



Direction de l'intérieur et de la justice  
Office des affaires communales et de l'organisation du territoire  
Unité francophone, Service de l'aménagement local et régional

Hauptstrasse 2, case postale  
2560 Nidau  
+41 31 635 25 90  
oacot@be.ch  
www.be.ch/oacot

N° de l'affaire: 2016.JGK.5838

Berne, le 30 avril 2021

**Foire aux questions sur la nouvelle réglementation de la compensation des avantages dus à l'aménagement (taxe sur la plus-value) conformément aux dispositions des articles 142 et suivants de la loi sur les constructions (LC) compte tenu des modifications du 12 septembre 2019 de la LC et du 22 janvier 2020 de l'ordonnance sur les constructions (OC)**

1. En cas de changement d'affectation ou d'augmentation du degré d'affectation, la commune pourrait-elle prévoir une franchise ou une limite d'exonération dépassant 20 000 francs (vu que la décision de percevoir dans ces cas une taxe sur la plus-value relève de l'autonomie communale)?  
*L'article 142a, alinéa 4 LC définit une valeur-seuil contraignante (une limite d'exonération et non une franchise) pour la plus-value résultant de mesures d'aménagement en cas de classement en zone à bâtir (voir la modification de la LC du 12 septembre 2019). Sauf disposition contraire du règlement communal en la matière, cette limite d'exonération s'applique aussi aux plus-values résultant de mesures d'aménagement en cas de changement d'affectation et d'augmentation du degré d'affectation (art. 142a, al. 5 LC). Il appartient donc aux communes de décider si elles souhaitent fixer une valeur-seuil plus élevée ou une franchise. Elles sont toutefois soumises aux dispositions de l'article 5, alinéa 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT). Cet alinéa précise qu'il faut «tenir compte équitablement des avantages [...] majeurs qui résultent de mesures d'aménagement». Dans sa jurisprudence, le Tribunal fédéral a considéré qu'un montant de 100 000 francs n'était pas compatible avec le droit fédéral (ATF 143 II 568) et a retenu un montant de 30 000 francs comme valeur indicative. Lorsqu'un montant dépasse sensiblement cette valeur indicative, une justification spéciale est nécessaire (voir l'arrêt du Tribunal fédéral 1C\_245/2019, le rapport sur la modification de la LC du 12 septembre 2019 et le rapport sur la modification de l'OC du 22 janvier 2020).*
2. La commune peut-elle et doit-elle prévoir des réglementations pour les constructions existantes (anticipation des frais de démolition), les sites contaminés et les restrictions de droit privé en matière de construction (aucune plus-value ne peut être réalisée en raison d'une servitude de droit privé)? Conformément à l'article 120b, alinéa 4 OC, aucune déduction ne peut être octroyée concernant le montant de la plus-value évalué d'après une méthode éprouvée.
3. Des discussions avec les bureaux du registre foncier ont-elles eu lieu? Quelle est la procédure à suivre? Suffit-il de porter la décision en matière de taxe sur la plus-value à la connaissance du bureau du registre foncier ou faut-il encore entreprendre d'autres démarches? L'obligation concernant la taxe sur la plus-value peut-elle ou doit-elle faire l'objet d'une mention au registre foncier? Par quel moyen la commune peut-elle connaître les mutations économiques assimilables à des aliénations au sens de l'article 130, alinéa 2 de la loi sur les impôts (LI)? En application de l'article

*120b, alinéa 1 OC, la commune notifie toutes les décisions et tous les arrêtés relatifs à la compensation d'avantages dus à l'aménagement à l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT). Par ailleurs, elle porte à la connaissance de l'OACOT, directement après leur signature, tous les contrats relatifs à la compensation d'avantages dus à l'aménagement qui ont été conclus dans le cas de classement de terrain dans une zone d'extraction ou de décharge (art. 120b, al. 3 OC). Afin que les créances et les intérêts moratoires découlant de la taxe sur la plus-value soient garantis, il existe, en faveur de la commune, une hypothèque légale au sens de l'article 109a, lettre d1 de la loi sur l'introduction du Code civil suisse (voir l'art. 142e, al. 1 LC). Conformément à l'article 142c, alinéa 3 LC, les bureaux du registre foncier établissent, lorsqu'ils en ont connaissance, une annonce pour chaque cas où la taxe sur la plus-value devient exigible et mettent ces informations à la disposition des communes sous une forme appropriée.*

4. La part de 10 pour cent du produit de la taxe sur la plus-value attribuée au canton n'est-elle due qu'en cas de classement de terrains en zone à bâtir ou l'est-elle de même pour la taxe que la commune a décidé de percevoir en cas de changement d'affectation ou d'augmentation du degré d'affectation? *La répartition du produit de la taxe sur la plus-value vaut pour tous les cas où la commune perçoit une taxe sur la plus-value (art. 142f, al. 1 LC).*
5. La commune pourrait-elle opter pour une définition plus restrictive de l'utilisation du produit de la taxe et la limiter à certaines mesures d'aménagement prévues par l'article 5, alinéa 1<sup>er</sup> LAT? *Cette option serait envisageable. Le principe du mécanisme en cascade doit toutefois être respecté: les ressources doivent d'abord être utilisées pour le financement des déclassements nécessaires, avant de pouvoir ensuite servir aux autres mesures d'aménagement (art. 142f, al. 2 LC).*
6. Précisions concernant la procédure à suivre pour les communes souhaitant reprendre le règlement-type de l'OACOT relatif à la taxe sur la plus-value et devant abroger en parallèle des dispositions à cet égard, devenues obsolètes ou contraires au droit, du règlement de construction: *Lorsque le cas se présente, l'adaptation de la disposition du règlement de construction et l'édiction du règlement relatif à la taxe sur la plus-value doivent être concomitantes. L'adaptation en question doit suivre la procédure fixée par la LC. A noter cependant que la procédure applicable en l'occurrence peut être celle prévue pour les modifications mineures (voir l'art. 122, al. 7 OC) dans la mesure où il s'agit d'une adaptation de la législation au droit supérieur (voir aussi l'art. 52, al. 3 de la loi sur les communes). Après que le conseil communal l'a décidée, l'abrogation (la suppression) de la disposition du règlement de construction doit encore être approuvée par l'OACOT. Le règlement relatif à la taxe sur la plus-value, quant à lui, n'a pas besoin d'être approuvé (voir le rapport sur la révision de la LC du 24 avril 2019 concernant l'art. 142, al. 4, p. 6 s. et explications concernant le règlement-type).*
7. En cas de classement temporaire de terrain dans une zone à bâtir (extraction de matériaux), la part de 10 pour cent du canton doit-elle aussi être versée? *Conformément à l'article 142f, alinéa 1 LC, le produit de la taxe sur la plus-value est attribué à raison de 10 pour cent au canton. Cette disposition s'applique également lorsque la taxe a été convenue contractuellement pour un classement de terrain dans une zone d'extraction ou de décharge. Par conséquent, 10 pour cent du produit sont dus au canton en cas de prestations en espèces. Une précision doit être apportée: Lorsque la commune et les propriétaires fonciers prévoient des prestations en nature pour la compensation de la plus-value résultant de mesures d'aménagement, l'affectation au financement spécial et la part de 10 pour cent du produit de la compensation devant revenir au canton disparaissent, faute d'une prestation en espèces.*
8. La compensation des avantages résultant de mesures d'aménagement peut-elle aussi prendre la forme de prestations en nature? *Le règlement-type (comme d'ailleurs la LC et la LAT) parle d'une taxe. Par essence, une taxe correspond à une prestation en espèces. Par ailleurs, le produit de la*

*taxe doit être affecté à un financement spécial, ce qui présuppose qu'il s'agisse d'une prestation en espèces. La part de 10 pour cent qui revient au canton doit également prendre la forme d'une prestation en espèces puisqu'il est également tenu d'attribuer le montant en question à un financement spécial. Enfin, les dispositions fédérales prévoient que la taxe perçue au titre de la compensation de la plus-value est déduite du gain lors du calcul de l'impôt sur les gains immobiliers, de sorte qu'il doit s'agir d'une prestation en espèces. Une prestation en nature ne peut être convenue que dans le seul cas des classements de terrain dans une zone d'extraction ou de décharge (art. 142a, al. 3 LC).*

9. Lorsque des immeubles de son patrimoine financier doivent être classés en zone à bâtir, la commune est assujettie à la taxe (art. 142, al. 2 LC). La commune doit-elle rendre une décision au sujet de cette taxe (art. 142d LC) pour fixer la part due au canton de manière indirecte (art. 142f LC)? Dans ce cas, la plus-value résultant de mesures d'aménagement devrait être évaluée à l'aide de méthodes éprouvées. Le canton aurait-il qualité pour agir? Une commune ne peut pas rendre une décision contre elle-même. Conformément à l'article 120b, alinéa 5 OC, le conseil communal fixe par voie d'arrêté le montant de la taxe perçue pour une plus-value résultant de mesures d'aménagement sur des terrains du patrimoine financier; c'est aussi sous cette forme qu'il fait connaître le montant dû au canton à ce titre. La commune doit ensuite notifier ces arrêtés à l'OACOT en vertu de l'article 120b, alinéa 1 OC. En tant que destinataire immédiat, l'OACOT a qualité pour former recours. La non-perception de la taxe sur la plus-value dans les cas prévus aux articles 142, alinéa 2 et 142a, alinéas 4 et 5 LC qui concernent des terrains communaux est établie par le conseil communal par voie d'arrêté (art. 120b, al. 6 OC).
10. Lorsqu'une commune achète à des tiers des immeubles destinés à être classés en zone à bâtir, les tiers devraient être soumis à la taxe sur la plus-value sauf si le transfert de propriété a lieu avant l'entrée en force de la révision de l'aménagement local, la décision n'étant rendue qu'à ce moment (art. 142d, al. 3 LC). Si tel n'est pas le cas, le chemin est pour le moins cahoteux pour les communes qui souhaitent acquérir des terrains et s'assurer de leur disponibilité. L'acquisition de terrains avant qu'un arrêté de classement en zone à bâtir soit publié présupposerait que la commune dispose de l'autorisation nécessaire au sens de la loi fédérale sur le droit foncier rural, pour autant que personne ne fasse valoir une priorité du fait qu'elle l'exploite à titre personnel. La taxe sur la plus-value pèse sur les tiers (qui en tant que vendeurs sont créanciers) si la commune leur a acheté un terrain (grevé par une taxe sur la plus-value latente) après l'entrée en force de la révision de l'aménagement local. Si la commune achète un terrain à des tiers avant que la mesure d'aménagement soit entrée en force et qu'il en résulte une plus-value, la taxe sur la plus-value est liée au terrain jusqu'à ce qu'il soit aliéné ou construit (c.-à-d. que la taxe soit rendue exigible).
11. Comment la situation se présente-t-elle ensuite, une fois la décision «définitive» rendue? Le principe de la publicité s'applique-t-il? La décision fixant le montant de la taxe est publique dans la mesure où aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose, conformément à la législation sur l'information.
12. Selon l'article 142d, alinéa 3 LC, la commune rend la décision fixant le montant de la taxe dès l'entrée en force des plans. Combien de temps la commune doit-elle ou peut-elle attendre avant de rendre cette décision? Le délai de prescription (de 10 ans) pour les créances de droit public s'applique-t-il dans ce cas de figure? La décision fixant le montant de la taxe doit être rendue immédiatement après l'entrée en force des plans. La prescription absolue est de 10 ans.
13. A quel moment la commune doit-elle disposer d'un règlement relatif à la taxe sur la plus-value pour pouvoir rendre des décisions sur cette base? La décision fixant le montant de la taxe est rendue dès l'entrée en force des plans (art. 142d, al. 3 LC). Le règlement doit être entré en force au moment où la décision est rendue. Il est vivement recommandé au conseil communal d'informer les

*propriétaires fonciers concernés conformément à l'article 142d, alinéa 2 LC en leur faisant savoir qu'est réservée l'édition d'un nouveau règlement ou la modification du règlement existant. Si, par exemple, il envisage d'édicter un tel règlement lors du dépôt public, l'omission d'une telle information serait contraire au principe de la bonne foi.*

14. Dans la mesure où une commune ne souhaite pas percevoir plus que les 20 pour cent de la plus-value prescrits par la législation fédérale dans le cas d'un classement en zone à bâtir, l'article 142 LC constitue-t-il une base légale suffisante ou la commune doit-elle édicter un règlement? Les communes qui ne disposent pas (encore) d'un règlement perçoivent une taxe de 20 pour cent de la plus-value résultant de mesures d'aménagement en cas de classement en zone à bâtir en application des dispositions de la LC (voir l'art. 142, al. 5 LC). Un règlement communal n'est par conséquent pas nécessaire.
15. Après que la décision lui a été notifiée, le canton retient-il lui-même la part de 10 pour cent de la taxe sur la plus-value? Non. Lorsqu'une partie ou la totalité du montant de la taxe sur la plus-value est exigible, la commune établit une facture et s'assure que le versement est effectué. La commune transfère ensuite au canton la part de 10 pour cent qui lui est due. En cas de question, la commune peut s'adresser à la personne responsable de la comptabilité de l'OACOT (031 633 77 38).
16. Lorsqu'ils en ont connaissance, les bureaux du registre foncier établissent une annonce pour chaque cas où la taxe sur la plus-value devient exigible et mettent ces informations à la disposition des communes sous une forme appropriée (art. 142c, al 3 LC). Cette disposition concerne-t-elle aussi bien l'aliénation que la construction? L'obligation d'annoncer des bureaux du registre foncier ne porte que sur l'aliénation qui rend la taxe exigible. L'exigibilité de la taxe sur la plus-value résultant de mesures d'aménagement suite à une construction au sens de l'article 2, alinéa 2 du décret concernant la procédure d'octroi du permis de construire (DPC) est fixée à la réception du banquetage ou, si une réception du banquetage n'est pas nécessaire, à l'exécution de travaux, de changement d'affectation ou d'autres mesures qui, à eux seuls, nécessiteraient un permis de construire.
17. Selon l'article 142b, alinéa 1, 2<sup>e</sup> phrase LC, le montant de la plus-value doit être évalué à l'aide de méthodes éprouvées. Existe-t-il des prescriptions cantonales à cet égard? L'adjectif «éprouvées» implique une certaine qualification. Le canton n'a cependant pas prévu de prescriptions concernant la méthode, une certification ou tout autre procédé de cette nature. Par conséquent, les propriétaires fonciers concernés ou l'OACOT peuvent mettre en cause la méthode d'évaluation et sa qualification s'ils attaquent la décision sur la plus-value.
18. Une commune a décidé de renoncer à l'édition d'un règlement relatif à la taxe sur la plus-value et de percevoir le pourcentage du montant prévu par la loi fédérale (20 % en cas de classement en zone à bâtir). Est-elle autorisée à fixer le montant de la taxe dans la décision en fonction de la compensation du renchérissement selon l'indice bernois des frais de construction dans la mesure où il n'existe pas de règlement relatif à la taxe sur la plus-value qui régit expressément le calcul de la plus-value? Conformément à l'article 142, alinéa 5 en relation avec l'article 142d, alinéa 3a LC, la taxe sur la plus-value est soumise jusqu'à son exigibilité au renchérissement, qui est fixé sur la base de l'indice suisse des prix à la consommation (<https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/prix/enquetes/lik.html>). Il n'est pas possible d'édicter et d'appliquer une réglementation communale différente (portant par exemple sur l'indice bernois des frais de construction).
19. Une commune bénéficie d'un avantage à la suite d'une mesure d'aménagement sur un des immeubles de son territoire lui appartenant. La commune est-elle soumise à la compensation de la plus-value? Une décision concernant la taxe sur la plus-value doit-elle être rendue dans ces cas? Dans ces circonstances, les communes sont tenues de percevoir une taxe pour une plus-value résultant de mesures d'aménagement sur un terrain communal qui ne sert pas directement des fins

publiques (art. 142, al. 2 LC). Elles ne peuvent toutefois pas rendre de décision contre elles-mêmes; le montant doit être fixé par le conseil communal sous la forme d'un arrêté (art. 120b, al. 5 OC). Cet arrêté précise également que le montant est attribué à un financement spécial et qu'une partie (10 % de la taxe) est versée au canton. Le cas échéant, le conseil communal doit établir la non-perception de la taxe par voie d'arrêté également (art. 120b, al. 6 OC). L'arrêté en question est à notifier à l'OACOT en application de l'article 120b, alinéa 1 OC.

20. Les coûts de l'inscription de l'hypothèque légale pour garantir les créances et les intérêts moratoires découlant de la perception de la taxe sur la plus-value peuvent-ils être imputés aux propriétaires fonciers et l'option doit-elle être inscrite dans un règlement? Dès lors qu'il existe une base légale dans un règlement communal, les coûts d'inscription de l'hypothèque légale sont susceptibles d'être facturés aux propriétaires fonciers.
21. Les frais d'estimation de la plus-value peuvent-ils être assumés au moyen du financement spécial au sens de l'article 142f, alinéa 3 LC? Les produits de la taxe alloués au financement spécial conformément à l'article 142f, alinéa 2 LC ne sont utilisables que dans la mesure prévue par l'article 5, alinéa 1<sup>er</sup> LAT. Les frais d'estimation n'entrent dans aucune des affectations rendues possibles par la disposition fédérale. Les montants ne peuvent donc pas être prélevés sur le financement spécial constitué des produits de la taxe sur la plus-value.
22. Est-il vrai que la taxe sur la plus-value est soumise à la compensation du renchérissement conformément à l'article 142d, alinéa 3 LC? En cas de retard, est-il possible de prévoir un intérêt moratoire? 1) L'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> mars 2020, de l'article 142d, alinéa 3a LC a créé la base légale cantonale nécessaire pour la compensation du renchérissement. Toutes les communes sont soumises à cette règle, qui se subroge aux éventuelles réglementations communales préalablement existantes.  
2) Selon les explications concernant le règlement-type relatif à la taxe sur la plus-value, les communes peuvent prévoir des intérêts moratoires en application de l'article 142e LC. Le taux de cet intérêt n'a cependant pas été fixé dans la LC lorsque le Grand Conseil en a approuvé la modification. Aussi doit-il figurer dans un règlement. L'article 3, alinéa 3 du règlement-type de l'OACOT contient une proposition de formulation à cet effet. A notre avis, les communes qui ne disposent pas d'un règlement relatif à la taxe sur la plus-value peuvent appliquer par analogie les dispositions sur les intérêts moratoires inscrites dans un règlement fixant les émoluments et les taxes. Notre opinion se fonde sur la jurisprudence du Tribunal fédéral portant sur les cas où il n'existe pas de disposition (spéciales) expresses dans un règlement au sujet de la prescription. Dans ces cas, les dispositions d'autres règlements relatives à la prescription de prétentions de droit public analogues peuvent être appliquées ou, en cas d'absence totale de ce genre de dispositions, le délai de prescription doit être fixé selon des principes généraux (lire parmi beaucoup d'autres: ATF 112 Ia 260 avec renvois).
23. A quel moment exactement la taxe sur la plus-value est-elle exigible? La date de l'aliénation correspond-elle à celle des contrats ou à celle de l'inscription au registre foncier? Un héritage est-il assimilé à une aliénation? En vertu des articles 971 et 972 du Code civil suisse (CC), un droit réel n'est constitué sur un immeuble (p. ex. propriété) que si l'inscription au registre foncier a eu lieu. L'effet des droits réels remonte à l'époque où l'inscription a été faite dans le journal (voir l'art. 972, al. 2 CC). Nous partons donc du principe que la date déterminante est celle de l'inscription au registre foncier. Selon l'article 142c, alinéa 1 LC, la taxe sur la plus-value est exigible en cas de classement en zone à bâtir lorsque la plus-value résultant de mesures d'aménagement est réalisée suite à une construction (art. 2, al. 2 DPC) ou à une aliénation. Les procédés énumérés à l'article 130 LI sont considérés par analogie comme des cas d'aliénation. L'héritage ne figure pas dans l'énumération de l'article 130 LI et ne rend donc pas la taxe exigible. Quant aux cas de changement d'affectation et d'augmentation du degré d'affectation, les prescriptions de l'article 142c, alinéa 1

*LC s'appliquent également, pour autant que les communes n'en disposent pas autrement dans leur règlement (voir l'art. 142c, al. 1a LC). Dans les deux situations, la commune peut aussi fixer l'exigibilité dans un règlement qui lui est propre.*

Office des affaires communales et  
de l'organisation du territoire  
Service de l'aménagement local et régional