesures d'aménagement» sont ajoutés aux *alinéas 3 et 4*.

Le nouvel *alinéa 5* énonce clairement qu'une éventuelle compensation (à caractère facultatif) en cas de classement de terrain dans une zone d'extraction ou de décharge doit être *équitable*. L'idée selon laquelle des avantages majeurs résultant de mesures d'aménagement doivent être compensés de manière équitable figure déjà à l'article 5, alinéa 1 LAT. En ce qui concerne la compensation (facultative) de plus-values résultant de mesures d'aménagement dans le cas de classement de terrains dans une zone d'extraction ou de décharge («zone EDT»), il est question (à l'art. 142a, al. 3) de «prestations en espèces ou en nature». Il était bien souvent difficile de savoir, dans la pratique, dans quelle mesure les taux de compensation implicitement réglementés à l'article 142b s'appliquaient également aux zones EDT. En outre, il devient maintenant évident que les taux légaux de compensation (al. 3 et 4) ne s'appliquent *pas* au cas des zones EDT. La réglementation ne change rien au fait que les communes continuent à décider *si* la plus-value est compensée dans ce cas et par quel type de prestation elle l'est (prestation en nature, en espèces ou les deux). C'est pour cette raison que la précision *le cas échéant* a été employée. Le terme «équitable» se réfère aussi bien à la limite inférieure – la prescription minimale fédérale de 20 pour cent pouvant tenir lieu de valeur indicative – qu'au niveau supérieur de la compensation qui, au vu de la garantie de la propriété de droit constitutionnel (et de l'interdiction de l'impôt confiscatoire qui en découle) et de la jurisprudence du Tribunal fédéral, pourrait se situer à 60 pour cent.

Article 142c, alinéas 1 et 1a

Selon l'article 5, alinéa 1^{bis} LAT, la taxe sur la plus-value devient exigible lorsque le bien-fonds concerné est construit ou aliéné. La réglementation de droit fédéral sur l'exigibilité répond à la volonté du législateur pour qui les propriétaires fonciers ne doivent pas payer avant la «réalisation» de la plus-value résultant de mesures d'aménagement¹⁷. Dans la littérature spécialisée, les auteurs partent du principe que la réglementation fédérale en matière d'exigibilité

¹⁶ ATF 1C_132/2015 du 16 août 2017 concernant le canton du Tessin. Résumé dans: Pra 106/2017 (Hinweis). Selon les considérants, une franchise de 30 000 francs peut être retenue comme valeur indicative. A 50 000 francs, cette valeur entre encore en ligne de compte mais, si elle s'élève à 100 000 francs, elle n'est manifestement plus prise en considération, car elle viole le principe de l'égalité de traitement et l'objectif visant à rétablir un équilibre entre les propriétaires qui sont favorisés par des mesures d'aménagement du territoire et ceux qui sont pénalisés par de telles mesures. Adapté de l'ATF précité et du commentaire de Clémence Grisel Rapin in: «Droit de la construction» 2/2018, arrêts commentés, p. 116 ss.

¹⁷ Bulletin officiel (BO) Conseil des Etats 2010, p. 893 (intervention Büttiker), p. 894 (intervention Jeny); BO Conseil national 2011, p. 1575 et 1591 (intervention du rapporteur de la commission Bäumlé); BO CE 2011, p. 1175 s. (intervention de la rapporteuse de la commission Diener); BO CN 2012, p. 126 (intervention Flach); BO CN 2012, p. 129 (intervention de la conseillère fédérale Leuthard).

s'applique exclusivement aux taxes sur la plus-value en cas de classements en zone à bâtir, alors qu'il est possible d'y déroger lors de changements d'affectation ou d'augmentations du degré d'affectation (et dans les autres situations pouvant donner lieu à la perception d'une taxe sur la plus-value)¹⁸.

La présente adaptation permet de réglementer différemment l'exigibilité de la taxe sur la plus-value. D'après l'*alinéa 1*, la réglementation de droit fédéral de l'article 5, alinéa 1^{bis} LAT selon laquelle la taxe sur la plus-value est exigible au moment de la construction ou de l'aliénation reste valable en cas de classement en zone à bâtir. Le nouvel *alinéa 1a* prévoit en revanche l'exigibilité de la taxe sur la plus-value en cas de changements d'affectation ou d'augmentations du degré d'affectation uniquement si la plus-value résultant de mesures d'aménagement est réalisée par des mesures de construction.

La présente réglementation s'applique ainsi aux cas du classement de terrains en zone à bâtir, des changements d'affectation ou des augmentations du degré d'affectation. Les communes ne peuvent pas prévoir d'autre prescription sur l'exigibilité dans leur règlement sur la compensation de la plus-value. Par contre, en cas de classement de terrain dans une zone d'extraction ou de décharge (art. 142a, al. 3), l'exigibilité peut être réglementée différemment, le cas échéant par voie contractuelle.

Articles 142d, alinéas 2 à 3a

L'article 142d traite de la procédure en matière d'établissement et de perception de la taxe sur la plus-value. Dans sa teneur actuelle, l'article 142d prévoit une procédure en deux temps, la commune présentant d'abord aux propriétaires fonciers concernés le projet de décision fixant le montant de la taxe (1^{re} étape) puis, à un stade ultérieur, rendant la décision définitive au sujet de la taxe dès que les plans sont entrés en force (2^e étape). Cette solution présente l'avantage de bien distinguer, d'un point de vue temporel, la procédure d'édiction des plans et celle de perception de la taxe, qui se déroulent toutefois de manière coordonnée. Mais, surtout, les propriétaires fonciers ont connaissance assez tôt (lors de la procédure d'édiction des plans) de la taxe sur la plus-value qui est prévue¹⁹.

Dans la pratique, cette procédure en deux étapes prévue par la loi et en particulier le stade de *projet* de la décision de taxation a pourtant suscité de l'incertitude chez les propriétaires fonciers concernés qui ont ensuite exprimé une forme de résistance par rapport aux plans. Force a été de constater que la présentation d'un projet de décision n'était pas indiquée. Désormais, la procédure est donc précisée. Les propriétaires fonciers doivent conserver le droit (justifié) de savoir suffisamment tôt si une taxe sur la plus-value sera perçue suite aux mesures d'aménagement prévues. Une réponse à ce besoin ou à ce droit à l'information des propriétaires fonciers peut toutefois être apportée sous une autre forme que celle de la présentation d'un projet de décision. L'*alinéa 2* prévoit ainsi que la commune *informe* les propriétaires fonciers concernés sur le montant prévu de la taxe sur la plus-value provisoirement calculé au plus tard au moment du dépôt public des plans dont résulte une plus-value. L'idée du projet de décision fixant le montant de la taxe est abandonnée. L'utilisation de la tournure «au sujet de la taxe sur la plus-value prévue» montre clairement que la taxe fait l'objet d'un calcul provi-

¹⁸ Avis du Conseil fédéral du 23 août 2017 au sujet de la motion Egloff (M 17.3589 Aménagement du territoire et taxation de la plus-value. Faire preuve de mesure): «*Les prescriptions minimales contenues à l'article 5 alinéa 1bis LAT sont spécifiquement prévues pour le classement nouveau et durable de terrains en zone à bâtir. [...] C'est pourquoi le Conseil fédéral est d'avis que les cantons peuvent s'abstenir, lors d'un prélèvement sur la plus-value résultant d'un changement d'affectation ou d'un re-classement de bien-fonds construits, d'appliquer obligatoirement l'exigibilité au moment de l'aliénation.*» VLP-ASPAN, Inforum 3/2017, p. 14 ss: «*... car la réglementation fédérale, selon laquelle la taxe est exigible lorsque le bien-fonds est construit ou aliéné, ne s'applique qu'aux nouveaux classements en zones à bâtir, et non aux changements d'affectation ou aux augmentations du degré d'affectation.*» (traduction)

¹⁹ Le projet de décision fixant le montant de la taxe à présenter (au moment du dépôt public des plans) correspond dans ses grandes lignes, et sous réserve du renchérissement, à la décision ultérieure définitive. Ainsi, dès le dépôt public de plans dont résulte une plus-value, les propriétaires fonciers savent si une taxe sera due et quel sera son ordre de grandeur.

soire et non définitif (et qu'elle ne donne aucunement lieu à une décision contraignante). La présente révision fournit l'occasion de modifier un passage un peu lourd en allemand («Planung, die den Mehrwert begründet») en le remplaçant par une formulation plus concise.

L'*alinéa 3* est simplement modifié d'un point de vue linguistique, ou rédactionnel, sans qu'aucun changement ne lui soit apporté sur le fond. Il est prévu que la commune rende la décision (définitive) fixant le montant de la taxe sur la plus-value dès l'entrée en force des plans. Le montant de la taxe fixé à ce moment-là doit, sous réserve du renchérissement intervenu, correspondre à l'information fournie au moment du dépôt public. Il va de soi que des modifications éventuelles (importantes) de la décision fixant le montant de la taxe à édicter, rendues par l'organe compétent, doivent être prises en considération et donc être réservées. Si de telles modifications doivent être qualifiées de modifications importantes de l'état des faits, elles impliquent généralement un nouveau dépôt public mais aussi, le cas échéant, une nouvelle information adressée aux propriétaires fonciers au sujet de la taxe sur la plus-value (modifiée) attendue.

Le nouvel *alinéa 3a* précise clairement que la taxe sur la plus-value est soumise jusqu'à son exigibilité au renchérissement fixé en fonction de l'indice suisse des prix à la consommation (IPC). Jusqu'à maintenant, il était difficile de savoir dans la pratique si la question du renchérissement pouvait être prise en compte, et dans quelle mesure.

L'actuel *alinéa 4*, prévoyant que les contrats relatifs à des prestations en espèces ou en nature en cas de classement de terrain dans une zone d'extraction ou de décharge (art. 142a, al. 3) sont réservés, prête à confusion et a suscité dans la pratique plus de problèmes qu'elle n'en a résolus. Une adaptation rédactionnelle permet de préciser que, dans le cadre de plans d'extraction et de décharges, des contrats (facultatifs) de compensation de la plus-value doivent être conclus (et donc signés) avant la décision relative aux mesures d'aménagement. Cet ajout offre de la transparence et garantit que l'organe compétent rend sa décision en ayant connaissance des contrats et des prestations de compensation sur l'aménagement qui y figurent. Il exclut par ailleurs le risque que les propriétaires fonciers concernés refusent de signer le contrat sur la compensation de la plus-value alors que les plans dont résulte la plus-value ont déjà été adoptés et sont entrés en vigueur. Par conséquent, les contrats doivent être conclus avant la décision sur les plans dont résulte la plus-value, moyennant bien entendu l'inscription d'une réserve ou d'une condition (résolutoire) selon laquelle les plans seront adoptés et entreront en vigueur sous la forme prévue.

9. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes

Etant donné que la présente modification législative intervenant en cours de législature est due à des demandes formulées dans deux interventions parlementaires, le projet n'est pas intégré au programme gouvernemental de 2015 à 2018. Il n'existe aucun chevauchement ou conflit par rapport à d'autres plans importants ou projets législatifs en cours.

10. Répercussions financières

La modification législative n'a aucune répercussion financière directe. Les adaptations portant sur la compensation de la plus-value lors d'un changement d'affectation ou d'une augmentation du degré d'affectation (limite d'exonération et exigibilité) pourraient avoir des incidences financières indirectes dans la mesure où certaines des plus-values résultant de mesures d'aménagement pourraient à l'avenir ne plus donner lieu à la compensation, ce qui ferait perdre au canton les 10 pour cent qui lui reviennent. Il se pourrait aussi que la compensation ne soit exigible que plus tardivement.

11. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Aucune répercussion de ce type n'est liée à la présente modification législative. Les adaptations prévues permettent de clarifier des questions non résolues au sujet de la compensation de la plus-value, qui assouplissent les prescriptions légales dans l'intérêt de leur applicabilité

et qui simplifient globalement la procédure, ce qui pourrait avoir un effet positif sur les charges en matière d'exécution.

12. Répercussions sur les communes

Le projet répond à des questions que les communes se posaient jusqu'à maintenant, tout en rationalisant et en simplifiant la procédure. Le cas échéant, les communes devront adapter leur règlement (en matière de taxe sur la plus-value) si elles y ont édicté des dispositions qui contreviennent au droit supérieur dont le caractère est contraignant. Si les législations fédérale (LAT) ou cantonale (LC) prévoient des prescriptions exhaustives et obligatoires au sujet de la compensation de la plus-value, elles priment immédiatement, dès leur entrée en vigueur, toutes les dispositions communales qui pourraient les contredire.

13. Répercussions sur l'économie

Le présent projet n'a aucune répercussion directe sur l'économie.

14. Résultat de la procédure de consultation

Sera complété ultérieurement.

15. Propositions

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver la présente modification de la loi sur les constructions.

Il est en outre demandé de renoncer à une seconde lecture. Les adaptations prévues découlent directement des interventions parlementaires que le Grand Conseil a adoptées, qui laissent peu de marge de manœuvre quant à leur mise en œuvre législative et qui sont dans une très large mesure de nature technique. Les modifications législatives devraient entrer en vigueur le plus rapidement possible afin d'être appliquées.

Berne, le [date]

Au nom du Conseil-exécutif

Le président: *Neuhaus*

Le chancelier: *Auer*