TF, 05.04.2022, 1C_233/2021

Un régime de compensation qui se contente de mettre en œuvre l'art. 5 al. 1bis LAT en ne prévoyant une compensation de la plus-value que lors de nouveaux classements en zone à bâtir est contraire au droit fédéral. La compensation de la plus-value doit également porter sur les changements d'affectation et les augmentations du degré d'affectation selon l'art. 5 al. 1 LAT.

Faits

La commune de Meikirch dans le canton de Berne adopte son règlement sur la compensation de la plus-value en matière d'aménagement du territoire (cf. art. 5 LAT).

Ce règlement soumet le classement durable d'un terrain en zone à bâtir à la compensation de la plus-value. Les changements d'affectation et les augmentations du degré d'affectation sont exclus du prélèvement de la taxe sur la plus-value.

Un habitant de la commune conteste ce règlement sans succès devant les instances cantonales. Il forme un recours abstrait en matière de droit public au Tribunal fédéral. Celui-ci doit se prononcer sur l'interprétation des al. 1 et 1bis de l'art. 5 LAT pour déterminer s'il est conforme au droit fédéral de ne soumettre que le classement d'un terrain en zone à bâtir à la compensation de la plus-value.

Droit

L'art. 5 al. 1 LAT prévoit que le droit cantonal établit un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement. L'art. 5 al. 1bis LAT ajoute que les avantages résultant de mesures d'aménagement sont compensés par une taxe d'au moins 20 %. La compensation est exigible lorsque le bien-fonds est construit ou aliéné. Le droit cantonal conçoit le régime de compensation de façon à compenser au moins les plus-values résultant du classement durable de terrains en zone à bâtir.

L'art. 5 al. 1 LAT consacre un mandat législatif général au canton, respectivement aux

communes, de prévoir un régime de compensation pour les avantages et inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement.

Dans l'ATF 147 I 225, le Tribunal fédéral s'est prononcé sur le rapport entre les al. 1 et 1bis de l'art. 5 LAT. Alors que l'al. 1bis ne vise que le classement durable de terrains en zone à bâtir, l'al. 1 concerne de manière générale toutes les mesures d'aménagement. Le Tribunal fédéral a alors retenu que l'al. 1bis n'est pas une *lex specialis* par rapport à l'al. 1, lequel conserve une portée juridique propre. Ainsi, un régime de compensation qui se contente de mettre en œuvre les exigences de l'art. 5 al. 1bis LAT en ne prévoyant une compensation de la plus-value que lors de nouveaux classements en zone à bâtir est contraire au droit fédéral.

Cet arrêt a fait l'objet de critiques doctrinales. En substance, notamment en raison de la formule « au moins », l'art. 5 al. 1bis LAT constituerait un standard minimal pour les cantons sous la forme d'un mandat législatif général et il serait illogique de leur imposer des obligations plus étendues en application de l'art. 5 al. 1 LAT.

Le Tribunal fédéral n'adhère pas à ces critiques et conserve l'interprétation retenue dans l'ATF 147 I 225. Il indique notamment que le législateur aurait pu supprimer l'al. 1 lors de l'adoption de l'al. 1bis, ce qu'il n'a pas fait. Par ailleurs, le Tribunal estime, d'un point de vue méthodique, que l'on ne saurait déduire de la formulation de l'al. 1bis (« au moins ») que l'al. 1 doit perdre sa signification. Il est par exemple possible de prévoir une compensation des plus-values qui résultent d'autres mesures de planification (art. 5 al. 1 LAT) par d'autres instruments (par exemple le contrat de droit administratif) que la compensation prévue à l'art. 5 al. 1bis LAT.

L'art. 5 al. 1 LAT est donc juridiquement contraignant. En soumettant les avantages qui résultent de mesures d'aménagement à la compensation de la plus-value, il vise également les changements d'affectation et les augmentations du degré d'affectation. Les cantons, respectivement les communes, sont tenus d'exécuter ce mandat législatif.

En l'espèce, le règlement de la commune de Meikirch se limite à soumettre le classement en zone à bâtir au régime de compensation des avantages. Par conséquent, il viole l'art. 5 al. 1

LAT.

Partant, le Tribunal fédéral admet le recours et ordonne au canton de Berne et à la commune de Meikirch d'adopter un règlement conforme aux exigences de l'art. 5 al. 1 LAT.

Proposition de citation : TOBIAS SIEVERT, La compensation de la plus-value (art. 5 al. 1 et al. 1bis LAT), in: https://lawinside.ch/1190/