

**Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT)**

**Explications**

**concernant le**

**règlement-type relatif à la taxe sur la plus-value  
(RTPV)**

Version remaniée

Berne, mars 2020 (état au 27.02.2020)

### **Préambule**

Le règlement relatif à la taxe sur la plus-value repose sur l'article 142, alinéa 4 LC<sup>1</sup> ainsi que sur la répartition des compétences dans chaque commune telle que définie dans le règlement d'organisation ou le règlement communal.

Du point de vue juridique, la taxe sur la plus-value est une contribution publique. Elle doit donc être établie, dans ses grandes lignes, dans une loi au sens formel<sup>2</sup>. Un règlement au sens de l'article 50, alinéa 2 LCo<sup>3</sup> peut être considéré comme une telle loi. L'article 142, alinéa 4 LC exige par conséquent des communes qu'elles édictent un règlement concernant la compensation d'avantages dus à l'aménagement et, partant, la taxe sur la plus-value. C'est le corps électoral ou, dans les communes qui en possèdent un, le parlement communal (conseil général, conseil de ville) qui édicte le règlement relatif à la taxe sur la plus-value<sup>4</sup>. Le règlement-type prévoit donc deux préambules possibles.

Le règlement prévu à l'article 142, alinéa 4 LC est édicté conformément aux dispositions de la législation communale. Etant donné qu'il s'agit d'un acte de droit communal, les dispositions de procédure des articles 58 et suivants LC concernant les prescriptions et les plans ne sont pas applicables. Ainsi, le RTPV ne doit pas être soumis à l'examen préalable ni à l'approbation du canton.

### **Article 1**

L'**alinéa 1** de cet article établit quelles sont les mesures d'aménagement qui donnent lieu à l'obligation de s'acquitter d'une taxe sur la plus-value.

La taxe sur la plus-value est obligatoire pour les classements en zone à bâtir (**lit. a**). Par classement en zone à bâtir, on entend un premier classement durable de terrains en zone à bâtir au sens de l'article 15 LAT<sup>5</sup> ainsi que le classement durable dans une autre zone (dont l'affectation doit encore être définie) selon l'article 18 LAT<sup>6</sup>. Cette définition est exhaustive, ce qui ne laisse pas de marge aux communes pour y apporter des précisions ou pour y déroger.

La perception d'une taxe sur la plus-value est facultative pour les changements d'affectation et les augmentations du degré d'affectation (**lit. b et c**). La commune qui désire percevoir une

---

<sup>1</sup> Loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC; RSB 721.0).

<sup>2</sup> Cf. article 69, alinéa 4, lettre *b* de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC; RSB 101.1); dans la doctrine, lire de préférence TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4<sup>e</sup> édition, Berne 2014, note 2 ad article 59.

<sup>3</sup> Loi du 16 mars 1998 sur les communes (OCo; RSB 170.11).

<sup>4</sup> Si la réglementation des compétences prévue dans le règlement d'organisation confère au conseil communal la compétence d'édicter des règlements sous réserve du référendum facultatif, c'est cet organe qui édicte le règlement relatif à la taxe sur la plus-value. En revanche, une ordonnance du conseil communal selon l'article 52, alinéa 3 LCo ne suffit pas.

<sup>5</sup> Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700).

<sup>6</sup> Cf. ETIENNE POLTIER, in AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN (éd.), Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, art. 5 n. 51, qui propose de prendre comme référence le modèle de géodonnées minimal dans le domaine Plans d'affectation et qui considère qu'il y a effectivement classement en zone à bâtir en cas d'attribution à une affectation primaire 1 (codes 11 à 19).

taxe sur la plus-value en compensation d'avantages liés à un changement d'affectation ou à une augmentation du degré d'affectation doit le mentionner explicitement dans son règlement. La définition du changement d'affectation et de l'augmentation du degré d'affectation découle de la LC (cf. art. 142a, al. 2 LC).

Une commune peut renoncer à percevoir, en compensation d'avantages dus à l'aménagement, une taxe sur la plus-value pour les changements d'affectation ou les augmentations du degré d'affectation. Dans ce cas, son règlement porte uniquement sur les classements en zone à bâtir. Le règlement-type propose donc une **variante** dans ce sens.

Il est possible bien sûr de choisir une solution intermédiaire et, par exemple, de déclarer que seuls les changements d'affectation mais pas les augmentations du degré d'affectation donnent lieu au paiement de la taxe. Cette variante peut être indiquée en particulier pour les communes qui entendent autoriser l'augmentation (proportionnelle) des degrés d'affectation afin de favoriser l'urbanisation interne, mais qui considèrent qu'il ne serait pas rationnel de calculer et, le cas échéant, de compenser la plus-value sur tous les biens-fonds.

La phrase introductive «Dans la mesure où une plus-value est réalisée (...)» rappelle, comme dans la législation fédérale et dans le droit cantonal, que la perception d'une taxe sur la plus-value est possible uniquement si des mesures d'aménagement ont effectivement apporté une plus-value dans le cas concret (cf. art. 142, al. 1 et 142a, al. 1 LC). Il se peut que des changements d'affectation et des augmentations du degré d'affectation autorisent en théorie une intensification de l'utilisation, mais que la nature de cette dernière ne se traduise pas par une hausse de la valeur du bien sur le marché immobilier et donc ne génère pas de plus-value. La valeur déterminante correspond à la différence entre la valeur vénale du terrain avant la mesure d'aménagement et sa valeur vénale après la mesure d'aménagement (art. 142b, al. 1 LC).

La taxe est due par les propriétaires fonciers, ce qui figurait déjà à l'article 142, alinéa 1 LC. Selon l'article 142, alinéa 2 LC, tous les ayants cause répondent solidairement des taxes qui n'ont pas encore été payées au moment où ils acquièrent l'immeuble et que la commune leur notifie par voie de décision. La commune doit rendre une décision à l'endroit des ayants cause qui doivent assumer leur responsabilité solidaire. Celle-ci doit statuer que les ayants cause sont responsables solidairement de la taxe qui avait déjà été notifiée aux anciens propriétaires. Il ne s'agit donc pas de formuler une nouvelle décision de taxation pour le même cas. Si la succession juridique rend exigible la taxe sur la plus-value (aliénation du bien) – ce qui sera la règle –, il devient inutile de prononcer une décision séparée à l'endroit des ayants cause puisque la taxe devient exigible et que la commune la facture au contribuable qui en est redevable.

L'**alinéa 2** instaure une valeur-seuil de 20 000 francs à partir de laquelle la taxe sur la plus-value est due; une telle limite est prévue à l'article 142a, alinéa 4 LC de manière contraignante pour les classements en zone à bâtir et s'applique aussi, selon la réglementation existante, aux plus-values résultant de changements d'affectation et d'augmentations du degré d'affectation. Etant donné qu'il s'agit d'une valeur-seuil, la taxe est due intégralement (c'est-à-dire

qu'elle porte sur toute la plus-value) si la plus-value résultant de mesures d'aménagement est égale ou supérieure à 20 000 francs<sup>7</sup>.

### **Variante**

L'**alinéa 2** instaure une valeur-seuil de 20 000 francs pour les classements en zone à bâtir. Cette disposition correspond à l'article 142a, alinéa 4 LC, qui prescrit de manière contraignante et définitive une valeur-seuil de 20 000 francs pour les classements en zone à bâtir. Etant donné qu'il s'agit d'une valeur-seuil, la taxe est due intégralement (c'est-à-dire qu'elle porte sur toute la plus-value) si la plus-value résultant de mesures d'aménagement est égale ou supérieure à 20 000 francs<sup>8</sup>. Pour les classements en zone à bâtir, les communes ne peuvent pas déroger à cette limite obligatoire.

L'**alinéa 3** instaure une franchise pour les changements d'affectation et augmentations du degré d'affectation, ce qui revient à exploiter la marge de manœuvre que laisse l'article 142a, alinéa 5 LC<sup>9</sup>. La franchise s'élève à ■ francs. Ce montant doit être déduit (montant brut) de la plus-value résultant de mesures d'aménagement calculée, à savoir que seule la part excédentaire (la différence) est assujettie à la taxe.

Pour mémoire: en application de l'article 142, alinéa 1a LC, la Confédération, le canton et les communes au sens de l'article 2 LCo ainsi que les tiers accomplissant des tâches de droit public qui leur ont été confiées sont exemptés dans tous les cas de la taxe sur la plus-value pour les immeubles servant directement à des fins publiques (patrimoine administratif). La non-perception de la taxe sur la plus-value dans les cas prévus à l'article 142, alinéa 2 LC fait l'objet d'une décision rendue par le conseil communal; dans le cas où la plus-value est réalisée sur un terrain communal, le conseil communal établit la non-perception par voie d'arrêté (art. 120b, al. 6 OC). Si l'exemption concerne des tiers accomplissant des tâches de droit public à eux confiées, la décision doit être communiquée à l'Office fédéral du développement territorial (ARE; art. 120b, al. 2 OC). En revanche, la taxe est perçue sur les plus-values résultant de mesures d'aménagement pour des immeubles appartenant à des acteurs publics ou privés et ne servant *pas directement* à des fins publiques (patrimoine financier). Il n'est pas nécessaire de répéter dans le règlement cette disposition ancrée dans le droit cantonal.

### **Article 2**

L'article 2 régit les taux d'imposition des plus-values dans le cadre fixé par la loi (art. 142b LC).

---

<sup>7</sup> Cf. rapport sur la modification de la LC, p. 49; lire aussi le Journal du Grand Conseil 2016, p. 175 (intervention du conseiller d'Etat Neuhaus).

<sup>8</sup> Cf. rapport sur la modification de la LC, p. 49; lire aussi le Journal du Grand Conseil 2016, p. 175 (intervention du conseiller d'Etat Neuhaus).

<sup>9</sup> Les communes peuvent, conformément à l'article 142a, alinéa 5 LC, instaurer une valeur-seuil différente de celle que prévoit l'alinéa 4 (plus élevée ou plus faible), instaurer une franchise (montant à déduire) ou combiner une valeur-seuil et une franchise. En cas de classement de terrain dans une zone d'extraction ou de décharge, la valeur-seuil ou la franchise doivent, le cas échéant, être convenues contractuellement.

L'**alinéa 1** fixe le niveau des taux. Comme les communes jouissent d'une liberté d'appréciation importante dans ce domaine, le règlement-type ne propose pas de taux concrets. L'article 142b, alinéa 3 LC prévoit un cadre contraignant: en cas de classement en zone à bâtir, le montant de la taxe prélevée correspond au moins à 20 pour cent et au plus à 50 pour cent de la plus-value.

Les taux doivent être fixés séparément pour les classements en zone à bâtir, d'une part, et pour les changements d'affectation et les augmentations du degré d'affectation, d'autre part. En effet, pour ne pas compliquer l'urbanisation interne souhaitée en matière d'aménagement du territoire, les augmentations du degré d'affectation et les changements d'affectation sont soumis à des taux moins élevés que les classements en zone à bâtir. Dans tous les cas, il convient de respecter le cadre prévu par l'article 142b, alinéa 3 LC.

L'article 15a LAT chargeant les cantons de prendre des mesures appropriées pour que les zones à bâtir soient utilisées conformément à leur affectation, l'article 126a, alinéa 2, lettre e LC mentionne expressément la compensation d'avantages dus à l'aménagement (taxe sur la plus-value) parmi les moyens à utiliser pour fluidifier le marché foncier. Pour que la taxe sur la plus-value ait un effet de fluidification, il faut que son échéance soit aussi proche que possible et/ou que son taux soit progressif avec le temps. Etant donné que le moment où la taxe sur la plus-value pour les classements en zone à bâtir est exigible est établi de manière définitive dans le droit fédéral (moment de la construction ou de l'aliénation, cf. art. 5, al. 1<sup>bis</sup> LAT), une perception anticipée n'est pas envisageable pour les classements en zone à bâtir. La LAT et la LC permettent en revanche d'échelonner le taux de la taxe dans le temps, sans cependant dépasser le plafond de 50 pour cent prévu à l'article 142b, alinéa 3 LC.

Ainsi, l'article 2, **alinéa 1, lettre a** prévoit un taux progressif dans le temps pour la taxe sur les **classements en zone à bâtir**: plus un propriétaire foncier attend pour construire ou pour aliéner son bien et donc plus la date à laquelle la taxe devient exigible est éloignée, plus la compensation de la plus-value est élevée. A contrario, le propriétaire foncier qui construit ou qui aliène son bien rapidement (et évite ainsi de thésauriser des terrains à bâtir) bénéficie d'un taux moins élevé. Il est recommandé en particulier aux communes confrontées au problème de la thésaurisation de terrains à bâtir de mettre en place des taux progressifs avec le temps afin de fluidifier le marché. Lorsque la décision de taxation est prononcée, la mesure de classement en terrain à bâtir est déjà entrée en force; par conséquent, la décision de taxation ne doit pas se contenter de reproduire la grille d'échelonnement du taux de manière abstraite, mais elle doit contenir les données précises qui, dans le cas individuel concret, fondent l'application d'un taux majoré.

A titre de **variante**, le règlement-type propose un taux fixe pour les classements en zone à bâtir. Concrètement, le taux doit être fixé dans le cadre prévu par l'article 142b, alinéa 3 LC. Dans ce cas, il est inutile de reprendre l'alinéa 2.

L'article 2, **alinéa 1, lettres b et c** prévoit des taux fixes pour les **augmentations du degré d'affectation** et les **changements d'affectation**. Il serait théoriquement possible d'appliquer un taux de taxation progressif dans le temps, mais cela ne paraît pas réalisable pour ces deux catégories de mesures d'aménagement.

L'alinéa 2 doit être lu en relation avec l'alinéa 1, lettre a. L'**alinéa 2** doit être lu en relation avec l'alinéa 1, lettre a. Les délais à l'échéance desquels s'applique un taux de taxation majoré dans les cas de classement en zone à bâtir visés à l'alinéa 1, lettre a commencent à courir en principe à la date d'entrée en force du classement. Mais cette disposition ne s'applique pas si les propriétaires fonciers ne peuvent pas construire immédiatement, parce qu'il faut encore édicter un plan de quartier (p. ex. dans le cas des zones à planification obligatoire visées à l'art. 73, al. 2 LC) ou parce que la commune doit réaliser ou étendre l'équipement technique public. L'**alinéa 2** contient donc une dérogation exceptionnelle, concernant le moment à partir duquel le délai court, applicable à ces deux cas. Si un plan de quartier est nécessaire, les délais courent à compter de la date d'entrée en force de celui-ci (lit. a, phrase 1); si la commune renonce à édicter un plan de quartier<sup>10</sup>, les délais courent à compter de la date d'entrée en force de la décision de renonciation. S'il manque des équipements techniques, les délais courent à compter de l'achèvement de ces ouvrages conformément à l'article 5, alinéa 2 DCPF<sup>11</sup> (lit. b)<sup>12</sup>. Dans ce dernier cas toutefois, il est légitime de prévoir des délais différents pour la progressivité de la taxe uniquement si la commune réalise elle-même l'équipement et que cette tâche n'a pas été confiée contractuellement aux propriétaires fonciers en application de l'article 109 LC,. La décision de taxation doit indiquer clairement si le cas d'espèce relève des lettres a ou b et désigner, de manière abstraite, la date d'entrée en vigueur du plan de quartier ou d'achèvement des travaux d'équipement.

En ce qui concerne le calcul de la taxe sur la plus-value, il convient de se référer aux prescriptions de l'article 142b, alinéas 1 et 2 LC. Il est inutile de les compléter dans le RTPV. Selon l'article 142b, alinéa 1 LC, la plus-value résultant de mesures d'aménagement correspond à la différence entre la valeur vénale d'un terrain avant un remaniement des plans et sa valeur vénale après ce remaniement. Elle doit être déterminée «à l'aide de méthodes éprouvées». Le législateur a choisi de ne pas prescrire une méthode d'évaluation déterminée dans la LC<sup>13</sup>. Les communes ne peuvent pas non plus prévoir dans un règlement communal des montants fixes ou des forfaits (p. ex. une taxe sur la plus-value de 50 000 fr. pour les augmentations du degré d'affectation autorisant la construction d'un étage supplémentaire). Les propriétaires fonciers sont en droit de payer une taxe basée uniquement sur la plus-value *effective* dont ils bénéficient. Pour évaluer cette plus-value, il faut choisir la méthode la plus appropriée techniquement dans chaque cas<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> Pour autant que les éléments de la réglementation fondamentale soient respectés, il est notamment possible de renoncer à l'édiction d'un plan de quartier lorsqu'un projet est issu d'un concours de projets organisé conformément à des règles de procédure reconnues ou qu'il fait partie d'un projet global conforme à l'objectif d'aménagement dans l'ensemble de la zone (cf. art. 93, al. 1, lit. a à c LC).

<sup>11</sup> Décret du 12 février 1985 sur les contributions des propriétaires fonciers pour les installations d'équipement et pour les ouvrages et mesures d'intérêt public (décret sur les contributions des propriétaires fonciers; DCPF; RSB 732.123.44).

<sup>12</sup> Cf. p. ex. JAB 2002 p. 562.

<sup>13</sup> Cf. rapport sur la modification de la LC, p. 49.

<sup>14</sup> Dans le droit d'expropriation, il existe une pratique abondante, à laquelle il est possible de se référer. Des méthodes d'évaluation, hédoniques ou économétriques notamment, ont en effet été appliquées, permettant une estimation de la valeur vénale avec des moyens relativement limités. Elles ont été reconnues par le Tribunal fédéral (dans la jurisprudence, p. ex. ACE 134 II 49 c. 16 ss et ACE 138 II 77 c. 6 ss).

Pour éviter les litiges sur le montant de la plus-value et de la taxe y afférente, il est recommandé de trouver autant que possible un accord amiable avec les propriétaires fonciers sur les modalités d'évaluation (p. ex. désignation d'un expert choisi d'un commun accord). Etant donné que la taxe sur la plus-value donne lieu au final à une décision administrative, le droit d'être entendu doit être garanti. Il est recommandé d'impliquer les propriétaires fonciers concernés dans la procédure et de les convier à dialoguer dès le début.

La commune devra demander une estimation de la valeur vénale, raison pour laquelle c'est elle qui devra en supporter le coût. Si elle souhaite mettre cette dépense à la charge des propriétaires fonciers, elle doit disposer d'une base réglementaire à cet effet, par exemple dans son règlement sur les émoluments ou dans son RTPV. La formulation suivante semble opportune: «Le coût des prestations de tiers en relation avec la perception de la taxe sur la plus-value est refacturé aux propriétaires fonciers concernés.»

Il peut s'écouler plusieurs années entre le moment où la commune rend la décision fixant le montant de la taxe sur la plus-value, juste après l'entrée en force de la mesure d'aménagement dont découle la plus-value (art. 142d, al. 3 LC), et celui où la taxe devient exigible. C'est pourquoi l'article 142d, alinéa 3a LC prévoit que le montant de la taxe établi dans la décision est soumis à la compensation du renchérissement selon l'indice suisse des prix à la consommation (IPC). C'est ce que répète l'**alinéa 4** et cela doit être indiqué dans la décision. Ainsi, lorsque la taxe sur la plus-value devient exigible (c'est-à-dire en cas de construction ou d'aliénation), son montant est majoré du renchérissement depuis que la décision de taxation a été rendue. Le calcul de la taxe ou l'éventuelle décision d'exigibilité doivent indiquer le montant exact de la taxe due.

### **Article 3**

L'**alinéa 1** de l'article 3 renvoie aux dispositions cantonales figurant aux articles 142c à 142e LC en ce qui concerne la procédure, l'exigibilité de la taxe et la garantie de son paiement au moyen de l'hypothèque légale. Ces dispositions, qui régissent de manière complète lesdits aspects, s'appliquent de manière contraignante aux cas de classement en zone à bâtir. S'agissant des changements d'affectation et des augmentations du degré d'affectation, une réglementation particulière relative à l'exigibilité peut être prévue (art. 142c, al. 1a LC). Il n'a pas été fait usage de cette possibilité, de telle sorte que les mêmes règles valent pour les classements en zone à bâtir, les changements d'affectation et les augmentations du degré d'affectation. Selon celles-ci, la taxe sur la plus-value est, dans tous les cas, exigible au moment de la construction ou de l'aliénation. Les dispositions contractuelles en cas de classement de terrain dans une zone d'extraction ou de décharge (qui peuvent déroger aux règles établies) sont réservées.

**Variante:** L'**article 3**, alinéa 1 renvoie aux articles 142d et 142e LC pour ce qui concerne la procédure et la garantie du paiement de la taxe au moyen de l'hypothèque légale; les dispositions contractuelles en cas de classement de terrain dans une zone d'extraction ou de décharge (qui peuvent déroger aux règles établies) sont toutefois réservées. L'exigibilité est réglée, à l'alinéa 2, de manière différenciée pour les classements en zone à bâtir, les changements d'affectation et les augmentations du degré d'affectation. Les dispositions cantonales figurant à l'article 142c, alinéa 1 LC s'appliquent aux classements en zone à bâtir.

**Lettre a:** en cas de classement en zone à bâtir, la taxe sur la plus-value est exigible suite à la construction ou à l'aliénation, conformément à la réglementation définitive des articles 142c, alinéa 1 LC et 5, alinéa 1bis (phrase 2) LAT.

**Lettre b:** en cas de changement d'affectation, la taxe sur la plus-value est exigible au moment de la construction, conformément à l'article 2, alinéa 2 DPC (autre option: au moment de l'aliénation au sens de l'art. 130 LI appliqué par analogie).

**Lettre c:** en cas d'augmentation du degré d'affectation, la taxe sur la plus-value est exigible au moment de la construction, conformément à l'article 2, alinéa 2 DPC (autre option: au moment de l'aliénation au sens de l'art. 130 LI appliqué par analogie).

L'**alinéa 2** [**Variante:** L'alinéa 3] de l'article 3 concerne les cas où la date d'exigibilité de la taxe ou la partie de son montant devenue exigible sont contestés. En règle générale, la commune facturera la taxe dès qu'elle est exigible (aliénation ou construction). Mais il peut arriver qu'en cas de construction partielle d'un bien-fonds par ses propriétaires, par exemple, le moment de l'exigibilité ou le montant de la taxe exigée donne lieu à des discussions. Dans ce cas, l'**alinéa 2** [**Variante:** l'alinéa 3] oblige la commune à rendre une décision, conformément aux prescriptions générales figurant à l'article 49 LPJA<sup>15</sup> (suprématie de la décision).

L'article 142e, alinéa 1 LC prévoit que des intérêts moratoires sont dus en cas de retard dans le paiement de la taxe sur la plus-value, mais la LC n'en fixe pas le niveau. Il appartient donc aux communes de fixer le niveau des intérêts moratoires dans leur règlement. L'**alinéa 3** [**Variante:** l'alinéa 4] contient une proposition de formulation à cet effet.

#### **Article 4**

Les communes sont libres de prévoir ou non une compensation de la plus-value résultant du classement de terrains dans une zone d'extraction ou de décharge. Dans ce cas, la compensation peut être convenue contractuellement, ce qui n'est pas possible pour les classements en zone à bâtir, les changements d'affectation ou les augmentations du degré d'affectation. En vertu de l'article 142a, alinéa 3 LC, ces contrats peuvent prévoir des prestations en espèces ou en nature pour compenser des avantages découlant de mesures d'aménagement. Dans ce domaine, la taxe sur la plus-value est facultative mais il s'agit bien de la compensation d'avantages dus à l'aménagement et non d'un impôt foncier ou sur le revenu (qui serait dû dans tous les cas). Il convient de convenir contractuellement d'une compensation équitable (art. 142b, al. 5 LC). La compensation facultative de la plus-value lors de l'affectation de terrains à des zones d'extraction de matériaux et de décharge se distingue donc de la compensation de la plus-value pour les classements en zone à bâtir, les changements d'affectation et les augmentations du degré d'affectation (pour lesquels la décision prévoit toujours une prestation en espèces), d'une part, par la forme de traitement (voie contractuelle) et les particularités qui en découlent (p. ex. au sujet de l'exigibilité et du calcul) et, d'autre part, par la possibilité de prévoir des prestations en nature. En outre, la valeur-seuil ancrée dans la LC pour les classements en zone à bâtir (art. 142a, al. 4 LC), les taux minimaux et maximaux pour le calcul du montant de la taxe (entre 20 et 50 % du montant de la plus-value, conformément à l'article

---

<sup>15</sup> Loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA; RSB 155.21).

142b, alinéa 3 LC) et la réglementation sur l'exigibilité (art. 142c, al. 1 LC) ne s'appliquent pas à la compensation par voie contractuelle de la plus-value. Il convient de respecter dans ce cas également l'interdiction prévue par la Constitution de l'imposition confiscatoire.

Il est recommandé aux communes qui souhaitent faire usage de la possibilité de conclure des contrats en application de l'article 142a, alinéa 3 LC de le prévoir dans leur règlement (**al. 1**). Il est ainsi clair que la commune fait usage de la possibilité offerte par l'article 142a, alinéa 3 LC. Le principe de l'égalité des droits instauré à l'article 8 Cst.<sup>16</sup> impose de prévoir une compensation contractuelle dans tous les cas visés par la disposition de la loi ou bien dans aucun de ces cas. C'est la raison pour laquelle l'article 4, alinéa 1 du règlement-type a un caractère contraignant («la commune convient [...]»). Cette disposition est à laisser de côté entièrement si la commune ne souhaite pas utiliser cette possibilité.

Le contenu et les modalités de la compensation de la plus-value dans le domaine de l'extraction de matériaux et des décharges sont convenus contractuellement, ce qui rend inutile l'introduction de dispositions à cet égard dans le règlement (**al.2**). En effet, une solution contractuelle n'a de sens que si elle est adaptée à chaque cas concret; elle ne peut donc pas être définie à l'avance en termes abstraits. Le principe de la proportionnalité s'applique aussi, bien entendu, à la compensation contractuelle de plus-values générées par des mesures d'aménagement.

*Remarque:* en principe, l'article 142f LC s'applique également à la compensation de la plus-value convenue contractuellement en cas de classement dans une zone d'extraction ou de décharge. Si la commune et le propriétaire foncier ont prévu contractuellement des prestations en nature pour compenser une plus-value relevant d'un aménagement, l'affectation au financement spécial prévu légalement et la part de 10 pour cent du produit de la compensation devant revenir au canton disparaissent, faute d'une prestation en espèces. Si le contrat prévoit en revanche une prestation en espèces, 10 pour cent des recettes enregistrées doivent être versées au canton, les 90 pour cent restants étant attribués au financement spécial tel qu'il est prévu par la loi. Les prestations en nature (et en espèces) convenues contractuellement doivent être utilisées pour des mesures d'aménagement au sens de l'article 142f, alinéa 2 LC, en relation avec l'article 5, alinéa 1<sup>er</sup> LAT.

### **Article 5**

Les communes ne peuvent pas employer à leur guise le produit de la taxe sur la plus-value. C'est la raison pour laquelle l'article 142f, alinéa 2 LC renvoie à l'article 5, alinéa 1<sup>er</sup> LAT (qui renvoie lui-même aux art. 5, al. 2 et 3, al. 2 et 3 LAT). Selon ces dispositions, le produit de la taxe sur la plus-value doit être utilisé pour les indemnités liées à des restrictions à la propriété dues à l'aménagement (cas d'expropriation) ainsi que pour d'autres mesures d'aménagement du territoire, en particulier pour ce qui concerne la préservation de terres agricoles et de surfaces d'assolement (art. 3, al. 2, lit. a LAT) ou des mesures visant à limiter l'extension du milieu bâti (art. 3, al. 3, lit. a<sup>bis</sup> LAT).

---

<sup>16</sup> Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101).

Le produit de la taxe sur la plus-value doit être déposé dans le financement spécial prescrit par la législation et utilisé conformément à l'affectation prévue, dans le respect des directives du droit financier (modèle comptable harmonisé, MCH2). Du point de vue de ce dernier, il convient de tenir compte du fait que, lorsque le produit de la taxe perçue est affectée à des investissements, seul le montant de l'amortissement ordinaire lié à l'objet peut être prélevé sur le financement spécial concerné (art. 88 OCo)<sup>17</sup>.

### **Article 6**

Comme l'indique expressément l'article 142f, alinéa 3 LC, il faut créer un financement spécial au sens de l'article 86 OCo<sup>18</sup> afin de garantir que le produit de la taxe sur la plus-value est affecté au but prescrit par la loi. Il s'agit donc d'un financement spécial requis par la loi.

L'**alinéa 1** rappelle que la commune crée un financement spécial comme le requiert l'article 142f, alinéa 3 LC. Son but découle directement de la LC, raison pour laquelle il est inutile de le rappeler ici.

L'**alinéa 2** prévoit que le financement spécial est alimenté par le produit de la taxe sous la forme de prestations en espèces<sup>19</sup>. L'article 142f, alinéas 2 et 3 LC rappelle que la taxe a une affectation liée et qu'il faut attribuer son produit à un financement spécial. Tous les revenus sous la forme de prestations en espèces doivent être déposés dans le financement spécial prescrit par la loi et utilisés conformément à l'affectation prévue, la mesure ayant généré la plus-value (classement en zone à bâtir, changement d'affectation, augmentation du degré d'affectation, classement en zone d'extraction ou de décharge avec compensation contractuelle) ne jouant ici aucun rôle.

Ainsi, il ressort de l'alinéa 2 du règlement-type que la *totalité* du produit de la taxe sur la plus-value doit alimenter le financement spécial sous forme de prestations en espèces. Cela vise les 90 pour cent de la taxe que la commune peut conserver en vertu de l'article 142f, alinéa 1 LC. La commune perçoit les 10 pour cent revenant au canton (art. 142f, al. 1 LC) à titre fiduciaire et les lui reverse immédiatement.

Les prestations *en nature* prévues le cas échéant par contrat en cas de classement de terrain dans une zone d'extraction ou de décharge ne sont pas concernées par cette disposition.

L'**alinéa 3** prévoit que le conseil communal peut décider de prélever des fonds sur le financement spécial quel que soit le montant de ces prélèvements. Il ne faut pas confondre cette décision de prélèvement avec la dépense pour laquelle il est prévu d'utiliser ledit prélèvement. La dépense elle-même doit bien sûr être arrêtée par l'organe compétent sur le plan financier<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Voir aussi l'ISCB n° 1/170.111/13.13

<sup>18</sup> Ordonnance du 16 décembre 1998 sur les communes (OCo; RSB 170.111).

<sup>19</sup> Le financement spécial prescrit par la loi est alimenté par le produit de la taxe sur la plus-value, mais aussi par le produit de la taxe d'incitation visée à l'article 126d, alinéa 5 LC.

<sup>20</sup> DANIEL ARN, in DANIEL ARN et al. (éd.), *Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern*, 1999, remarques liminaires ad articles 70 à 79, n. 22.

L'**alinéa 4** précise que le solde du financement spécial visé ici ne peut pas être négatif. Cela signifie qu'il est interdit de consentir des avances en faveur du compte général (compte financé par les impôts) prélevées sur le financement spécial.

### Article 7

L'**alinéa 1** établit quelles tâches dans le domaine de la compensation de la plus-value incombent à quels organes de la commune, en particulier qui est habilité à rendre les décisions et les arrêtés nécessaires (décision fixant le montant de la taxe selon l'art. 142d, al. 1, 2 et 3 LC et décision constatant que la taxe est exigible). La compétence de décision échoit au conseil communal, ce qui devrait être approprié pour la plupart des communes.

**Variante: l'alinéa 2** prévoit que la compétence de conclure les contrats de compensation de la plus-value pour les terrains classés en zone d'extraction ou de décharge pour toutes les communes qui ont choisi de faire usage de cette possibilité échoit au conseil communal. La disposition précise toutefois que les décisions relatives aux engagements contractuels ayant une incidence financière (p. ex. extension de l'équipement technique) restent du ressort de l'organe compétent en matière financière. L'alinéa 2 ne constitue donc pas une délégation de compétence financière au conseil communal. Les contrats de compensation de la plus-value pour les terrains classés en zone d'extraction ou de décharge doivent être conclus, c'est-à-dire signés (art. 142d, al. 4 LC) et portés à la connaissance de l'OACOT directement après leur signature (art. 120b, al. 3 OC), avant la décision relative aux mesures d'aménagement concernées.

### Article 8

L'article 8 règle l'entrée en vigueur du règlement. Celle-ci doit être publiée au préalable conformément à l'article 45 OCo.

**Variante:** La compétence relative à l'entrée en vigueur du règlement échoit au conseil communal. Celui-ci doit par conséquent fixer de manière formelle la date d'entrée en vigueur du règlement, qui doit être publiée au préalable conformément à l'article 45 OCo.

Les articles 142 à 142f LC s'appliquent à tous les classements en zone à bâtir, changements d'affectation et augmentations du degré d'affectation ainsi qu'aux classements de terrains en zone d'extraction ou de décharge dont les plans ont été déposés publiquement après l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions du droit cantonal (1<sup>er</sup> avril 2017). Les communes qui ont mis des plans à l'enquête après le 1<sup>er</sup> avril 2017 mais qui n'ont pas encore adopté et fait entrer en force un règlement relatif à la taxe sur la plus-value peuvent uniquement percevoir une taxe sur la plus-value de 20 pour cent pour les classements en zone à bâtir, comme le prévoit l'article 142, alinéa 3 LC. En l'absence d'un règlement, les communes ne peuvent pas compenser les plus-values résultant de changements d'affectation, d'augmentations du degré d'affectation ni de classements de terrains en zone d'extraction ou de décharge.

### Article 9

Comme le produit de la compensation de la plus-value avait déjà une affectation liée en vertu de l'ancien droit («pour certains buts d'intérêt public»; cf. art. 142 aLC), les communes possè-

dent généralement déjà des financements spéciaux. Le règlement-type propose donc à l'article 9 une disposition abrogeant l'ancien droit et prévoyant le transfert des fonds dans le financement spécial selon le nouveau droit. Les règlements édictés selon l'ancien droit (art. 142 aLC) doivent être abrogés en application du principe du parallélisme des formes, c'est-à-dire selon la même procédure (et donc par le même organe) que lors de leur édicition. Si des fonds sont encore disponibles dans un financement spécial selon l'ancien droit, ils sont automatiquement transférés dans le financement spécial prescrit par le nouveau droit (art. 142f LC) et doivent être utilisés conformément à l'affectation prévue (au sens de l'art. 142f LC en relation avec l'art. 5, al. 1<sup>er</sup> LAT)<sup>21</sup>.

**Variante:** Le produit de la compensation de la plus-value avait déjà une affectation liée en vertu de l'ancien droit («pour certains buts d'intérêt public»; cf. art. 142 aLC), les communes possèdent généralement déjà des financements spéciaux. L'article 9 prévoit que les financements spéciaux selon l'ancien droit et les règlements y relatifs sont conservés. Au lieu de dissoudre l'ancien financement spécial et de transférer ses fonds dans le nouveau financement spécial (art. 142f LC), il est également possible de le conserver et d'utiliser ses fonds conformément aux dispositions édictées selon l'ancien droit. Il serait illicite, en revanche, de transférer des fonds de l'ancien financement spécial dans le compte général de la commune puisque l'ancien droit affectait déjà le produit de la compensation de la plus-value (conventionnelle ou non) à un but déterminé<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Voir aussi l'ISCB n° 1/170.111/13.13.

<sup>22</sup> Voir aussi l'ISCB n° 1/170.111/13.13.