

**Le Grand Conseil
du canton de Berne**

**Der Grosse Rat
des Kantons Bern**

Mercredi soir, 6 septembre 2017

Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques

23 2017.RRGR.324 Motion 106-2017 Lanz (Thun, UDC)

Nouvelles règles mieux adaptées à la pratique en cas de changement d'affectation et d'augmentation du degré d'affectation

Réponse commune aux motions 106-2017 et 107-2017

N° de l'intervention:	106-2017
Type d'intervention:	Motion
Déposée le:	29.05.2017
Déposée par:	Lanz (Thoune, UDC) (porte-parole)
Cosignataires:	0
Urgence accordée: Oui	08.06.2017
N° d'ACE: 804/2017	du 16 août 2017
Direction:	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques

Nouvelles règles mieux adaptées à la pratique en cas de changement d'affectation et d'augmentation du degré d'affectation

Le Conseil-exécutif est chargé 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.

Développement:

La compensation des avantages en cas de changement d'affectation ou d'augmentation du degré d'affectation est réglée à l'article 142 ss LC, la procédure applicable à l'article 142d LC. L'article 142d, alinéa 2 prévoit que le projet de décision fixant le montant de la taxe soit présenté au plus tard lors du dépôt public des mesures d'aménagement. Or dans la pratique, on s'aperçoit que la nouvelle réglementation entrée récemment en vigueur incite encore plus, en particulier les propriétaires de parcelles concernées par une augmentation du degré d'affectation, à faire recours dans le cadre des révisions de plans d'aménagement locaux. La nouvelle loi sur les constructions contient ainsi une règle susceptible de retarder et de compliquer considérablement l'adoption par les communes de plans d'aménagement locaux révisés. Cela ne s'inscrit pas dans la logique de l'aménagement du territoire, sachant que les augmentations du degré d'affectation permettent une utilisation mesurée du sol et qu'elles sont dès lors souhaitables du point de vue du développement territorial. La règle bernoise en vigueur n'est d'ailleurs pas exigée par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire et elle est critiquée par des spécialistes en la matière (cf. Berner Zeitung du 27 mai 2017, page 16).

Il est évidemment problématique de devoir réviser un texte de loi peu de temps après son entrée en vigueur. Cela étant, si une réglementation – et c'est le cas ici – se révèle contreproductive dans la pratique et constitue un obstacle à l'adoption par les communes de plans d'aménagement locaux, une action rapide du législateur se justifie. L'auteur de la motion est en tout cas d'avis qu'il serait faux de tester la mise en œuvre d'une réglementation problématique sur le dos des communes responsables de l'aménagement du territoire et de courir le risque d'assister à des retards majeurs voire à l'échec de révisions des plans d'aménagement locaux. De plus, le maintien de la réglementation actuelle risque d'inciter les communes à renoncer à des augmentations du degré d'affectation

pertinentes pour éviter de devoir traiter des recours. Ce serait contraire aux principes de l'aménagement du territoire. Il y a lieu d'agir.

Motivation de l'urgence: de nombreuses communes procèdent actuellement à une révision de leur plan d'aménagement local pour l'adapter aux nouvelles prescriptions fédérales et cantonales. L'adoption d'un projet de révision de loi dépend de divers facteurs dans un processus de démocratie directe. C'est dans l'intérêt de la Confédération et du canton que les plans d'aménagement communaux soient aussi à jour que possible. C'est pourquoi le canton devrait modifier dans les meilleurs délais les nouvelles réglementations qui – comme c'est le cas ici – se révèlent problématiques et contreproductives dans la pratique, et qui sont susceptibles de retarder voire de mettre en péril les révisions des plans d'aménagement dans les communes.

24 2017.RRGR.352 Motion 107-2017 PLR (Haas, Berne)

Correction d'une erreur dans la législation concernant la compensation de la plus-value

Réponse commune aux motions 106-2017 et 107-2017

N° de l'intervention:	107-2017
Type d'intervention:	Motion
Déposée le:	29.05.2017
Déposée par:	PLR (Haas, Berne) (porte-parole) PLR (Kohler, Spiegel b. Bern)
Cosignataires:	13
Urgence accordée: Oui	08.06.2017
N° d'ACE: 804/2017	du 16 août 2017
Direction:	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques

Correction d'une erreur dans la législation concernant la compensation de la plus-value.

Le Conseil-exécutif est chargé 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.

Développement:

En vertu de la loi sur les constructions entrée en vigueur le 1^{er} avril 2017, les communes sont en train d'édicter des règlements concernant la compensation de la plus-value et de réviser leurs plans d'aménagement local. Dans ce contexte, les plus-values sont déterminées pour de grandes surfaces et la décision est rendue suite à l'entrée en vigueur des mesures d'aménagement (changement d'affectation ou augmentation du degré d'affectation), alors que la réalisation est parfois prévue des décennies plus tard.

Dans la commune de Köniz, cette manière de procéder provoque actuellement une avalanche d'oppositions contre la révision des plans d'aménagement local. Si la commune devait confirmer les plans d'aménagement, il faut s'attendre à ce que les décisions concernant la compensation de la plus-value donnent lieu à d'innombrables recours. Cela impliquerait des coûts inutiles, une surcharge des autorités (judiciaires) et d'autres problèmes.

La loi fédérale (contrairement à la loi cantonale sur les constructions) n'exige pas une telle procédure. La loi sur l'aménagement du territoire est respectée si les propriétaires du bâtiment sont avertis du fait qu'en cas de réalisation (agrandissement, vente, donation, éventuellement héritage ou divorce), ils devront passer à la caisse ou recevront une décision dans ce sens.

Motivation de l'urgence: éviter des coûts supplémentaires et des procédures fastidieuses en rapport avec les révisions des plans d'aménagement local.

Réponse commune du Conseil-exécutif

Le 1^{er} avril 2017 a marqué l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la loi sur les constructions (LC) adoptées le 9 juin 2016 par le Grand Conseil dans le cadre de la révision partielle de la législation sur les constructions. Elles portent sur la compensation de la plus-value et sont réglementées aux articles 142 à 142f de la loi. En optant pour cette (nouvelle) réglementation, le législa-

teur bernois a mis en œuvre les prescriptions minimales de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (art. 5, al. 1^{bis} à 1^{sexies} et 38a, al. 4 et 5 LAT) tout en offrant aux communes, dans la LC, la marge de manœuvre et la liberté de réglementation aussi larges que possible demandées par les associations de défense des intérêts des communes lors de la procédure de consultation et approuvées par la majorité du parlement. La LC contient ainsi des réglementations sur la compensation de la plus-value qui ne sont contraignantes que lorsque l'application des dispositions de droit fédéral ou la garantie de la sécurité du droit l'exigent, par exemple au sujet de la forme (en principe, une décision), de la procédure et de l'exigibilité. Elle laisse pour le reste les communes édicter les prescriptions qui leur conviennent le mieux au moyen de règlements. Dans le cadre de la marge de manœuvre et de la liberté de réglementation qui leur est accordée, les communes sont libres, en particulier, de décider si elles souhaitent compenser les plus-values résultant de mesures d'aménagement en prélevant une taxe dans le cas d'une augmentation du degré d'affectation ou d'un changement d'affectation. Alors qu'elles doivent obligatoirement percevoir une taxe (s'élevant au moins à 20% de la plus-value résultant de mesures d'aménagement) dans le cas de classements de terrains en zone à bâtir, puisque le droit fédéral l'exige, les communes sont libres, en revanche, de décider si elles veulent aussi compenser, en vertu de leur règlement communal ad hoc, les plus-values résultant d'augmentations du degré d'affectation ou de changements d'affectation. Plusieurs communes ont recouru à cette possibilité et renoncent à une taxe en cas d'augmentation du degré d'affectation. La réglementation légale relative à la compensation de la plus-value ou, le cas échéant, des réglementations communales traitant de la compensation facultative de la plus-value résultant de mesures d'aménagement lors d'un changement d'affectation ou d'une augmentation du degré d'affectation est une chose, la démarche suivie dans ces cas-là en est une autre. En effet, la réglementation légale de la compensation de la plus-value ne concerne pas la façon dont les communes, dans le cadre de leur plan de zones, prévoient d'aborder en termes d'aménagement les augmentations du degré d'affectation et les changements d'affectation. Peu importe que les communes entendent le faire dans le cadre d'une révision totale ou de révisions partielles de leur aménagement local ou éventuellement combinent l'inscription dans un plan directeur des objectifs de développement à long terme et la mise en œuvre par étapes de leur plan d'affectation.

L'article 142c LC reprend les prescriptions fédérales au sujet de l'exigibilité (art. 5, al. 1^{bis}, 2^e phrase LAT), qui s'appliquent à tous les objets de la taxe. La perception est réglementée de manière exhaustive à l'article 142d LC, qui prévoit que la procédure d'édiction des plans et celle relative à la taxe doivent être coordonnées de manière telle que la décision sur la taxe soit rendue en même temps que l'adoption d'un projet d'aménagement dont résulte une plus-value. La plus-value résultant de mesures d'aménagement, qui correspond à la différence entre la valeur vénale d'un terrain avant et après un remaniement des plans (art. 142b, al. 1 LC) naît directement de l'entrée en force de la mesure et doit par conséquent être calculée à ce moment-là, même si la taxe n'est en principe exigible que plus tard. D'un point de vue purement pratique, il ne serait plus possible, ultérieurement, de constater un tel type de plus-value.

La LC prévoit une procédure en deux étapes pour l'établissement de la taxe sur la plus-value: la commune, au moment du premier dépôt public des plans dont résulte la plus-value pour les propriétaires fonciers concernés, présente d'abord le projet de décision fixant le montant de la taxe et n'édicte la décision définitive qu'au moment de l'entrée en force des plans, qui peut survenir après plusieurs années. Les propriétaires fonciers bénéficiaires des plus-values résultant de mesures d'aménagement ont ainsi connaissance dès le dépôt public du montant de la taxe qui n'est toutefois exigible qu'au moment de la construction ou de l'aliénation (réalisation). La taxe sur la plus-value ne doit donc pas être contestée au stade de la procédure d'édiction des plans, mais seulement lorsque les plans concernés entrent en vigueur, pour autant que cela se concrétise. La procédure prévue dans la LC ne change rien à l'exigibilité de la taxe (réglementée au niveau fédéral). Certes, une décision est rendue à ce sujet, dans l'intérêt de la sécurité du droit pour les propriétaires fonciers, au moment où la mesure d'aménagement entre en force, mais *la taxe doit être payée uniquement lorsque la plus-value résultant de la mesure est effectivement réalisée*, par une aliénation ou une construction. Une hypothèque légale est prévue en raison de la longueur possible du délai (art. 836 CC).

Les dispositions sur la compensation de la plus-value qui sont inscrites dans la législation sur les constructions sont donc bien conçues et cohérentes. Elles contribuent à la sécurité du droit et à une volonté d'économie de procédure tout en satisfaisant les exigences du droit fédéral. Pour le Conseil-exécutif, il n'y a par conséquent aucun raison d'adapter à nouveau la LC et la réglementation sur la compensation de la plus-value si peu de temps après l'entrée en vigueur de la dernière révi-

sion, sur un point purement ponctuel, d'autant plus que, conformément à la volonté expresse du législateur, il incombe avant tout aux communes de faire usage de façon responsable de la marge de manœuvre étendue qui leur a été octroyée. Conscient des défis auxquels les communes sont désormais confrontées, le Conseil-exécutif est toutefois disposé à examiner globalement les points imprécis de cette question, en partenariat avec les communes et avec d'autres groupes de défenses des intérêts, et à évaluer l'opportunité de décider d'actions d'ordre législatif. Aussi propose-t-il d'adopter les deux interventions sous forme de postulat.

Proposition du Conseil-exécutif:

Adoption sous forme de postulat

Délibération groupée, voir affaire 2017.RRGR.325