



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 110-2022
Type d'intervention : Interpellation
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2022.RRGR.204

Déposée le : 07.06.2022

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Schilt (Utzigen, UDC) (porte-parole)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Oui
Urgence accordée : Oui 09.06.2022

N° d'ACE : 833/2022 du 17 août 2022
Direction : Direction de l'intérieur et de la justice
Classification : -

Règlement de la taxe sur la plus-value dans le canton de Berne à la suite de l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_233/2021 du 5 avril 2022

Le 5 avril 2022, le Tribunal fédéral rendait une décision particulièrement importante pour la commune de Meikirch, reconnue coupable d'infraction au droit fédéral en renonçant totalement dans son règlement communal de taxe sur la plus-value à prélever ladite taxe en cas de changement d'affectation ou d'augmentation du degré d'affectation. Un tel règlement ne remplit pas le mandat législatif énoncé à l'article 5, alinéa 1 LAT.

La loi sur les constructions (LC) du canton de Berne prévoit dans ses articles 142, alinéa 4 et 142a, alinéa 2 que les communes doivent édicter leur propre règlement de taxe sur la plus-value, si elles veulent soumettre les changements d'affectation et les augmentations du degré d'affectation à l'obligation de prélever cette taxe. Aujourd'hui, une centaine de communes disposent de ce type de règlements, qui ne sont toutefois pas tous conformes au droit fédéral puisque certaines communes renoncent à l'obligation de taxer les changements d'affectation ou les augmentations du degré d'affectation. Les 238 communes restantes n'ont pas édicté de propre règlement de taxe sur la plus-value et appliquent uniquement le taux de taxation de 20 pour cent pour les zones à bâtir conformément à la réglementation cantonale contraignante.

Dans son arrêt, le Tribunal fédéral invite le canton de Berne et les communes à s'aligner sur le droit fédéral et à régler le prélèvement de la taxe sur la plus-value conformément à l'article 5, alinéa 1 LAT, indiquant ainsi clairement que le canton de Berne est lui aussi soumis à l'obligation de révision ! Celui-ci ne peut pas simplement déléguer à ses communes la tâche de mise en conformité avec le droit fédéral, car dans ce cas toutes les communes devraient édicter un nouveau règlement. Il serait plus judicieux que le canton révise son système de prélèvement de la taxe sur la plus-value et édicte un règlement, conforme au droit fédéral, valable pour les communes avec l'application de taux minimaux à titre d'exigences minimales. Les communes devraient toutefois conserver la possibilité d'aller au-delà de la réglementation cantonale minimale

sur la base de leur propre règlement, notamment en fixant des taux de taxation plus élevés ou des taux variables à la hausse (art. 142b, al. 3 et 4 LC).

Dans toute la Suisse et dans le canton de Berne, la modification du règlement de la taxe sur la plus-value devrait être assortie d'une décision sur les seuils d'imposition et les montants d'exonération autorisés.

La mise en conformité avec le droit fédéral devient urgente. De nombreuses communes sont actuellement en phase de révision de leur aménagement local et devraient pouvoir appliquer un règlement de taxe sur la plus-value conforme au droit fédéral avant de promulguer leur nouvel aménagement local. Il n'est pas exclu qu'une révision de l'aménagement local soit stoppée par des oppositions ou des recours si la commune concernée ne dispose pas d'un règlement de la taxe sur la plus-value conforme au droit fédéral. Sans action rapide du canton de Berne, les communes pourraient être amenées à suspendre la révision de leur aménagement local jusqu'à l'édiction d'un règlement de la taxe sur la plus-value conforme au droit fédéral. Cela constituerait un recul face à l'objectif général de densification vers l'intérieur et un frein inopportun au développement du milieu bâti dans le canton de Berne.

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Comment le gouvernement compte-t-il répondre à « l'invitation » du Conseil fédéral ? Quel est le calendrier de la révision requise de la loi sur les constructions ?
2. Quelle solution transitoire sera proposée aux communes jusqu'à l'entrée en vigueur d'une modification de la loi sur les constructions ?
3. Le cas échéant, quel délai le Conseil-exécutif compte-t-il accorder aux communes pour qu'elles édictent une alternative conforme au droit fédéral ?
4. Comment le gouvernement compte-t-il résoudre l'écart entre les révisions en cours des aménagements locaux et l'absence pour l'heure de règlement de la taxe sur la plus-value conforme au droit fédéral ?
5. Quand le Conseil-exécutif va-t-il exiger de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire la publication d'un règlement type de la taxe sur la plus-value conforme au droit fédéral assorti des commentaires afférents.

Motivation de l'urgence : la mise en conformité avec le droit fédéral est prioritaire compte tenu des révisions en cours des aménagements locaux. En outre, il faut éviter une mise à l'arrêt du développement du milieu bâti. Pour éviter toute perte de temps, les actions requises doivent être menées rapidement.

Réponse du Conseil-exécutif

Question 1

L'arrêt du Tribunal fédéral 1C_233/2021 cité par l'auteur de l'interpellation a suscité la polémique non seulement dans les milieux spécialisés, mais aussi dans la sphère politique ; il est en cela tout à fait semblable aux arrêts précédents 1C_132/2015 (ATF 143 II 568 concernant le canton du Tessin, in : RDAF 2018 I p. 388) et 1C_245/2019 (ATF 147 I 225 concernant le canton de Bâle-Campagne). Le Tribunal fédéral comprend l'article 5, alinéa 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700) comme l'obligation pour la législation cantonale de garantir que *tous* les avantages dus à l'aménagement, ce qui inclut également ceux liés à un changement d'affectation ou à une augmentation du degré d'affectation, sont compensés de

manière équitable. Cette interprétation est contestée (voir p. ex. in: Jurisprudence administrative bernoise [JAB], 2022/6, p. 248 ss) et la question s'est aussi posée entre-temps sur la scène fédérale. À l'occasion des débats parlementaires consacrés à la deuxième étape de la révision partielle de la LAT en cours, Monsieur Benedikt Würth (Le Centre, Saint-Gall) a proposé une modification de l'article 5, alinéa 1 LAT dans le but manifeste d'établir sans équivoque que la compensation des avantages dus à l'aménagement n'était pas obligatoire en cas de changement d'affectation ou d'augmentation du degré d'affectation (voir le Bulletin officiel du Conseil des États, session d'été 2022, 7^e séance du 9 juin 2022, p. 3 et 4). Le destin de la proposition du conseiller aux États n'est pas encore connu, et il n'est pas possible de savoir si cette modification sera apportée à la loi.

Vu les circonstances, le Conseil-exécutif ne juge pas opportun d'adapter hâtivement les dispositions cantonales concernant la compensation de la plus-value de la loi sur les constructions (LC) avant que la modification des prescriptions fédérales en la matière, et ses modalités, ne soient clairement définies.

Questions 2, 3 et 4

Actuellement, la compensation d'avantages dus à l'aménagement est régie par les dispositions des articles 142 ss LC. Ces articles sont l'expression de la volonté du législateur, maintes fois confirmées par le Grand Conseil, d'accorder aux communes la plus grande liberté de décision possible. Ils leur laissent donc le soin de définir si elles souhaitent compenser la plus-value résultant de changements d'affectation ou d'augmentations du degré d'affectation et, le cas échéant, à quel taux. Lorsqu'aucune taxe sur la plus-value n'est prévue en cas de classement d'un terrain en zone à bâtir, ce qui contrevient à l'obligation édictée par la LAT et la LC, ou en cas de changement d'affectation ou d'augmentation du degré d'affectation alors qu'elle est pourtant définie dans un règlement communal, l'OACOT ne manque pas de renvoyer expressément les communes à cette lacune dans le cadre des procédures d'examen préalable et d'approbation d'une révision de l'aménagement local. Cela dit, les règlements des communes relatifs à la taxe sur la plus-value ne sont pas soumis à l'obligation d'approbation.

La LC octroie explicitement la compétence aux communes de fixer par voie de règlement la compensation des avantages dus à l'aménagement en cas de changement d'affectation ou en cas d'augmentation du degré d'affectation. Les communes bernoises ont ainsi déjà les moyens de se conformer à la législation fédérale dans la mesure où l'entend l'arrêt du Tribunal fédéral mentionné et de prévoir une compensation équitable d'avantages dus aux changements d'affectation ou aux augmentations du degré d'affectation. La situation dans le canton de Berne se distingue donc nettement de celle du canton de Bâle-Campagne (voir ATF 147 I 225 concernant la commune de Münchenstein), dont la législation interdisait aux communes toute compensation dans le cadre de changements d'affectation ou d'augmentations du degré d'affectation et que le Tribunal fédéral a jugé contraire au droit fédéral. L'arrêt concernant la commune de Münchenstein n'implique donc pas de nécessité immédiate de légiférer dans le canton de Berne.

Le Tribunal fédéral ne définit pas la conduite à suivre lorsqu'une commune n'a pas édicté de règlement ou tant qu'elle ne l'a pas fait. La jurisprudence de celui-ci établit certes sans ambiguïté que l'article 5, alinéa 1 LAT, en tant que principe général, exige la compensation de tous les avantages majeurs qui résultent des mesures d'aménagement, mais cet article se réfère expressément aux législateurs cantonaux et ne saurait être suffisamment clair pour servir directement de base légale à la compensation de plus-values résultant de mesures d'aménagement. Par ailleurs, le législateur bernois a délégué de façon ciblée le mandat législatif de la jurisprudence (comme il en avait le droit). Ainsi, un règlement doit fixer et donner les modalités de la compensation en cas de changement d'affectation ou d'augmentation du degré d'affectation. Par conséquent, il ne paraît pas approprié que la compensation dans ces cas soit directement

régie par l'article 5, alinéa 1 LAT. Les communes qui souhaitent compenser les plus-values réalisées en cas de changement d'affectation ou d'augmentation du degré d'affectation doivent donc édicter un règlement à cet effet, comme le prévoit la version actuelle de la LC. L'OACOT l'a déjà mentionné expressément à toutes les communes bernoises dans deux lettres envoyées en 2021.

Question 5

L'OACOT a conçu un règlement-type en collaboration avec l'Association des communes bernoises (ACB) à la suite de la révision de la LC de 2016. Un document explicatif accompagne ce règlement. Il existe une version remaniée de ces textes depuis 2020 (en raison de la modification de la LC de 2019). Les communes peuvent les télécharger gratuitement. Du point de vue de l'OACOT et de l'ACB, ils réunissent toutes les règles utiles et explications nécessaires aux communes concernant la compensation de la plus-value. Dans la mesure où les prescriptions légales d'ordre supérieur (LAT et LC) laissent une certaine latitude, le règlement-type prévoit différentes options et formulations (clairement indiquées comme variantes).

À titre principal, le règlement-type prévoit des dispositions concernant les cas de changement d'affectation ou d'augmentation du degré d'affectation. C'est seulement à titre de variante qu'une (autre) disposition exclut la réalisation de la compensation pour les cas de changement d'affectation et/ou d'augmentation du degré d'affectation. La variante peut, doit même selon la jurisprudence fédérale, être supprimée. L'OACOT va s'en charger dans les meilleurs délais, après consultation de l'ACB. L'OACOT conseillait déjà jusqu'à présent de prévoir la compensation en question.

Destinataire

– Grand Conseil