

UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL

Faculté de droit et des sciences économiques

Les contributions d'équipement

plus particulièrement
en droit neuchâtelois

THÈSE

présentée à la Faculté de droit et des sciences économiques
pour obtenir le grade de docteur en droit

par

René Reitter

IMPRIMERIE CENTRALE NEUCHÂTEL

1986



2000 Neuchâtel, -----

UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL
FACULTÉ DE DROIT
ET DES SCIENCES ÉCONOMIQUES
LE DOYEN

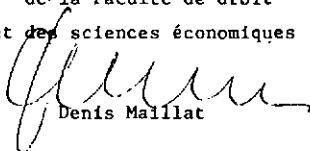
Avenue du 1er-Mars 26

Monsieur René REITTER est autorisé à imprimer sa
thèse de doctorat en droit intitulée "Les contributions
d'équipement, plus particulièrement en droit neuchâtelois".

Il assume seul la responsabilité des opinions
énoncées.

Neuchâtel, 21 juillet 1986

Le doyen
de la Faculté de droit
et des sciences économiques


Denis Maillat

Je tiens à exprimer ici ma profonde gratitude au Professeur Jacques Béguelin, directeur de thèse, qui par sa disponibilité, son soutien et son aide efficace a grandement facilité l'élaboration de cette étude. Mes remerciements vont également au Professeur Philippe Bois, co-rapporteur de la thèse, pour ses conseils avisés.

Je ne saurais oublier de remercier les nombreuses autorités cantonales et communales pour leur renseignements et leur documentation qui m'ont été d'une très grande utilité pour la réalisation de ce travail.

Table des matières

Pages

Abréviations	X
Bibliographie	XII
Législation cantonale	XIX
Législation communale	XX

PREMIERE PARTIE

LES PRINCIPES JURIDIQUES GENERAUX

CHAPITRE PREMIER

LES CONTRIBUTIONS PUBLIQUES ET LEUR
CLASSIFICATION

Section 1.	Généralités	1
Section 2.	Les impôts	1
Section 3.	Les contributions causales	2
§1	Définition et nature juridique des contributions causales	2
§2	L'utilité de la distinction entre les impôts et les contributions causales	9
1.	L'interdiction de la double imposition intercantonale	9
2.	L'exonération fiscale de certaines collectivités publiques et d'autres organismes	9
§3	Les contributions mixtes	11
§4	Les différents types de contributions causales	15

	Pages
1. Généralités	15
2. Définitions	16
3. Les taxes	17
4. Les charges de préférence	20
5. Les contributions de remplacement	21
6. Les autres contributions cadastrales	26
a) Les prélèvements de plus-value	27
b) Les droits de monopole	31
\$5 Les principes juridiques applicables au droit des contributions cadastrales	32
1. Les principes généraux	32
a) Le principe de la légalité	32
b) Le principe de la proportionnalité	43
2. Les principes particuliers du droit des contributions cadastrales	45
a) Le principe de la couverture des frais	45
b) Le principe de la compensation de la plus-value	48
\$6 Les contributions cadastrales et les libertés individuelles	49
1. La garantie de la propriété	50
2. La liberté du commerce et de l'industrie	52

CHAPITRE II

LES CONTRIBUTIONS CAUSALES ET L'AMENAGEMENT OU TERRITOIRE

Section 1.	Généralitéa	55
Section 2.	Les contributions d'équipement	56
\$1	La nature juridique dea contributions d'équipement	57
1.	Généralités	57
2.	L'avantage économique particulier	58
3.	La justification dea contributions d'équipement	63
\$2	Les ouvrages publics pour lesquels des contributions d'équipement peuvent être perçues	64
1.	Les routea	65
a)	Les routea nationales	65
b)	Lea routea cantonalea	66
c)	Lea routea communalea	66
d)	Lea trottoira et places de parc	67
2.	Lea canaux-égouta	67
3.	Lea conduitea d'eau	68
4.	Lea conduitea d'électricité	69
5.	Lea conduitea de gaz	69
6.	Lea autrea ouvragea	69
a)	Les parca, places de jeux etc.	70

		Pages
b)	Les réseaux d'antennes collectives	71
c)	Les réseaux de chauffage à distance	74
§3	Le débiteur des contributions d'équipement	74
1.	Le propriétaire de l'immeuble concerné	75
2.	Le bénéficiaire d'un droit de superficie	79
3.	Les problèmes en cas de transfert de la propriété de l'immeuble	81
4.	Le locataire	84
§4	Le calcul des contributions d'équipement	85
1.	La répartition des frais entre la collectivité et les propriétaires intéressés	86
a)	Les routes	86
b)	Les canaux-égouts	87
c)	Les conduites d'eau	88
d)	Les conduites d'électricité	89
e)	Les conduites de gaz	90
f)	Les autres ouvrages	90
2.	La détermination des immeubles bénéficiaires et le partage des contributions entre les différents propriétaires	90
3.	Le système de la riveraineté	92
4.	Le système du périmètre intéressé	94

	Pages
Section 3. Les taxes de raccordement	101
§1 Généralités	101
§2 La nature juridique des taxes de raccordement	101
§3 La distinction entre la taxe de raccordement et la taxe d'utilisation au sens étroit	102
§4 La distinction entre la taxe de raccordement et la contribution d'équipement	103
§5 Le calcul de la taxe de raccordement	104
§6 Les rapports qui peuvent exister entre les taxes de raccordement et les contributions d'équipement	105
Section 4. Les compétences législatives des différentes collectivités publiques en matière de contributions d'équipement et de taxes de raccordement	106
§1 La Confédération	106
1. L'art. 34 sexies de la Constitution fédérale	106
2. La loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements	106
3. La loi fédérale sur l'aménagement du territoire	109
4. L'art. 19 LAT par rapport aux art. 4 ss. LCL	112
5. La loi fédérale sur la protection de l'environnement	113
§2 Les cantons et les communes	113

DEUXIEME PARTIE**LES CONTRIBUTIONS D'EQUIPEMENT EN DROIT
NEUCHATELOIS****CHAPITRE PREMIER****LES SOURCES DU DROIT NEUCHATELOIS**

Section 1.	Le droit cantonal	115
\$1	La loi sur les constructions	115
\$2	La loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique	122
\$3	La loi sur l'énergie	124
\$4	La loi sur les eaux	130
\$5	La loi sur les améliorations foncières	130
Section 2.	La réglementation communale	131
\$1	Les règlements d'aménagement ou d'urbanisme	133
\$2	Les autres règlements	134

CHAPITRE II**L'EQUIPEMENT DES TERRAINS PAR LA
COLLECTIVITE PUBLIQUE**

Section 1.	Généralités	136
Section 2.	Les différents plans en matière d'équipement	139
\$1	Les plans d'aménagement communaux	139
\$2	Les plans d'alignement	140

VII

	Pages
\$3 Les plans de quartier et plans de masse	141
\$4 Les plans de propriétaires	141
Section 3. L'équipement des terrains à bâtir par la commune	142
\$1 Généralités	142
\$2 La notion du périmètre de localité	143
\$3 Le financement des ouvrages d'équipement	144

CHAPITRE III

LA PARTICIPATION DES PROPRIETAIRES FONCIERS AUX FRAIS D'EQUIPEMENT

Section 1. Les contributions d'équipement	145
\$1 Les ouvrages qui peuvent donner lieu au prélèvement de contributions d'équipement	145
1. Les routes communales	145
2. Les trottoirs	147
3. Les canaux-égouts	147
4. Les conduites d'eau	148
5. Les conduites d'électricité	148
6. Les conduites de gaz	148
7. Les autres ouvrages (places de jeux, parcs etc.)	149
8. Les chauffages à distance	149

VIII

	Pages
\$2	Le calcul de la contribution 149
1.	Le système de la riveraineté 150
2.	Le système du périmètre intéressé 151
a)	La fixation du périmètre 151
b)	Le système de dégrèvement de la contribution en fonction de la distance de l'immeuble de l'ouvrage (Bautiefenprinzip) 153
c)	Le partage de la contribution totale entre les différents immeubles concernés 155
Section 2.	Les "taxes de dessertes" 157
\$1	Généralités 157
\$2	La nature juridique des taxes de dessertes 159
\$3	Les rapports des taxes de dessertes avec les contributions d'équipement 163
Section 3.	La procédure 164
\$1	La fixation du périmètre intéressé et le calcul des contributions 164
1.	La procédure au niveau communal 164
2.	L'opposition des propriétaires 166
3.	La procédure devant la commission cantonale d'estimation en cas d'expropriation 167
\$2	Les voies de recours cantonales 170
\$3	Les voies de recours au Tribunal fédéral 170
Section 4.	Le paiement des contributions d'équipement 171

IX

	Pages
\$1 L'échéance des contributions d'équipement	171
\$2 Les cas particuliers	171
1. Le paiement différé	171
2. Les paiements par acomptes	172
3. Le problème des terrains agricoles	172
4. La compensation avec des avances ou avec des indemnités d'expropriation	173
5. Le transfert de la propriété de l'immeuble en cours de procédure	173
\$3 L'hypothèque légale	174
\$4 L'exécution forcée	174

CHAPITRE IV

OBSERVATIONS SUR LA SITUATION ACTUELLE

Section 1. Avantages et inconvénients de la solution neuchâteloise actuelle	175
Section 2. Propositions pour une réglementation cantonale unifiée	176
Appendice	178

Abréviations

AF	Arrêté fédéral.
AMSL	Arrêté fédéral instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif du 30 juin 1972 (RS 221.213.1).
Archives	Archives de droit fiscal suisse. Archiv für Schweizerisches Abgaberecht (ASA) Berne.
ASPAN	Association suisse pour le plan d'aménagement national. Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP).
ATP	Recueil officiel des arrêts du Tribunal fédéral.
CF	Conseil fédéral.
Cat. féd.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874 (RS 101).
FP	Feuille fédérale de la Confédération suisse.
JAB	Jurisprudence administrative bernoise, Berne.
LAT	LF du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (RS 742.31).
LC	Loi sur les constructions.
LCFF	LF sur les Chemins de fer fédéraux, du 23 juin 1944 (RS 742.31).
LCL	LF encourageant la construction et l'accès à la propriété de logements, du 4 octobre 1974 (RS 843).
LF	Loi fédérale.
LGar	LF sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération, du 26 mars 1934 (RS 170.21).
LPE	LF sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (RS 814.01).
LPR	LF sur le maintien de la propriété foncière rurale, du 12 juin 1951 (RS 211.412.11).
O	Ordonnance.
OCL	O du CF relative à la LF encourageant la construction et l'accès à la propriété de logements, du 30 novembre 1981 (RS 843.1).
OM	Organisation militaire de la Confédération suisse du 12 avril 1907 (RS 510.10).
OMSL	Ordonnance concernant des mesures contre les abus dans le secteur locatif du 10 juillet 1972 (RS 221.213.11).

R	Règlement.
RA	Règlement d'aménagement.
RDAF	Revue de droit administratif et fiscal. Berne.
RDS	Revue de droit suisse. Zeitschrift für schweizerisches Recht (ZSR) Bâle.
RJN	Recueil de jurisprudence neuchâteloise.
RO	Recueil officiel des lois fédérales. Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen (AS).
RS	Recueil systématique du droit fédéral (nou- veau recueil). Sytematische Sammlung des Bundesrechts (SR).
RS (1948)	Recueil systématique des lois et ordonnances de 1848 à 1947. Bereinigte Sammlung der Bun- desgesetze und Verordnungen 1848 - 1947 (BS).
RSJ	Revue Suisse de Jurisprudence. Schweizerische Juristen-Zeitung (SJZ) Zurich.
RSN	Recueil systématique de la législation neu- châteloise.
RU	Règlement d'urbanisme.
TA	Tribunal administratif.
TC	Tribunal cantonal.
TF	Tribunal fédéral.
WuR	Wirtschaft und Recht. Zeitschrift für Wirt- schaftspolitik und Wirtschaftsrecht mit Ein- schlus des Sozial- und Arbeitarechts. Zurich.
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung. Zurich.

Les abréviations des lois cantonales figurent dans une
liste séparée (p.XIX).

Bibliographie

A C K E R M A N N, Ludwig.

Die Stellung des Wehrmanns im bürgerlichen Recht.
Thèse Berne 1924.

A S P A N.

Bericht über Grundeigentümerbeiträge und Gebühren
an Erschliessungsanlagen, bearbeitet von Dr. iur.
R. Stüdeli.

VLP Schriftenfolge Nr. 18 (cité ASPAN No 18).

- Leitfaden zum Raumplanungsgesetz, bearbeitet von
Dr. iur. Heinz Hemisegger unter Mitwirkung von Dr.
R. Stüdeli und R. Röthlisberger.

VLP Schriftenfolge Nr. 25 Mars 1980 (cité ASPAN No 25).

A U B E R T, Jean-François.

Le prix de l'urbanisme et la propriété privée.
ZBl Vol. 63 (1962) p.545 ss.

A U B E R T, Jean-François / J A G M E T T I, Ricardo L.

Ergänzungsgutachten zur Frage der Verfassungsmässigkeit des (bereinigten) Entwurfes vom 27. Oktober 1971 für ein Bundesgesetz über die Raumplanung. WuR 1972, p.44 ss.

B E R I C H T der Kommission für Mehrwertabschöpfung und

Minderwertausgleich vom April 1977 an den Regierungsrat des Kantons Zürich.

Zürich 1977 (cité Bericht ZH).

B L U M E N S T E I N, Ernst.

Die Rechtsordnung der öffentlichen Finanzwirtschaft. Handbuch der Finanzwissenschaft 2ème éd. Tübingen 1952 Vol. 1 p.99 ss. (cité Blumenstein, Rechtsordnung).

B L U M E N S T E I N, Ernst.

Schweizerisches Steuerrecht.

2 volumes, Tübingen 1926 - 29 (cité Blumenstein, Steuerrecht).

B L U M E N S T E I N, Ernst / B L U M E N S T E I N, Irene.

System des Steuerrechts.

3ème éd. Zurich 1971 (cité Blumenstein, System).

B O E C K L I, Peter.

Indirekte Steuern und Lenkungssteuern.

Bâle et Stuttgart 1975.

B O H L E Y, Peter.

Gebühren und Beiträge.

In: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3ème éd. Tübingen 1979, p.915 ss.

B U E H R E R, Alfred.

Der Mehrwertsbeitrag an Öffentlich-rechtliche Erschliessungsbauwerke unter besonderer Berücksichtigung des schaffhauserischen Rechts.

Thèse Zurich 1970.

B U R C K H A R D T, Walther.

Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874.

3ème éd. Berne 1931

C O M M E N T A I R E B E R N O I S.

Kommentar zum schweizerischen Zivilrecht, herausgegeben von A. Meier-Hayoz (früher H. Becker), Berne.

C O M M E N T A I R E Z U R I C H O I S.

Kommentar zum schweizerischen Zivilgesetzbuch, Zurich.

E N G E L, Pierre.

Traité des obligations en droit suisse.
Neuchâtel 1973.

E S T E R M A N N, Alois.

Die Baufreiheit und ihre Schranken.
Thèse SG 1965.

E T U D E relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire.

Edité par le Département fédéral de justice et police/Office fédéral de l'aménagement du territoire.
Berne 1980 (cité Etude DFJP/OFAT).

F L E I N E R, Fritz.

Schweizerisches Bundesstaatsrecht.
Tübingen 1923.

F L E I N E R - G E R S T E R, Thomas.

Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts.
2ème éd. Zurich 1980.

G I A C O M E T T I, Zaccaria.

Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts.
Vol. 1 Zurich 1960.

G R I S E L, André.

Droit administratif suisse.
Neuchâtel 1970.

G U H L, Theo / M E R Z, Hans / K U M M E R, Max.

Das schweizerische Obligationenrecht.
7ème éd. Zurich 1980.

H O E H N, Ernst.

Steuerrecht.

3ème éd. Berne et Stuttgart 1979 (cité Höhn).

- Grundsätzliche Probleme des Militärpflichtersatzes.
Archives Vol. 26 (1957/58) p.209 ss.
(cité Höhn, Militärpflichtersatz).

I M B O D E N, Max / R H I N O W, René A.

Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung.

2 Vol., 5ème éd. Bâle et Stuttgart 1976.

I M H O F, A.

Beitrag, Gebühr, Steuer und ihre Unterscheidungen.

ZBl Vol. 52 (1951) p.393.

J U N G, B.

Rechtsfragen aus dem Gebiet des Militärpflichtersatzes.

Archives Vol. 33 (1964/65) p.305 ss. et 353 ss.

K N A P P, Blaise.

Précis de droit administratif.

Bâle et Francfort-sur-le-Main 1980.

K N E C H T, Armin.

Grundeigentümerbeiträge an Strassen im aargauischen Recht.

Thèse 1975.

K U E T T E L, P.

Das Strassenrecht des Kantons St. Gallen.

Thèse SG 1969.

K U T T L E R, Alfred.

Die Bodenverteuerung als Rechtsproblem.

RDS Vol. 83 (1964) II p.133 ss.

K U T T L E R, Alfred / Z A U G G, Aldo.

Rechtliche Grundlagen der Planungswertabschöpfung.
WuR 1972, p.251 ss.

L O C H E R, P.

Der bernische Lösungsvorschlag für die Mehrwertabschöpfung gemäss Artikel 5 des Bundesgesetzes über die Raumplanung.
JAB 1983, p.407 - 482.

M A T H I E R, German.

Mehrwertsbeiträge an die Kosten öffentlicher Strassen nach Recht und Praxis der Kantone Bern, Luzern und Wallis in Berücksichtigung der Art. 34 und 45 des Entwurfs zum Bundesgesetz über die Raumplanung.
Thèse Fribourg 1974.

M B Y E R, Hans Heinrich.

Mehrwertsbeiträge der Grundeigentümer nach zürcherischem Recht.
Thèse Zurich 1960.

M U E L L E R, Roland.

La notion d'émolument dans la jurisprudence du Tribunal fédéral spécialement par rapport à la notion d'impôt.
Thèse Lausanne 1943.

O T Z E N B E R G E R, Werner.

Die Grundeigentümerbeiträge im Kanton Luzern.
Perimeterbeiträge.
Thèse Berne 1976.

R I V I E R, Jean-Marc.

Droit fiscal suisse. L'imposition du revenu et de la fortune.
Neuchâtel 1980.

R O U L I N, Jean-Michel.

Aménagement du territoire et propriété privée.
Thèse Lausanne 1961.

R U C K, Brwin.

Schweizerisches Staatsrecht.
3ème éd. Zurich 1957.

R Y S E R, Walter.

10 leçons introductives au droit fiscal. Impôts directs.
2ème éd. Berne 1980.

S C H U E R M A N N, Leo.

Bau- und Planungsrecht.
Berne 1981.

S C H W A R Z E N B A C H, Hans Rudolf.

Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts.
8ème éd. Berne 1980.

S T A E H E L I N, Bernhard.

Erschliessungsbeiträge.
Thèse Bâle 1980.

T U D R, Peter / S C H N Y D E R, Bernhard.

Das Schweizerische Zivilgesetzbuch.
9ème éd. Zurich 1975 (réimpression comprenant le supplément relatif au droit de la filiation 1979).

V A L L E N D E R, Klaus A.

Grundzüge des Kausalabgaberechts. Gebühren - Vorzugslasten - Ersatzabgaben.
Berne 1976.

W A L T I, Peter Rudolf.

Der schweizerische Militärflichtersatz.
Thèse Zurich 1979.

Z A U G G, A.

Steuer, Gebühr und Vorzugsst, Begriffe und Ab-
grenzungen.
ZBl Vol. 74 (1973) p.217 ss.

Z I M M E R L I, Ulrich.

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit im öffentli-
chen Recht. Versuch einer Standortbestimmung.
RDS Vol. 97 (1978) II p.1 ss.

Législation cantonale

Neuchâtel

- Loi sur les constructions, du 12 février 1957 (LCNE)
(RSN 720.0)
- Loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique,
du 21 avril 1913 (LEx) (RSN 710)
- Loi sur les routes et les voies publiques, du 21 août
1849 (LRoutes) (RSN 735.10)
- Loi sur l'énergie, du 22 octobre 1980 (LE) (RSN 740.1)
- Loi sur les eaux, du 24 mars 1953 (LEaux) (RSN 731.101)
- Loi sur les améliorations foncières, du 17 décembre
1980 (LAF) (RSN 913.1)
- Loi sur les communes, du 21 décembre 1964 (Lcomm)
(RSN 171.1)
- Loi sur la procédure et la juridiction administrative,
du 27 juin 1979 (LPJA) (RSN 152.130)

* * * * *

Soleure

- Baugesetz vom 3. Dezember 1978 (LC SO)
- Reglement über Erschliessungsbeiträge und -gebühren für
die Gemeinden des Kantons Solothurn. Kantonsratsbe-
schluss vom 3. Juli 1978 (ER SO)

Législation communale

La date correspond à l'adoption du règlement ou de l'arrêté par le Conseil général. Sauf indication, tous les règlements et arrêtés ont été sanctionnés par le Conseil d'Etat et étaient en vigueur au 1er janvier 1984.

Les règlements figurant entre parenthèses n'ont pu être traités que partiellement.

I. District de Neuchâtel

1. Ville de Neuchâtel (Neuchâtel-Serrières-La Coudre)

- a) Règlement d'urbanisme du 2 mars 1959.
- b) Règlement concernant les voies publiques, les voies d'accès privées et les fouilles du 9 septembre 1963.
- c) Règlement concernant les arcades et passages publics dans les bâtiments du 5 mars 1979.
- d) Règlement concernant l'épuration des eaux usées, l'établissement et l'entretien des égouts du 4 juillet 1977.
- e) Règlement général pour la fourniture de l'énergie électrique du 3 avril 1950.
- f) Règlement général pour la fourniture de l'eau du 2 février 1959.
- g) Règlement général pour la fourniture du gaz du 19 décembre 1977.

2. Hauterive

- a) Règlement d'aménagement du 25 novembre 1975.
- b) Arrêté concernant les taxes, redevances et participations en matière de dessertes du 4 décembre 1970.

c) Règlement pour la fourniture d'eau du 14 septembre 1972.

d) Règlement du Service de l'Electricité du 9 novembre 1962.

3. Saint-Blaise

a) Règlement d'urbanisme du 22 avril 1977.

b) Règlement concernant la taxe de desserte du 10 septembre 1981.

4. Marin-Epagnier

a) Règlement d'urbanisme du 19 décembre 1969.

b) Arrêté sur les taxes de dessertes du 29 mars 1979.

c) Règlement relatif au plan de quartier "Les Couviers" (n'est pas encore adopté).

(d) Règlement d'urbanisme du 27 janvier 1983.)

5. Thielle-Wavre

a) Règlement d'aménagement du 6 mars 1976.

b) Règlement communal concernant la contribution aux dessertes du 15 août 1979.

6. Cornaux

a) Règlement d'aménagement du 9 mai 1974.

b) Règlement fixant les taxes de desserte du 25 avril 1980.

- c) Règlement fixant les taxes de raccordement aux services industriels et aux égouts du 28 juin 1973.

7. Cressier

- a) Règlement d'aménagement du 9 décembre 1978.
- b) Arrêté concernant la contribution aux dessertes du 28 mars 1979.

8. Enges

- a) Règlement d'urbanisme du 30 avril 1981.
- b) Règlement concernant la contribution aux dessertes du 30 octobre 1974.

9. Le Landeron

- a) Règlement d'aménagement du 21 septembre 1973.
- b) Règlement sur la taxe des dessertes et règlement d'exécution du plan d'alignement du 14 octobre 1966.
- c) Arrêté relatif à la perception d'une contribution unique pour le raccordement électrique des chauffages de 10 octobre 1980.
- d) Règlement du télé-réseau du 7 avril 1981.
- e) Arrêté relatif au tarif du télé-réseau du 27 mars 1981.

10. Lignières

- a) Règlement d'urbanisme du 24 juin 1977.

- b) Règlement sur la contribution aux dessertes du 24 juin 1977.
- c) Arrêté d'application du Conseil communal de l'art. 4 du règlement sur la contribution aux dessertes (date inconnue).
- d) Arrêté d'application du Conseil communal des articles 2 al. 3 et 8 du règlement sur la contribution aux dessertes (date inconnue).
- e) Règlement de quartier, plan de quartier "Les Planches/Les Ravières" du 5 novembre 1980.

II. District de Boudry

1. Boudry

- a) Règlement d'urbanisme du 5 juillet 1978.
- b) Arrêté concernant les taxes de dessertes du 5 juillet 1978.

2. Cortailod

- a) Règlement d'urbanisme du 3 juillet 1975.
- b) Troisième partie d'un projet de règlement d'urbanisme (concerne les voies publiques et les dessertes).

3. Colombier

- a) Règlement sur les constructions du 1er octobre 1971.

4. Auvernier

- a) Règlement d'urbanisme du 26 octobre 1978.

- b) Arrêté relatif à la perception de contributions aux dessertes du 6 mars 1981.

5. Peseux

- a) Règlement d'urbanisme du 6 janvier 1961.
- b) Règlement du télé-réseau du 12 décembre 1980.

6. Corcelles-Cormondrèche

- a) Règlement d'urbanisme du 28 avril 1980.
- b) Règlement pour la fourniture de l'eau du 26 mars 1969.
- c) Règlement du télé-réseau du 16 mars 1981.

7. Bôle

- a) Règlement sur les constructions du 18 mars 1972.
- b) Règlement sur les taxes de dessertes du 21 décembre 1971.

8. Rochefort

- a) Règlement d'aménagement du 27 octobre 1977.
- b) Règlement concernant la contribution aux dessertes du 26 août 1974.

9. Brot-Dessous

- a) Règlement d'aménagement du 7 novembre 1975.

10. Bevaix

- a) Règlement d'urbanisme du 28 octobre 1966.
- (b) Règlement d'aménagement communal du 2 septembre 1983.)

11. Gorgier (Chez-le-Bart)

- a) Règlement d'aménagement du 27 novembre 1973.
- b) Règlement du plan de quartier de "La Payaz" du 23 août 1977.
- c) Règlement concernant la lutte contre la pollution des eaux et l'établissement et l'entretien de canaux-égouts sur le territoire de la Commune de Gorgier-Chez-le-Bart du 30 novembre 1965.
- d) Règlement pour la fourniture de l'eau du 22 août 1972.
- e) Règlement du quartier de Seraize du 17 octobre 1980.

12. Saint-Aubin-Sauges

- a) Règlement d'aménagement du 21 mars 1978.
- b) Arrêté concernant les taxes de dessertes du 6 novembre 1979.

13. Fresens

- a) Règlement d'aménagement du 9 décembre 1974.
- b) Règlement concernant la contribution aux dessertes du 27 décembre 1977.

14. Montalchez

- a) Règlement d'aménagement du 16 décembre 1975.

15. Vaumarcus

- a) Règlement d'aménagement du 13 mai 1974.
- b) Règlement concernant la contribution aux dessertes du 14 février 1975.

III. District du Val-de-Travers

1. Môtiers

- a) Règlement d'urbanisme du 26 mai 1975.
- b) Arrêté concernant la contribution des propriétaires d'immeubles à l'entretien des routes et trottoirs, de l'éclairage public, des canaux-égouts et du réseau d'eau potable, en complément des articles 109 et 129 du règlement d'urbanisme communal du 26 mai 1975 du 29 juin 1978
- (c) Arrêté concernant l'introduction d'une taxe de desserte dite industrielle sur le territoire de la commune de Môtiers du 7 mai 1982.)

2. Couvet

- a) Projet de règlement d'urbanisme (n'est pas encore adopté par le Conseil général).
- b) Règlement sur la police des constructions et sur l'exécution du Plan d'alignement du 8 avril 1930.
- c) Règlement sur l'établissement des trottoirs du 21 mars 1947.
- d) Arrêté concernant la participation des propriétaires d'immeubles à l'exécution de travaux routiers prévus au plan d'alignement ou décidés par le Conseil général du 27 septembre 1963.
- (e) Arrêté relatif à la perception des taxes de dessertes du 27 novembre 1981.)

3. Travers

- a) Règlement d'aménagement du 23 septembre 1968.

4. Noiraique

- a) Règlement d'aménagement du 19 novembre 1975.

5. Boveresse

- a) Règlement d'aménagement du 4 mars 1976.
- b) Règlement de quartier et d'aménagement du secteur "Combe-d'Or" du 9 juin 1981.
- c) Règlement concernant l'établissement de canaux-égouts du 10 mars 1958.

6. Fleurier

- a) Règlement d'urbanisme du 28 juin 1977.
- b) Arrêté concernant la perception d'une taxe d'aménagement du 30 octobre 1973.

7. Buttes

- a) Règlement d'urbanisme du 13 mars 1980.

8. La Côte-aux-Fées

- a) Règlement d'urbanisme du 13 décembre 1974.

9. St-Sulpice

- a) Règlement d'urbanisme du 8 mars 1976.

- b) Arrêté relatif à la perception d'une taxe à payer par les propriétaires d'immeubles construits ou à construire dans le périmètre des canaux collecteurs d'eaux usées du 18 février 1980.

(c) Règlement d'aménagement du 28 juin 1982.)

10. Les Verrières

- a) Règlement d'urbanisme du 10 décembre 1976.

11. Les Bayards

- a) Règlement d'urbanisme du 9 novembre 1976.

IV. District du Val-de-Ruz

1. Cernier

- a) Règlement d'urbanisme du 29 mars 1974.
- b) Règlement du service des eaux du 30 avril 1976.

2. Chézard-St-Martin

- a) Règlement d'aménagement communal du 23 mai 1975.
- b) Arrêté fixant la perception de la taxe routière du 4 juillet 1973.
- c) Arrêté fixant la taxe de raccordement au réseau communal d'égout du 5 juillet 1972.
- d) Arrêté fixant la taxe d'équipement pour la fourniture de l'eau potable du 7 juillet 1971.

3. Dombresson

- a) Règlement d'urbanisme du 6 juillet 1976.

- b) Règlement des contributions aux dessertes du 18 septembre 1974.

4. Villiers

- a) Règlement d'aménagement du 26 mai 1971.
- b) Règlement des canaux-égouts du 28 décembre 1970.
- c) Règlement du service des eaux du 17 avril 1970.
- (d) Règlement des contributions de dessertes du 3 décembre 1982.)

5. Le Pâquier

- a) Règlement d'aménagement du 8 avril 1975.

6. Savagnier

- a) Règlement d'aménagement du 21 décembre 1971.
- b) Règlement des canaux-égouts du 22 avril 1971.

7. Fenin-Vilars-Saules

- a) Règlement d'aménagement du 16 mai 1974.
- b) Règlement de la contribution aux dessertes du 16 mai 1974.

8. Fontaines

- a) Règlement d'urbanisme du 19 février 1975.
- b) Arrêté concernant les taxes de dessertes et d'équipement du 6 juillet 1973.

9. Engollon

- a) Règlement d'aménagement du 12 décembre 1975.

10. Fontainemelon

- a) Règlement d'urbanisme du 10 janvier 1978.

11. Les Haute-Geneveys

- a) Règlement d'aménagement du 10 septembre 1975.
- b) Règlement des canaux-égouts du 30 avril 1971.

12. Boudevilliers

- a) Règlement d'aménagement du 29 octobre 1974.
- b) Règlement concernant la contribution aux desser-
tes du 11 juillet 1975.

13. Valangin

- a) Règlement d'aménagement du 16 janvier 1975.

14. Coffrane

- a) Règlement d'aménagement du 17 décembre 1962.
- b) Arrêté concernant les canaux-égouts du 29 mars
1966.
- (c) Règlement d'aménagement du 7 décembre 1981.)

15. Les Geneveys-eur-Coffrane

- a) Règlement d'aménagement du 23 octobre 1961.

b) Règlement concernant la contribution aux
dessertes du 5 mai 1977.

(c) Règlement d'aménagement du 10 novembre 1983.)

16. Montmollin

a) Règlement d'aménagement du 27 janvier 1978.

V. District du Locle

1. Le Locle

a) Règlement sur les constructions du 3 avril 1959.

b) Règlement sur les taxes de voirie du 3 avril
1959.

c) Règlement général pour la fourniture du gaz du 3
octobre 1980.

2. Les Brenets

a) Règlement d'urbanisme et Police des construc-
tions du 11 octobre 1972.

3. Le Cerneux-Péquignot

(a) Règlement d'aménagement du 17 mars 1983.)

4. La Brévine

(a) Règlement d'aménagement du 10 septembre 1982.)

5. La Chaux-du-Milieu

a) Règlement d'aménagement/d'urbanisme du 8 décem-
bre 1975.

- b) Règlement sur la contribution des propriétaires aux dessertes du réseau routier communal du 22 juillet 1976.

6. Les Ponts-de-Martel

- a) Règlement d'aménagement du 6 décembre 1961.
- (b) Règlement d'urbanisme du 11 novembre 1981.)

7. Brot-Planboz

- a) Règlement d'aménagement du 25 mars 1977.

VI. District de La Chaux-de-Fonds

1. La Chaux-de-Fonds

- a) Règlement d'urbanisme du 28 mai 1968.
- b) Règlement sur les constructions du 15 mars 1972.
- c) Règlement sur les voies de circulation du 15 mars 1972.
- d) Règlement sur les eaux usées du 15 mars 1972.
- e) Règlement concernant la vente de l'énergie électrique du 16 décembre 1938.

2. Les Planchettes

- a) Règlement d'aménagement du 7 septembre 1979.

3. La Sagne

- a) Règlement d'aménagement du 5 novembre 1975.

P R E M I E R E P A R T I E

LES PRINCIPES JURIDIQUES GENERAUX

=====

C H A P I T R E P R E M I E R

LES CONTRIBUTIONS PUBLIQUES ET LEUR CLASSIFICATION

Section 1. Généralités

L'Etat se procure la majorité de ses recettes par des contributions publiques. Il est en droit de les percevoir en vertu de sa souveraineté (Hoheitsgewalt), c'est-à-dire du pouvoir qu'exerce la collectivité publique sur les personnes et les choses qui se trouvent sur son territoire.¹⁾ Seul l'Etat dispose de la souveraineté. Par conséquent, il est également le seul habilité à réclamer des contributions publiques, contrairement aux particuliers qui ne peuvent jamais le faire.²⁾ Il peut parfois déléguer ce pouvoir à d'autres organismes sous certaines conditions.³⁾

La doctrine et la jurisprudence divisent les contributions publiques en deux grandes catégories: les impôts et les contributions causales.

Section 2. Les impôts

L'impôt est une prestation pécuniaire que la collectivité prélève sur les individus soumis à sa souveraineté. Sa destination première est la couverture des besoins financiers généraux de la collectivité. Il est caractérisé par l'absence d'une contreprestation de l'Etat envers le contribuable.⁴⁾ En s'acquittant de ses impôts, le par-

1) Blumenstein, Steuerrecht p.4; System p.1; Höhn p.41; Knapp p.333; Ryser p.19; Vallender p.29; Zaugg p.217.

2) Knapp p.333.

3) Cf. Knapp p.333; cf. infra p.33 et ss.

4) Blumenstein, Rechtsordnung p.117; Steuerrecht p.4; System p.2; Fleiner-Gerster p.173; Höhn p.43; Imboden/Rhinow II p.755; Im Hof p.393; Knapp p.335; Rivier p.37; Ryser p.19; Vallender p.30 et 31 s; Zaugg p.219.

ticulier ne se voit allouer aucun droit qui lui permettrait de prétendre à une contreprestation directe de l'Etat. C'est dans ce contexte que la doctrine et la jurisprudence utilisent souvent le terme "sans conditions" (voraussetzungslos) pour définir un des traits essentiels de l'impôt. Il convient toutefois d'utiliser cette notion avec retenue, car elle peut mener à la conception erronée que l'impôt peut être perçu sans qu'il soit nécessaire de remplir une quelconque condition. En fait, le droit fiscal connaît de nombreuses règles qui définissent les conditions auxquelles est rattachée la perception d'impôts.⁵⁾ Le terme "sans conditions" doit uniquement être comprise dans le sens de "sans contreprestation". Ceci ressort du reste nettement de la définition que le TF donne de l'impôt:⁶⁾ "La doctrine et la jurisprudence définissent l'impôt comme la contribution qu'un particulier verse à une collectivité publique (Etat ou commune) pour participer aux dépenses résultant de tâches générales dévolues à cette dernière en vue de la réalisation du bien commun ... Il est perçu sans conditions, c'est-à-dire non pas comme contrepartie d'une prestation fournie par l'Etat..."

Section 3. Les contributions causales⁷⁾

§1 Définition et nature juridique des contributions causales

A côté des impôts, l'Etat prélève un certain nombre d'autres contributions que la jurisprudence et la doctrine dénomment généralement contributions causales. Contrairement aux impôts, la soumission de l'individu à la souveraineté de l'Etat ne suffit plus pour justifier la perception de telles contributions. Il est nécessaire que

5) Vallender p.32.

6) ATF 95 I 506, cf. également les définitions des auteurs cités sous 1).

7) Cf. Bohley p.915 se pour l'aspect économique et financier des contributions causales et pour leur importance en matière de finances publiques.

l'Etat et l'individu se trouvent dans un rapport particulier qui est caractérisé par une activité étatique qui représente une prestation en faveur de l'individu.⁸⁾ Cette prestation donne naissance au rapport juridique entre le particulier et la collectivité publique; elle en est la "cause" et c'est pour cette raison que l'on parle de contributions causales dans ce contexte.⁹⁾ L'Etat et l'individu se trouvent dans un rapport de prestation et de contreprestation semblable aux rapports qui existent entre un créancier et un débiteur à la suite d'un acte juridique de droit privé.

Pour Vallender,¹⁰⁾ l'existence d'une prestation étatique ne suffit pas en elle-même pour justifier une contribution causale. Encore faut-il que soient remplies des conditions supplémentaires:¹¹⁾ la prestation de l'Etat doit être imputable (zurechenbar) au débiteur de la contribution, c'est-à-dire qu'il doit en bénéficier de manière particulière. Une prestation dont tout le monde profiterait de la même manière ne saurait donner lieu à des contributions causales.¹²⁾ Par contre, il importe généralement peu que le débiteur ait lui-même sollicité ou non la prestation étatique.¹³⁾ Il ne suffit pas non

8) Blumenstein, Rechtsordnung p.116, Steuerrecht p.4, System p.2.; Fleiner-Gerster p.175; Höhn p.42; Imboden/Rhinow II p. 755; Knapp p.336; Ryser p.21; cf. Im Hof p.394 et Zaugg p.219 s.

9) On trouve également les termes de contribution d'équivalence (Aequivalenzabgabe) (Ryser p.21) et de taxe causale (Knapp p.336). Ce dernier terme ne nous paraît pas très satisfaisant, parce qu'il peut être confondu avec la taxe au sens étroit qui est précisément une des catégories des contributions causales (cf. infra p.17 et ss.)

10) p.30 ss; cf. également Höhn p.42.

11) Vallender p.34.

12) Cf. Vallender p.29 s.

13) Im Hof p.395; cf. Böckli, tableau p.42/43 qui définit les contributions causales comme "paiements forcés auxquels une contrevalet est imputable" (Zwangszahlungen mit einem zurechenbaren Gegenwert).

plus que la prestation étatique soit purement et simplement imputable au bénéficiaire, il faut encore qu'elle le soit de manière appropriée (angemessen).¹⁴⁾ A partir de ces éléments, Vallender définit la contribution causale de la manière suivante:

"Elle est une contribution publique qui est liée à une prestation particulière de la collectivité publique imputable de manière appropriée au débiteur de la contribution."¹⁵⁾

Cette définition a le grand avantage d'être très large. Le critère permettant de délimiter les impôts des contributions causales, à savoir la prestation de la collectivité publique, est un critère assez abstrait et formel. Grâce à cela, il est applicable à tous les types de contributions causales y compris des contributions causales qui n'existent pas encore actuellement, mais qui pourraient apparaître ces prochaines années.¹⁶⁾

Le Tribunal fédéral semble également proche de la théorie de Vallender. Dans l'arrêt 92 I 365 (cité par Vallender p.35), le TF utilise comme critère de la contribution causale la relation personnelle particulière entre le contribuable et la collectivité publique (eine besondere persönliche Beziehung des Pflichtigen zum Gemeinwesen).¹⁷⁾ Dans un arrêt ultérieur,¹⁸⁾ l'impôt est caractérisé comme "... contribution unilatérale non liée spécialement à une contrepartie..." Le TF ne parle pas de contributions causales dans cet arrêt, mais définit directement la taxe et la charge de préférence qui constituent les deux principaux groupes des contributions causales. Ainsi la taxe est présentée comme le "prix de

14) Vallender p.34.

15) Vallender p.34. "Sie ist eine öffentliche Abgabe, die an eine dem Abgabeschuldner angemessen zurechenbare, besondere Leistung des Gemeinwesens geknüpft ist."

16) Cf. Vallender p.35.

17) Ce critère est dû à Blumenstein (Steuerrecht p.4) cf. infra p. pour le système des contributions publiques tel qu'il est conçu par Blumenstein.

18) ATF 95 I 506/507 précité.

droit public" qui est "l'équivalent soit d'un service ou d'un avantage procuré à l'intéressé..., soit d'une dépense publique ensuite d'une prestation sollicitée par ce dernier et fournie par l'administration..." La charge de préférence a son origine dans les avantages économiques particuliers que procurent des installations déterminées faites par la collectivité publique à des personnes ou à des groupes de personnes.

Le premier arrêt ne laisse pas encore apparaître clairement la prestation de l'Etat comme élément caractéristique de la contribution causale. Le deuxième arrêt est déjà basé sur cette notion. Dans les arrêts plus récents, cette idée se précise d'avantage encore. Dans l'arrêt 99 Ia 240, le TF définit comme "élément caractéristique commun aux taxes... et aux charges de préférence... une prestation spéciale de l'Etat aux personnes assujetties..." Les derniers arrêts du TF en cette matière confirment cette jurisprudence.¹⁹⁾

Le système des contributions publiques tel qu'il est conçu par Blumenstein a donné lieu à un certain nombre de controverses. Im Hof constate que les termes utilisés par Blumenstein peuvent prêter à confusion dans certains cas.²⁰⁾ Staehelin estime même que Blumenstein a créé un "système alternatif" des contributions publiques par rapport au système déjà existant.²¹⁾ Selon Blumenstein, les contributions causales reposent sur l'existence de certains événements extérieurs qui sont en rapport avec la personne du contribuable et qui justifient de ce fait une prestation de sa part.²²⁾ Il en déduit qu'il existe, comme dans les rapports de droit privé, une cause sur laquelle est fondée l'obligation du contribuable. De l'existence de cette cause découle la notion de contribu-

19) Cf. ATF 101 Ia 183, 103 Ia 81 et 103 Ia 87.

20) Im Hof p.393.

21) Cf. Staehelin p.14 ss.

22) Blumenstein, System p.2 ("... gewisse äussere Ereignisse..., die mit der Person des Abgabepflichtigen in Beziehung stehen und daher eine Leistung seinerseits rechtfertigen.")

tion causale.²³⁾ Cette approche est vivement critiquée par Staehelin. Il prétend en particulier que le concept de la cause tel qu'il est utilisé en droit privé ne peut pas être appliqué en matière de contributions publiques.²⁴⁾ Il est cependant douteux que Blumenstein ait entendu utiliser ce terme en lui donnant la même signification qu'en droit privé.

La notion de cause telle qu'elle est employée en droit des obligations est elle-même complexe. D'une manière générale, on peut dire qu'elle concerne l'accord des parties sur le pourquoi juridique d'une opération.²⁵⁾ Du point de vue juridique, c'est la cause en tant que contrepartie qui est décisive. Appliquée à un contrat de vente par exemple, la cause de l'acheteur sera l'obligation du vendeur de lui transférer la propriété de l'objet aliéné. Du point de vue du vendeur, la cause de son engagement sera l'obligation de l'acheteur de s'acquitter du prix de vente.²⁶⁾ On peut en déduire que "dans les contrats bilatéraux la cause de l'obligation d'une partie réside dans l'obligation de l'autre".²⁷⁾ Selon Guhl, la cause peut être définie comme étant l'ensemble des conditions matérielles desquelles dépend la validité d'un acte juridique.²⁸⁾ En prenant comme exemple un contrat d'échange, les causes seraient la prestation et la contreprestation des deux parties respectives.²⁹⁾

En matière de contributions causales, le particulier et la collectivité se trouvent dans une situation semblable. La "cause" sera la prestation de la collectivité en faveur du particulier, condition nécessaire pour que l'on

23) Blumenstein, System p.2.

24) Cf. Staehelin p.18 ss.

25) Engel p.115.

26) Engel p.116/117.

27) Engel p.116.

28) Guhl/Merz/Kummer p.89. ("... die Gesamtheit aller materiellen Voraussetzungen und Bedingungen, von denen die Gültigkeit eines Rechtsgeschäftes abhängt.")

29) Guhl/Merz/Kummer p.89.

soit en présence d'une contribution causale. A défaut de prestation (ou de "cause"), il s'agira d'un impôt. La contribution causale payée par le contribuable sera une sorte de "prix public", elle aura le caractère d'une rétribution. C'est pour cette raison que l'on parle également de "Entgeltsabgaben" (contributions à caractère rétributaire) à la place de contributions causales.³⁰⁾

C'est dans ce même sens qu'il faut comprendre Blumenstein. Les "événements extérieurs qui sont en rapport avec la personne du contribuable et justifient de ce fait une prestation de sa part",³¹⁾ comme Blumenstein définit la "cause", ne peuvent être que la prestation de la collectivité publique. Ceci ressort du reste clairement de la suite de la définition que Blumenstein donne des contributions causales et où il les caractérise comme étant une rétribution (un équivalent) pour des prestations ou des dépenses que la collectivité a dû faire en rapport avec la personne du contribuable (contribution d'équivalence).³²⁾

Dans une autre publication, Blumenstein confirme cette définition. Il écrit que l'obligation de s'acquitter d'une contribution causale découle d'une activité (prestation) de la collectivité qui, en vertu de la loi, entraîne une contreprestation du contribuable. L'accomplissement de cette activité donne naissance au caractère causal de la contribution.³³⁾ Cette dernière phrase

30) Cf. Im Hof p.403.

31) Blumenstein, System p.2.

32) Blumenstein, System p.2. (Die Kausalabgaben) "bilden gleichsam ein Entgelt (Äquivalent) für Leistungen oder Aufwendungen, die das Gemeinwesen mit Bezug auf die Person des Abgabepflichtigen machen musste (Äquivalentsabgabe)."

33) Blumenstein, Rechtsordnung p.116. ("Die Verpflichtung zur Entrichtung einer öffentlichen Abgabe wird hier durch eine Betätigung (Leistung) des Gemeinwesens ausgelöst, die nach Gesetz eine Gegenleistung des Abgabepflichtigen bedingt. Mit der Vornahme jener Tätigkeit ist der kausale Tatbestand der Abgabe erfüllt...")

montre qu'en utilisant le terme de "cause", c'est bien la notion de prestation étatique que vise Blumenstein.

Le fait d'avoir choisi une notion de droit privé pour caractériser un rapport de droit public peut paraître étonnant. Il n'est pas nécessaire de recourir à ce moyen pour donner une définition des contributions causales. Il n'en demeure pas moins que la définition de Blumenstein repose en gros sur les mêmes critères qu'utilise la majorité de la doctrine et de la jurisprudence. Il a choisi un autre moyen pour approcher ce problème en comparant la situation du particulier et de la collectivité publique en matière de contributions causales avec les rapports qui existent entre le débiteur et le créancier en droit des obligations. Bien qu'on ne puisse pas appliquer directement les principes qui régissent les actes juridiques de droit privé au droit des contributions publiques, il faut reconnaître que les deux se trouvent dans une situation assez semblable. On ne saurait alors qualifier le système de Blumenstein de "système alternatif" tel que l'entend Staehelin. Bien que sur certains points, en particulier en ce qui concerne la classification des contributions causales,³⁴⁾ l'approche de Blumenstein puisse paraître étrange, les principes généraux qu'il utilise sont à même de démontrer la nature juridique des contributions causales et les éléments qui les distinguent des impôts.

En résumé, les contributions causales sont caractérisées par l'existence d'une prestation de la collectivité publique envers le contribuable. Elles représentent la contreprestation et ont de ce fait le caractère de rétribution ou d'équivalent. C'est pour cette raison que l'on parle également de contribution ayant un caractère rétributaire (Entgeltaabgaben) ou de contributions d'équivalence (Äquivalentsabgaben) à la place de contributions causales.

34) Cf. infra p.15 et ss.

§2 L'utilité de la distinction entre les impôts et les contributions causales

Du point de vue juridique, la distinction entre impôts d'une part et contributions causales d'autre part est utile et nécessaire à plusieurs égards: certains principes juridiques valables en matière fiscale ne le sont pas pour les contributions causales.

1. L'interdiction de la double imposition intercantonale

Le principe de l'interdiction de la double imposition intercantonale posé par l'art. 46 al. 2 de la Cst. féd. a pour but d'éviter qu'un même contribuable soit soumis à l'impôt par deux ou plusieurs cantons sur le même objet fiscal et pendant la même période fiscale.¹⁾ Il vise également le cas où un canton, en violant les normes de conflits applicables, transgresse sa souveraineté fiscale et perçoit un impôt dont la perception aurait été de la compétence d'un autre canton.²⁾

Cette interdiction n'est toutefois valable que pour les impôts proprement dits ou pour des redevances ayant un caractère fiscal prédominant.³⁾ Les contributions causales ne tombent pas sous le coup de l'interdiction de l'art. 46 al. 2 Cst. féd.⁴⁾

2. L'exonération fiscale de certaines collectivités publiques et d'autres organismes⁵⁾

La Confédération jouit d'une exemption des impôts canto-

1) ATF 91 I 474, 90 I 296/297

2) ATF 100 Ia 251; cf. Vallender p.43.

3) En fait seuls les impôts directs et les impôts qui remplacent ou complètent ceux-ci sont visés par l'art. 46 al. 2 Cst. féd. Cf. Vallender p.43 N.3 et ATF 50 I 191.

4) Mathier p.11; Vallender p.43-44; cf. ATF 90 I 86 ss.

5) Mathier p.11-12; Vallender p.44-47.

naux et communaux. Ce principe posé à l'art. 10 al. premier LGar s'applique non seulement à la Confédération, mais également à ses établissements, entreprises et fondations non personnalisées. Il est rappelé dans d'autres lois qui traitent de secteurs particuliers de l'administration fédérale⁶⁾ ou d'établissements publics fédéraux.⁷⁾

Ce principe est valable uniquement pour les impôts proprement dits, il ne s'applique pas aux contributions causales. Souvent des problèmes se posent au sujet d'immeubles appartenant à la Confédération ou à un de ses établissements. Ainsi la Ville de Fribourg a réclamé aux CFF une contribution aux frais d'épuration des eaux usées. Les CFF, invoquant le droit fédéral, refusèrent de la payer, car, selon leur opinion, il s'agissait d'un impôt. Tel ne fut pas l'avis du TF. Il constata que la contribution en question n'était pas un impôt, mais une charge de préférence. Par conséquent, les CFF étaient obligés de s'en acquitter.⁸⁾

Au niveau cantonal, les communes et les établissements publics cantonaux sont en général également exonérés d'impôts;⁹⁾ souvent le droit cantonal prévoit aussi une exonération fiscale de certaines organisations de bienfaisance ou de prévoyance professionnelle (caisse de compensation, assurance chômage etc.).¹⁰⁾ Cette exonération est également uniquement applicable aux impôts à l'exclusion des contributions causales.¹¹⁾

De même le personnel diplomatique et consulaire qui en vertu des conventions de Vienne est libéré des obligations fiscales dans le pays où il se trouve en mission reste obligé de payer les contributions causales qui se-

6) Cf. p.ex. l'art. 164 al. 2 OM.

7) Cf. p.ex. l'art. 6 al. 1er LCFF.

8) ATF 94 I 270.

9) Cf. pour le canton de Neuchâtel l'art. 16 lit. a de la loi du 9 juin 1964 sur les contributions directes.

10) Cf. l'art. 16 lit. b de la même loi.

11) Vallender p. 46/47.

raient mises à sa charge.¹²⁾

Dans d'autres domaines, la distinction entre impôts et contributions causales est également importante. Elle joue un rôle pour délimiter les compétences en matière financière entre les cantons et la Confédération.¹³⁾ Le principe de la légalité (exigence d'une base légale) n'est pas appliqué aussi strictement en matière d'émoluments qu'il ne l'est dans le domaine fiscal.¹⁴⁾ En matière de procédure, les instances et voies de recours sont souvent différentes pour les affaires fiscales et pour les litiges concernant des contributions causales.

§3 Les contributions mixtes

Un certain nombre de contributions comprennent à la fois les caractéristiques des impôts et des contributions causales. Ces redevances sont appelées contributions mixtes ou impôts mixtes (Gemengsteuern). La doctrine les considère comme émoluments ayant un but fiscal¹⁾ ou comme impôts comportant partiellement des éléments propres aux contributions causales.²⁾ Les exemples de telles redevances sont assez nombreux, le plus typique étant probablement les droits de mutation réclamés pour les modifications apportées au registre foncier à la suite de ventes d'immeubles principalement. Ces droits sont souvent

12) Cf. l'art. 23 paragraphe 1er et l'art. 34 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961 (RS O.191.01) et les art. 32 paragraphe 1er et 43 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires du 24 avril 1963 (RS O.191.02).

cf. également Gérard Menétrey, le statut fiscal des représentations diplomatiques et consulaires et de leur personnel, RDAF 1978, p.1 et ss., en particulier p.10 à 12 et 83/84.

13) Cf. infra p.55 et ss.

14) Cf. infra p.32 et ss.

1) Fleiner-Gerster p.29.

2) Blumenstein, Steuerrecht p.8 s.; System p.7 s.; Imboden/Rhinow II p.756; Im Hof p.407.

composés d'un émolument pour l'activité de l'administration en rapport avec la modification et d'un véritable impôt sur l'opération immobilière en question. La somme de ces droits dépasse souvent largement les frais occasionnés à l'administration et se calcule en fonction de la valeur de l'opération immobilière concernée. Comme autres exemples de contributions mixtes, on peut citer les droits de patente pour les établissements publics³⁾ et la taxe sur les chiens.⁴⁾

L'appréciation juridique de ces redevances pose quelques problèmes. Faut-il les considérer comme impôts ou contributions causales à part entière ou faut-il traiter séparément la partie correspondant à l'impôt et celle correspondant à la contribution causale? La doctrine est partagée à ce sujet. Blumenstein estime qu'une contribution mixte doit être traitée en fonction de ses éléments prépondérants. Il s'agira alors soit d'un impôt, soit d'une contribution causale.⁵⁾

Im Hof ne partage pas cet avis.⁶⁾ Selon son opinion, le critère déterminant est le but poursuivi par la contribution en question. Si la contribution est destinée davantage à augmenter les ressources de la collectivité qu'à couvrir les frais engagés par l'administration, il la considère comme un impôt malgré la présence d'éléments qui laisseraient présumer l'existence d'une contribution causale.

La doctrine récente conteste l'existence de contributions mixtes.⁷⁾

Dès qu'une contribution publique est liée à une contre-prestation de la collectivité, on serait, selon cette

3) ATF 66 I 249; ZBl 64 (1963) p.422.

4) ZBl 75 (1974) p.511.

5) Blumenstein, Steuerrecht p.8 s.: System p.7 s.; Bericht ZH p.27 s.

6) Im Hof p.407.

7) Cf. Höhn p.44 s.; Vallender p.39 ss.

théorie, en présence d'une contribution causale. Le montant de cette contribution importe peu. S'il dépasse la valeur de la contreprestation, la contribution causale peut devenir illicite, mais il ne peut créer une contribution mixte.⁸⁾ Vallender admet qu'il existe certaines redevances (cf. le cas cité de la taxe de patente⁹⁾ qui, du fait de leur caractère spécial, ne peuvent être classées ni parmi les impôts, ni parmi les contributions causales. Il estime toutefois que le nombre réatrait de telles redevances ne justifie pas la création d'une catégorie de contributions mixtes qui mettrait en cause les critères de distinction entre les impôts et les contributions causales.¹⁰⁾

Contrairement à l'opinion de Vallender, le TF estime qu'une taxe dont le "montant excède le coût de la prestation étatique devient un impôt".¹¹⁾ La redevance perd alors les caractéristiques propres aux taxes.¹²⁾ Le TF admet que certaines contributions, les droits de mutation en particulier, peuvent revêtir la forme d'une contribution mixte.¹³⁾ Si tel est le cas, elles devront remplir les conditions posées aux impôts qui sont en général plus strictes que pour les contributions causales, en particulier quant aux exigences requises pour la base légale.¹⁴⁾

En principe, la collectivité est libre d'instituer une redevance déterminée sous la forme d'un impôt ou d'une contribution causale. Elle peut tout aussi bien choisir une forme qui comprend des éléments de ces deux types de contributions. Dans ce cas, diverses situations peuvent se poser. La redevance peut être une contribution causale, c'est-à-dire qu'elle ne peut être prélevée qu'en rapport avec une contreprestation étatique en faveur du re-

8) Vallender p.40.

9) Vallender p.41; ZBl 64 (1963) p.422.

10) Vallender p.41 s.

11) ATF 99 Ia 598.

12) ATF 97 I 336; 97 I. 208.

13) ATF 103 Ia 87.

14) Cf. infra p.32 et ss.; ATF 97 I 336

devable, mais son montant dépasse nettement la valeur de cette contreprestation. Dans ce cas, nous sommes d'avis que le montant illicite de la contribution ne peut pas la transformer en impôt (mixte).¹⁵⁾ Il se peut aussi que la collectivité institue un véritable impôt prélevé lorsque les contribuables remplissent certaines conditions, mais indépendamment d'une contreprestation. Cet impôt aura toutefois partiellement pour but le financement de mesures en faveur des contribuables.¹⁶⁾ Nous ne pensons pas non plus que cette forme puisse être considérée comme contribution mixte. Dans ce cas, on sera en présence d'un véritable impôt qui pourra être éventuellement un impôt d'affectation.

La différence entre ces deux formes est minime. L'appréciation juridique de ces redevances peut poser quelques problèmes. Il n'est pourtant guère possible d'établir des principes qui permettraient de résoudre tous les cas qui peuvent se poser en pratique. Il faudra examiner chaque cas particulier et essayer de trouver une solution satisfaisante du point de vue juridique. Nous ne pensons pas que l'introduction d'une catégorie de contributions mixtes entre les impôts et les contributions causales soit à même de faciliter cette tâche.

Le terme de contribution mixte peut être utilisé pour illustrer le caractère particulier d'une contribution publique qui contient à la fois des éléments propres aux contributions causales et des éléments fiscaux. Mais il n'est pas justifié de créer une véritable catégorie de contributions mixtes dans le système des contributions publiques, d'autant plus que la grande diversité de telles redevances ne permet pas de leur donner une définition générale.

15) Cf. Vallender p.40.

16) Cf. le cas de la taxe sur les chiens ZBl 75 (1974) p.511.

§4 Les différents types de contributions causales

1. Généralités

La classification des différents types de contributions pose plusieurs problèmes. D'une part, le nombre des catégories est controversé. Les seules admises par tous les auteurs sont les taxes et les charges de préférence. Les contributions de remplacement sont soit classées à part, soit elles sont rattachées partiellement aux impôts et aux charges de préférence. D'autre part, un certain nombre de contributions, telles que les droits de monopole et les prélèvements de plus-value sont difficiles à placer dans le système classique. La doctrine a choisi soit de les placer dans une des catégories existantes, parfois en créant des sous-catégories, soit de les faire figurer comme catégorie à part entière.

Du point de vue juridique, la classification des contributions causales n'a pas la même importance que la distinction entre l'impôt et la contribution causale.¹⁾ Les contributions causales sont souvent soumises à des règles moins strictes que les impôts. Cela s'explique par le fait qu'en matière de contributions causales, le citoyen est dans une situation plus favorable qu'en matière fiscale. L'impôt porte atteinte au patrimoine du contribuable sans contreprestation directe, la contribution causale suppose une prestation de l'Etat qui profite d'une manière ou d'une autre au débiteur de cette contribution.

A l'intérieur des contributions causales, le nombre des différentes catégories varie d'un auteur à l'autre. Certains n'admettent que l'existence des taxes et des charges de préférence.²⁾ D'autres en font figurer d'avanta-

1) Im Hof p.405.

2) En particulier Staehelin p.79 ss. Selon son opinion, toutes les contributions sont soit des impôts soit des taxes ou des charges de préférence. Pour cette raison, il estime qu'il n'existe pas de raison valable pour créer d'autres types de contributions; cf. p.115 ss; cf. également Fleiner-Gerster p.173 et Im Hof p.404 ss.

ge.³⁾ La doctrine récente classe les contributions causales en 3 catégories: les taxes, les charges de préférence et les contributions de remplacement.⁴⁾ Cette solution semble être la plus satisfaisante. Du point de vue systémique, rien ne s'oppose à la création de catégories supplémentaires. Toutefois, une subdivision ne se justifie plus dès le moment où elle ne se fonde pas sur des critères juridiques.⁵⁾ La qualification juridique des différents types de contributions causales par les différents auteurs a de ce fait une certaine influence sur le nombre de catégories.

2. Définitions

Avant d'aborder en détail les caractéristiques particulières des différents types de contributions causales, nous indiquons ci-après les éléments principaux de chacune des catégories.

Les taxes sont des redevances perçues des administrés auxquels l'Etat fournit un service particulier, soit une activité de l'administration (émoluments), soit la possibilité d'utiliser une installation publique (taxe d'utilisation).

Les charges de préférence sont des contributions publiques exigées des administrés qui retirent un avantage financier particulier d'une mesure prise par la collectivité publique dans l'intérêt général.

3) Cf. Blumenstein, Rechtsordnung p.116, Steuerrecht p.4 ss. System p.2., qui distingue entre les taxes, les charges de préférence, les contributions de remplacement et les droits de monopole; cf. également Imboden/Rhinow II p.755.

4) Knspp p.336; Vallender p.49; Zaugg p.217.

5) Cf. Vallender N.3 p.49.

Les contributions de remplacement sont perçues des administrés qui sont libérés d'une obligation non-pécunisière résultant du droit public.

Les prélèvements du plus-value sont réclamés lors de la mise en oeuvre de mesures qui ont pour effet de provoquer des plus-values notables d'immeubles concernés par ces mesures. Ils peuvent être classés parmi les charges de préférence. Leur particularité consiste dans le fait qu'ils sont indépendants des frais occasionnés par les mesures.

Les droits de monopole sont perçus lors de l'octroi de concessions accordant à des particuliers le droit d'exercer une activité dans un domaine faisant l'objet d'un monopole étatique.

3. Les taxes

Les prestations que l'administration fournit aux particuliers peuvent donner lieu au prélèvement de taxes. Celles-ci ont pour but de transférer une partie des charges de l'administration publique aux particuliers qui ont recours à ses services. La cause, c'est-à-dire la prestation étatique dont découle la taxe, est soit une activité administrative en rapport avec le redevable, soit l'utilisation d'une installation publique par l'administré. Dans le premier cas, la contribution du particulier est appelée un émolument (ou émolument administratif; Verwaltungsgebühr), dans le deuxième cas une taxe d'utilisation (Benützungsgebühr).⁶⁾

L'activité de l'administration publique qui donne lieu au

6) Grisel p.120; Knspp p.336; Staehelin p.12; Völlender p.50; Zaugg p.219 s.; ATF 92 I 454, 95 Ia 506 s., 99 Ia 240, 103 Ia 81 et 87.

prélèvement d'émoluments doit être comprise dans un sens large. Elle ne comprend pas seulement les actes administratifs, mais toutes les mesures que l'administration prend dans l'exercice de ses compétences souveraines et qui sont imputables au contribuable.⁷⁾ Le terme d'administration n'englobe pas seulement l'administration en tant qu'organe du pouvoir exécutif, mais également les tribunaux. Les émoluments de justice doivent par conséquent également être classés dans la catégorie des émoluments administratifs.⁸⁾

Des taxes d'utilisation peuvent être réclamées lors de l'utilisation d'une installation publique par un particulier. Par installation publique, il faut entendre les moyens matériels ou personnels qui entrent dans le domaine d'une administration publique et qui sont destinés à un but public particulier, soit temporairement, soit pour une durée indéterminée.⁹⁾ La notion d'installation publique est plus large que celle d'établissement public qui est toujours composé de moyens matériels et personnels et dispose en plus d'une organisation.¹⁰⁾

Comme exemple d'émolument on peut citer, parmi d'autres, les émoluments perçus lors de l'octroi de diverses autorisations par l'administration ou à l'occasion de l'établissement de documents officiels (passeports, actes d'état civil, actes d'origine etc.). Des émoluments sont également réclamés pour des opérations de contrôle par les autorités (contrôle de la viande, des médicaments, de certaines installations). D'autres prestations de l'administration telles que la consultation d'un dossier par un administré, des recherches faites par l'administration pour le compte d'un particulier ou des photocopies don-

7) Vallender p.51.

8) Vallender p.51; Blumenstein, Steuerrecht p.5 s. fait la distinction entre émolument administratif et émolument de justice (Gerichtsgeld).

9) Vallender p.53.

10) Vallender p.53.

nent aussi lieu à la perception d'un émolument.¹¹⁾

Les taxes d'utilisation sont également nombreuses. Elles sont par exemple perçues pour la livraison d'eau et d'énergie, la mise à disposition de locaux publics, la visite d'un musée, l'utilisation d'une piscine ou d'autres installations sportives etc.¹²⁾

Il n'est pas nécessaire que la prestation pour laquelle une taxe est réclamée représente un avantage pour l'administré. Par exemple, le retrait d'un permis ou d'une autorisation peut être assorti du paiement d'émoluments;¹³⁾ les frais d'un procès pénal sont mis à la charge du condamné. L'obligation de s'acquitter d'une taxe peut exister sans que le particulier ait lui-même demandé de prestation à l'administration. Il suffit que le redevable ait rendu nécessaire une prestation de la part de la collectivité. Ainsi dans beaucoup de cantons, les propriétaires d'immeubles sont obligés de par la loi de se raccorder aux réseaux d'égouts publics moyennant le paiement d'une taxe de raccordement. Le propriétaire ne peut pas éviter le paiement de cette taxe en refusant le raccord à son immeuble.¹⁴⁾

Contrairement à la doctrine dominante et à la jurisprudence du TF, Blumenstein a choisi de classer les taxes d'une manière particulière: Dans son système, ce sont uniquement les émoluments administratifs qui figurent dans la catégorie des taxes. Les taxes d'utilisation sont classées avec les charges de préférence.¹⁵⁾ Cette manière de voir est discutable. On ne peut pas dire que

11) Cf. p. ex. l'OCF sur les frais et indemnités en procédure administrative du 10 septembre 1969 (RS 172.041.0) et deux ATF du 6 février et du 23 juillet 1981 résumés dans la NZZ du 4 novembre 1981 no. 256 p.36, (107 Ia 29).

12) Cf. Vallender p.55.

13) Blumenstein, Steuerrecht p.5 N 11; Vallender p.59 s.

14) Blumenstein, System p.2; Im Hof p.397 ss; Vallender p.61; Zaugg p.220.

15) Blumenstein, Rechtsordnung p.116; Steuerrecht p.5 s; System p.2.

le classement de Blumenstein soit faux, car la création d'un système est dans une large mesure une question d'appréciation personnelle. Mais actuellement, la doctrine et la jurisprudence sont unanimes pour admettre que les taxes d'utilisation et les émoluments font partie d'un même groupe et se distinguent nettement des charges de préférence. Le fait de faire figurer les taxes d'utilisation comme faisant partie des charges de préférence ne se justifie plus.¹⁶⁾ Il peut être une source de confusions, en particulier en raison des modes de calcul qui sont différents pour les deux contributions en question.

4. Les charges de préférence

La charge de préférence, mauvaise traduction de "Vorzugslast", est une contribution publique exigée des administrés qui retirent un avantage financier particulier d'une mesure prise par la collectivité publique dans l'intérêt général.¹⁷⁾

La cause de la charge de préférence est l'avantage financier particulier (wirtschaftlicher Sondervorteil) créé par une activité de la collectivité publique et qui est imputable à l'administré bénéficiaire.¹⁸⁾ L'avantage doit être de nature pécuniaire: il doit être convertible en argent et réalisable. Par contre, il importe peu qu'il ait été effectivement réalisé ou que la possibilité de sa réalisation soit actuelle ou future. En outre, l'avantage doit être particulier. Il faut qu'il ne revienne qu'à un nombre limité d'administrés. Un avantage dont tout le monde profite de la même manière ne peut pas donner lieu au prélèvement de charges de préférence.¹⁹⁾

Les charges de préférence typiques en droit positif sont les contributions de plus-value (Mehrwertbeitrag, Bei-

16) Cf. Staehelin p.15.

17) Blumenstein, Rechtsordnung p.116; Fleiner-Gerster p.175; Knapp p.337; Muller p.26 s; Vallender p.95.

18) Vallender p.97.

19) Vallender p.95.

trag). Il s'agit de participation aux frais d'installations déterminées que la collectivité publique a créées et dont certains administrés (généralement des propriétaires d'immeubles) profitent de manière particulière. Les installations en question sont dans la plupart des cas des ouvrages d'équipement tels que des routes, des canaux-égouts, des conduites d'eau ou d'électricité etc.²⁰⁾

5. Les contributions de remplacement

Une troisième catégorie de contributions causales est formée par les contributions de remplacement (Ersatzabgaben). Elles sont perçues lorsque le débiteur de la contribution de remplacement est libéré, entièrement ou partiellement, d'une obligation non-pécuniaire résultant du droit public (Natrallaat) qu'il aurait dû fournir.²¹⁾ En principe, l'administré est tenu de fournir une prestation de caractère non-pécuniaire; celle-ci constitue l'obligation primaire. La libération expresse ou implicite, généralement sur décision de l'autorité, donne naissance à une obligation secondaire de nature pécuniaire qui remplace la première. C'est cette libération qui est la cause de la contribution de remplacement. L'obligation primaire peut être de nature personnelle (service militaire, service dans un corps de sapeurs-pompiers). Il peut aussi s'agir d'une obligation qui requiert la construction d'un ouvrage (place de parc, garage)²²⁾ ou une obligation d'abattement de la part de l'administré.²³⁾

En droit positif suisse, la contribution de remplacement la plus importante est la taxe d'exemption du service mi-

20) Knapp p.337; Vallender p.96.

21) Vallender p.123.

22) Cf. p. ex. l'ATP 97 I 792

23) Cf. l'art.5 al.2 LPR qui donne aux cantons la compétence d'introduire des contributions de remplacement pour les cas de diminution de la surface productive; Vallender p.124 et 133 s.

litaire.²⁴⁾ Elle est réclamée aux personnes astreintes au service militaire qui pour une raison ou une autre n'accomplissent pas leur service.²⁵⁾

Au niveau cantonal et communal, la "taxe de pompes" (Feuerwehrpflichtersatz) est exigée des personnes qui ne font pas partie du service des pompiers dans lequel on aurait pu en principe les incorporer.²⁶⁾

De nombreux cantons exigent la création de places de parc lors de la construction ou de la transformation d'un immeuble. Si ces places ne peuvent pas être construites, le maître de l'ouvrage sera généralement obligé de s'acquitter d'une contribution de remplacement, appelée également contribution compensatoire, pour les places manquantes.²⁷⁾

Selon l'opinion de Staehelin, les contributions de remplacement ne devraient pas figurer comme catégorie distincte dans le système des contributions publiques.²⁸⁾ Il s'agirait de les considérer soit comme impôts, soit comme charge de préférence (Beitrag) en prenant comme critère de distinction la nature de l'obligation primaire. En appliquant ces critères, la taxe militaire serait un impôt.²⁹⁾ Cet avis est partagé par une partie de la doctrine et l'ancienne jurisprudence du TF.³⁰⁾ Actuellement, la doctrine et la jurisprudence sont quasiment unanimes pour admettre que la taxe militaire constitue une contribution de remplacement, c'est-à-dire une con-

24) Le terme de "taxe" n'est pas correct du point de vue juridique. Le mot allemand "Militärpflichtersatz" est plus précis dans ce contexte.

25) Cf. l'art 18 de la Cst. féd. et la LF sur la taxe d'exemption du service militaire du 12 juin 1959 (RS 661)

26) ATF 53 I 376; 102 Ia 14.

27) ATF 97 I 792, cons.6; cf. également p.ex. l'art. 20 lit.i LC/NE et l'art. 55 RU de la Ville de Neuchâtel.

28) Staehelin p.16 s. et p.121 ss.

29) Staehelin p.122 s.

30) Burckhardt p.138; Fleiner p.617 s.; Ruck p.288; ATF 38 I 403, 53 I 377, 56 I 40.

tribution causale et non un impôt.³¹⁾

Plusieurs raisons expliquent les controverses portant sur la nature juridique de la taxe militaire. Une des principales est due aux termes imprécis employés dans les premières versions de l'art. 1er OM. Jusqu'en 1949, la taxe d'exemption figurait sous les obligations militaires au même titre que le service personnel.³²⁾ Cette structure de l'art. 1er OM pouvait prêter à confusion. En particulier, le caractère subsidiaire de la taxe militaire par rapport au service personnel dans l'armée ne ressortait pas clairement. Ce fait, critiqué par Burckhardt,³³⁾ a mené à la révision de cet article en 1949. Dans son message,³⁴⁾ le CF admet la pertinence des remarques de Burckhardt et reconnaît que "l'obligation fondamentale est constituée par le service militaire qui doit autant que possible être remplie sous forme de service personnel. Seul celui qui est inapte au service ou ne le fait pas pour toute autre raison, paie, en compensation, la taxe militaire. Contrairement aux dispositions de la loi actuelle, le service militaire et la taxe militaire ne sont pas des obligations équivalentes, la taxe n'étant que subsidiaire".³⁵⁾ Depuis la révision de 1949, la taxe militaire ne figure plus sous l'art. 1er OM, mais seulement sous l'art. 2 qui ne concerne plus que la taxe d'exemption. Durant cette même révision, on a également laissé tomber le terme d'"impôt militaire" qui figurait aux articles 1er et 3 de la version de 1907 de l'OM et qui s'était maintenu jusqu'en 1949. Malgré la dénomination d'"impôt militaire", la taxe d'exemption n'a jamais été, à notre avis, un impôt au sens strict. Déjà avant la révision de 1949, certains auteurs ont reconnu que le ca-

31) Blumenstein, Rechtsordnung p.116; Steuerrecht p.45; System p.3; Höhn p.300; Höhn, Militärpflichtersatz p.210; Imboden/Rhinow II p.795; Jung p.306 s. Knapp p.338; Ryser p.21; Schwarzenbach p.207; Vallender p.125 ss; Wälti p. 52 ss. ATF 97 I 804, 92 I 365 s.

32) Art. 1 dernier alinéa OM; cf. RO 1907 tome 23 p.695 ss; RS (1948) vol.5 p.3 ss.

33) Burckhardt, commentaire de l'art. 18 Cst. féd. p.138.

34) FF 1948 II p.825 ss.

35) FF 1948 II p.826; cf. Vallender p.126.

ractère principal de l'impôt, la perception "sans condition" (vorsusaetzungsalos), faisait défaut à la taxe militaire.³⁶⁾ Depuis 1949, la doctrine a toujours considéré la taxe d'exemption comme contribution de remplacement.³⁷⁾ Dans ces arrêts postérieurs à 1949, le TF a'est également rallié à cette opinion.³⁸⁾ La taxe militaire est due en raison de la dispense du service militaire accordée au citoyen. Le non-accomplissement du service militaire personnel est une condition essentielle de la taxe d'exemption qui la place en dehors des impôts.³⁹⁾ Cette dispense présente un avantage pour l'administré en question, en particulier, il pourra continuer d'exercer une activité lucrative. La taxe militaire a pour but de créer une égalité entre les citoyens qui font leur service dans l'armée et les autres, qui en sont dispensés, en imposant à ces derniers un sacrifice financier qui doit correspondre aux charges, aux fatigues et aux risques du service personnel. La taxe n'est donc pas un impôt. Elle découle du reste "non pas de la souveraineté fiscale, mais de la souveraineté militaire," comme le relève le CF dans son message du 11 juillet 1958 concernant une nouvelle loi sur la taxe d'exemption du service militaire.⁴⁰⁾ De ce même message, il ressort que "la taxe ne peut servir à des buts fiscaux, en raison de sa nature et de son rendement peu important".⁴¹⁾

Ces mêmes observations sont valables pour la taxe de pompes. Staehelin la classe également dans la catégorie des impôts.⁴²⁾ Le TF ne s'est pas prononcé définitivement. Selon les cas, il pourrait s'agir soit d'un impôt, soit d'une contribution de remplacement.⁴³⁾ A notre avis, la

36) Ackermann p.13.

37) Cf. les auteurs cités sous 30).

38) Cf. ATF 92 I 365 s. et 97 I 804.

39) Höhn, Militärpflichtersatz p.211.

40) FF 1958 II p.356.

41) FF 1958 II p.357; cf. Vallender p.127 a. cf. également le message du CF du 13 septembre 1978 concernant la modification de la LF sur la taxe d'exemption du service militaire FF 1978 II 933 et ss.

42) Staehelin p.122.

43) ATF 102 Ia 14 a.

taxe de pompes doit être considérée comme contribution de remplacement, à condition qu'il existe une obligation générale de servir dans le corps de pompiers et que la taxe ne soit perçue que des administrés normalement obligés de servir et qui en sont dispensés pour quelque raison que ce soit. Il n'est toutefois pas impossible qu'un canton choisisse d'instituer un véritable impôt destiné à la lutte contre l'incendie qui devrait alors avoir les caractéristiques typiques de l'impôt. En particulier tous les citoyens devraient y être assujettis, indépendamment de l'obligation de servir chez les pompiers, c'est-à-dire également les femmes et les enfants.

Les propriétaires fonciers qui ne peuvent pas aménager le nombre de places de parc exigé par la loi sont obligés de payer une indemnité. Selon l'usage que la collectivité publique fait de ces sommes, la contribution serait, selon Staehelin, soit un impôt, soit une charge de préférence. Si la commune utilise cet argent pour construire des places de parc dont tout le monde peut se servir de la même manière, on serait en présence d'un impôt; si elle les construit pour le propriétaire qui s'est acquitté de la contribution, on serait en présence d'une charge de préférence (Beitrag).⁴⁴⁾ A notre avis, il n'est pas possible de déterminer la nature d'une contribution en fonction de son utilisation. L'administration n'est de manière générale pas obligée d'affecter les ressources provenant de contributions causales à un but particulier.⁴⁵⁾ Il est vrai que les sommes versées pour les places de parc manquantes sont attribuées dans la plupart des cas à un fonds particulier, généralement destiné à la création de nouvelles places. Mais le propriétaire ne s'acquitte pas de sa contribution en vue d'une construction de places pour la collectivité. Il le fait parce qu'il n'était pas en mesure de remplir les conditions posées par la loi. S'il avait été possible de construire ces places, le propriétaire n'aurait pas pu échapper à son obligation en s'acquittant de la contribution. Il aurait dû aménager ces places de parc. Si on lui réclame une contribution, c'est pour ne pas créer d'iné-

44) Staehelin p.123, en particulier N 3.

45) Cf. Vallender p.30.

galité entre le propriétaire qui est obligé d'engager des frais pour l'aménagement des places et le propriétaire qui en est dispensé. La redevance réclamée à ce dernier doit donc être classée dans la catégorie des contributions de remplacement, comme l'admet d'ailleurs le TF46) qui avait laissé la question ouverte dans un précédent arrêt.47)

Malgré leur ressemblance avec les impôts, en particulier pour le mode de calcul de certaines d'entre elles, les contributions de remplacement ont leur place fixe à l'intérieur du système des contributions causales. La prestation de la collectivité publique (cause) dont découlent les contributions de remplacement est la dispense, sous certaines conditions, d'une charge personnelle incombant à un administré. En doctrine, la contribution de remplacement est aussi considérée comme "taxe de non-service rendu par l'administré".48) Une manière originale de caractériser les contributions de remplacement se trouve chez Böckli49): selon son opinion, la contribution de remplacement fait partie des contributions causales à caractère fiscal. Elle est perçue pour compenser un avantage économique qui est créé par pur effet de réflexe à la suite d'une mesure étatique.

6. Les autres contributions causales

A côté des taxes, des charges de préférence et des contributions de remplacement, il existe un certain nombre de contributions publiques qui doivent également être classées parmi les contributions causales. Tandis qu'une partie de la doctrine pense que ces contributions peuvent figurer dans une des classes citées, l'autre partie estime que le caractère particulier de ces contributions justifie la création de catégories supplémentaires. Parmi ces cas particuliers de contributions causales, nous allons nous pencher sur les problèmes que posent les prélèvements de plus-value et les droits de monopole.

46) ATF 97 I 792.

47) ATF 92 I 42.

48) Knapp p.338.

49) Böckli p.42/43.

a) Les prélèvements de plus-value

Les prélèvements de plus-value (Mehrwertabschöpfungen) sont perçus lors de la mise en oeuvre de mesures que l'on pourrait qualifier d'abstraites,⁵⁰⁾ généralement des mesures d'aménagement du territoire telles que la création de nouvelles zones de construction, la modification ou le déclassement de zones et qui provoquent une plus-value des immeubles qui en sont bénéficiaires. Le prélèvement a pour but de réduire cette plus-value non méritée. Il se justifie pour plusieurs motifs, en particulier il permet de créer une certaine égalité entre les immeubles bénéficiaires d'une mesure et ceux qui ne sont pas touchés par elle. On peut aussi considérer ces prélèvements comme une sorte d'expropriation matérielle à sens inverse: si le propriétaire d'un immeuble a droit à une indemnité en cas d'atteinte grave à sa propriété par une mesure d'aménagement, il semble équitable de lui demander le versement d'une partie de la plus-value si la valeur de son immeuble a notablement augmenté à la suite d'une telle mesure.

La qualification juridique des prélèvements de plus-value est contestée. En général, la doctrine est toutefois d'accord de compter ces prélèvements parmi les contributions causales.⁵¹⁾ En effet, à plusieurs égards, les prélèvements de plus-value sont apparentés aux charges de préférence, plus particulièrement aux contributions de plus-value qui, comme nous l'avons vu, forment une dea

50) Il est toutefois également concevable de percevoir des prélèvements de plus-value à la suite de mesures concrètes d'aménagement, l'équipement de terrains à bâtir par exemple. Cette forme particulière du prélèvement de plus-value ne doit pas être confondue avec la contribution de plus-value au sens strict (contribution d'équipement). Nous en parlerons en détail dans la 2ème partie de cette thèse (cf. infra p.125 et ss.)

51) Cf. toutefois Kuttler, Bodenverwertung p. 263 et Staehelin p.126 ss qui considèrent que les prélèvements de plus-value sont des impôts.

catégories des contributions causales.⁵²⁾ Tant en matière de prélèvements de plus-value, qu'en matière de contributions de plus-value, l'avantage financier particulier dont profite un immeuble est à l'origine de la redevance. Toutefois, il existe un élément propre aux contributions de plus-value qui fait défaut en matière de prélèvements de plus-value: la notion de frais. Les contributions de plus-value sont destinées au financement de mesures d'aménagement. Il existe toujours un rapport entre les frais qu'occasionnent ces mesures et les contributions de plus-value. Ce rapport est absent en matière de prélèvement de plus-value. Ceux-ci n'ont pas pour but de participer au financement des dépenses qu'ont occasionnées les mesures de planification, mais de réduire la plus-value qui en résulte pour des motifs d'équité et d'égalité.

Cette différence entre les deux contributions est à l'origine des problèmes que pose la classification des prélèvements de plus-value. Ainsi Vallender conçoit le prélèvement de plus-value comme une charge de préférence dont le but prédominant est la compensation des avantages obtenus (Vorteilausgleich), tandis que les contributions de plus-value sont destinées en premier lieu au financement des mesures qui ont provoqué l'avantage particulier.⁵³⁾ Un grand nombre d'auteurs considèrent les prélèvements de plus-value comme une contribution causale sui generis ayant comme caractéristique particulière d'être indépendante de la notion de frais (kostenunabhängige Kausalabgabe).⁵⁴⁾ Il ne serait également pas exclu de les considérer comme contribution mixte ou comme contribution de remplacement.⁵⁵⁾ Böckli les classe dans la même catégorie que les contributions de remplacement, c'est-à-dire dans les contributions causales à caractère fiscal.⁵⁶⁾ Le TF quant à lui ne s'est pas encore pro-

52) Cf. supra p.19 et ss.

53) Vallender p.96.

54) Zaugg p.225; Kuttler/Zaugg p.251; dans le même sens Aubert/Jagmetti p.44; cf. Mathier p.10 s; Bericht ZH p.28 et Höhn, Introduction Vallender p.10 s.

55) Kutter/Zaugg p.257

56) Böckli p.42/43; cf. supra p.26

noncé sur la nature juridique des prélèvements de plus-value. Il a'est contenté de relever que leur caractère principal était l'indépendance de la notion de frais.⁵⁷⁾

A notre avis, les prélèvements de plus-value doivent être placés parmi les contributions causales. La planification doit être considérée comme une prestation de la collectivité qui justifie de tels prélèvements. Leur classification parmi les différents types de contributions causales est un problème plus délicat, mais de moindre importance du point de vue juridique. Leur placement parmi les charges de préférence et la création d'une nouvelle catégorie peuvent se justifier. Nous donnons toutefois la préférence à la première solution qui a l'avantage de préserver le système déjà existant des contributions causales. Tel Vallender,⁵⁸⁾ nous diviserons les charges de préférence en deux catégories: la première comprendra les contributions de plus-value dont le caractère dominant est le financement des mesures d'aménagement, la deuxième sera composée des prélèvements de plus-value dont le but est en premier lieu la compensation des avantages obtenus.

En droit suisse actuel, les prélèvements de plus-value sont peu répandus. L'art 37 de la première loi sur l'aménagement du territoire⁵⁹⁾ avait voulu les introduire dans toute la Suisse. Cette disposition était très controversée et fut l'une des raisons de l'échec de la loi lors de la votation du 13 juin 1976. La LAT actuelle oblige les cantons, à l'art. 5 al. 1er, d'introduire "un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement". Les cantons sont libres de choisir les moyens appropriés pour atteindre ce but. Pour la compensation des avantages, plusieurs moyens sont possibles: des impôts, des taxes ou des prélèvements de plus-value.⁶⁰⁾ Actuellement, les lois cantonales

57) ATF 105 Ia 146.

58) Vallender p.96.

59) FF 1974 II p.816 ss.

60) ASPAN no 25 p.37.

d'introduction de la LAT sont encore en élaboration, mais il ne semble pas que beaucoup de cantons veuillent introduire des prélèvements de plus-value, ces mesures étant en général très mal accueillies par la population.

Au niveau cantonal, seul le canton de Bâle-Ville a introduit dans son "Hochbautengesetz" deux dispositions qui permettent sous certaines conditions de prélever une plus-value immobilière à la suite de modifications de zones, de dérogations à la réglementation sur les constructions ou en cas d'autorisations spéciales. Il était prévu un taux de prélèvement minimal de 40 % et un maximal de 60 %. La loi laissait au Conseil d'Etat le soin d'édicter dans un règlement des dispositions d'exécution. Ce règlement fut adopté et donna lieu à un recours de droit public auprès du TF.⁶¹⁾ Les recourants attaquèrent d'une part le § 8a du "Hochbautengesetz" et d'autre part le règlement d'exécution demandant au TF de supprimer les dispositions litigieuses (contrôle de norme abstrait). Le TF admit que les prélèvements de plus-value soient dans leur principe conformes à la Cst. féd. En particulier, un prélèvement de 60 % de la plus-value ne aurait être considéré comme confiscatoire et de ce fait violer l'art. 22ter Cst. féd. qui garantit la propriété. Le recours fut toutefois partiellement admis, le TF estimant que le § 8a du "Hochbautengesetz" donnait des compétences trop larges au Conseil d'Etat pour la fixation des taux de prélèvement et ne pouvait de ce fait constituer une base légale suffisante.⁶²⁾ Pour ces motifs, il supprima les dispositions litigieuses dans la mesure où le prélèvement dépassait 40 %.

A côté des prélèvements de plus-value, il existe d'autres possibilités de retrancher une partie des plus-values qui découlent de mesures d'aménagement. Au niveau cantonal, ce sont surtout les impôts sur le gain immobilier qui permettent de percevoir indirectement une partie de cette plus-value,⁶³⁾ mais encore faut-il qu'elle soit réali-

61) ATF 105 Ia 134 ss.

62) Cf. infra p.32 et ss.

63) Cf. Bericht ZH p.62 ss, et Locher, spécialement p.413 ss concernant une proposition pour l'institution de prélèvements de plus-value par le biais de l'impôt sur le gain immobilier dans le canton de Berne.

sée, c'est-à-dire que l'immeuble soit vendu, ce qui n'est pas nécessairement évident pour le prélèvement de plus-value.

b) Les droits de monopole

Certaines activités sont du domaine exclusif de l'Etat. Il jouit d'un monopole en ces matières. Toutefois, il peut accorder à des particuliers le droit d'exercer une activité dans le domaine faisant l'objet d'un monopole en lui octroyant une concession. Généralement, cette concession sera assortie du paiement de droits de monopole (Monopolabgaben).⁶⁴⁾ La classification de ces redevances est contestée en doctrine. Les auteurs sont en général d'accord de les placer dans la catégorie des contributions causales, mais d'aucuns considèrent que les droits de monopole pourraient également constituer un impôt.⁶⁵⁾ Parmi la doctrine qui a choisi de classer les droits de monopole dans la catégorie des contributions causales, une partie des auteurs estime que la création d'une catégorie supplémentaire se justifie. Le représentant le plus en vue de cette tendance est Blumenstein. Non seulement il place les droits de monopole dans une catégorie à part, mais il les subdivise encore en deux sous-groupes: les prix de monopole (Monopolpreise) et les taxes de monopole (Monopolgebühren). Les premiers sont dus à la suite d'une prestation de l'Etat qui découle d'une de ses activités monopolisées (la livraison d'une marchandise par exemple), les seconds sont requis des personnes que l'Etat autorise à exercer une activité faisant l'objet d'un monopole.⁶⁶⁾ La tendance actuelle de la doctrine est de placer les droits de monopole parmi les taxes d'utilisation.⁶⁷⁾ Cette solution nous paraît être la plus appropriée. En effet, le paiement de droits de monopole est toujours lié à une prestation de l'Etat détenteur du monopole, généralement sous la forme d'octroi d'une concession. De ce fait, on ne saurait considérer de telles redevances comme des impôts. Leur caractère

64) Höhn p.44; Ryser p.20.

65) Cf. Stachelin p.117.

66) Blumenstein, Rechtsordnung p.116, Steuerrecht p.6 s., System p.2.

67) Knapp p.337; Vallender p.55 ss.

juridique ne justifie pas non plus la création d'une catégorie à part. Le critère déterminant est que la somme est due en raison d'une prestation étatique. Il importe dès lors peu que cette prestation soit du domaine d'un monopole de l'Etat ou que l'Etat se trouve en concurrence avec des particuliers dans son activité. Il est évident qu'en tant que détenteur d'un monopole, l'Etat sera dans une situation favorisée, le redevable n'ayant pas de possibilité de contrôler le montant qui lui est réclamé en le comparant avec une situation analogue dans le domaine privé. Ce fait ne justifie toutefois pas la création d'une catégorie à part; le particulier sera en général protégé contre d'éventuels abus par le principe de la légalité qui doit être appliqué de manière stricte si l'Etat se trouve dans la situation d'un détenteur de monopole.⁶⁸⁾ Le classement des droits de monopole parmi les taxes d'utilisation est donc entièrement satisfaisant du point de vue juridique.

§ 5 Les principes juridiques applicables au droit des contributionna causales

Les principes de droit public qui régissent l'activité administrative de l'Etat sont également applicables au droit des contributionna causales. A côté des principes fondamentaux, le principe de la légalité et le principe de la proportionnalité en particulier, il existe des principes qui, bien que découlant de règles générales applicables au droit public, sont particuliers au droit des contributions causales. Les plus importants sont le principe de la couverture des frais (Kostendeckungsprinzip) et le principe de la compensation de la plus-value (Mehrwertsatzprinzip).

1. Les principes généraux

a) Le principe de la légalité

Le principe de la légalité a pour but de sauvegarder la sphère de liberté des citoyens en limitant l'administrati-

68) Cf. infra p.32 et ss, ATF 109 Ib 315

tion dans ses actes et en rendant prévisible les empiètements de l'Etat sur les libertés et la propriété des particuliers. Il est inhérent à l'ordre juridique d'un Etat démocratique et se déduit logiquement du principe de la séparation des pouvoirs.¹⁾

Le principe de la légalité est composé de deux éléments: la suprématie de la loi (Gesetzesvorrang) et la réserve de la loi ou l'exigence de base légale (Gesetzesvorbehalt). Le premier oblige les organes de l'Etat à respecter l'ordre juridique et permet de fixer les limites de leur activité.²⁾ Le second fait dépendre de l'existence d'une disposition contenue dans une loi les actes de l'administration qui portent atteinte à la liberté ou à la propriété des citoyens.³⁾

Le terme de loi n'a pas la même signification dans les deux cas. La règle de la suprématie de la loi englobe toutes les lois matérielles de l'ordre juridique, c'est-à-dire les règles générales et abstraites qui fixent des droits ou des obligations des administrés.⁴⁾ La base légale exigée par la règle de la réserve de la loi doit aussi se trouver dans une loi au sens matériel. Cependant elle doit répondre à des critères plus sévères. En général, on exigera une règle édictée par le législateur fédéral ou cantonal, voire même par le constituant. La règle pourra également émaner de l'exécutif, à condition que cet organe dispose d'une délégation législative.⁵⁾ Cette délégation est admise par la jurisprudence. Toutefois, elle soulève plusieurs problèmes qu'il convient d'examiner brièvement.

- 1) Fleiner-Gerster p.61 s.; Giacometti, Allgemeine Lehren p.226 ss.; Grisel p.40 et 161 ss.; Knapp p.61; Schwarzenbach p.78; Vallender p.149; ATF 105 Ia 145.
- 2) Fleiner-Gerster p.69 ss.; Grisel p.162 s.; Imboden/Rhinow p.352 s.; Knapp p.62; Schwarzenbach p.79.
- 3) Fleiner-Gerster p.69 ss.; Grisel p.164 ss.; Imboden/Rhinow I p.353 s.; Knapp p.63; Schwarzenbach p.79 s.
- 4) Grisel p.162; Knapp p.61.
- 5) Grisel p.164; Imboden/Rhinow p.353.

Chaque délégation législative porte plus ou moins atteinte au principe de la séparation des pouvoirs. Elle peut être utilisée à soustraire au référendum certaines matières et elle peut mettre en danger l'application d'autres principes fondamentaux tel que celui de la légalité. C'est pour cette raison que le TF a dégagé certains principes qui doivent être respectés en cette matière. Il faut ajouter qu'au niveau fédéral, le TF ne peut pas contrôler la validité d'une clause de délégation contenue dans une loi. Il ne pourra que constater son existence et examiner si l'ordonnance qui en émane lui est conforme.⁶⁾ Au niveau cantonal par contre, le TF examine librement tant la loi que l'ordonnance. Pour qu'une délégation soit valable, il faut qu'elle remplisse les conditions suivantes:⁷⁾

1. La constitution cantonale ne doit pas interdire la délégation.
2. La délégation doit porter sur une matière déterminée et la loi doit elle-même contenir les principes de la réglementation en cas d'atteinte grave à la situation juridique des citoyens.
3. La délégation doit être contenue dans une loi formelle si la réglementation de la matière concernée par le législateur lui-même devait revêtir la même forme.

La base légale doit toujours se trouver dans une loi formelle lorsque l'activité de l'administration porte gravement atteinte à la liberté ou à la propriété des citoyens.⁸⁾ C'est en particulier le cas en matière de contributions publiques.⁹⁾ La perception de celles-ci doit pouvoir se fonder sur une disposition contenue dans une loi formelle, c'est-à-dire une règle de droit générale et abstraite soumise au référendum (obligatoire ou

6) Knapp p.47.

7) Fleiner-Gerster p.63; Grisel p.84 s; Imboden/Rhinow I p.378 ss.; Knapp p.47 s.; Schwarzenbach p.37 s.; ATF 103 Ia 375 s., 102 Ia 64, 100 Ia 66.

8) Knapp p.62.

9) Imboden/Rhinow II p.798.

facultatif). Il ne suffit pas que la loi se contente de prévoir l'introduction d'une contribution. Encore faut-il qu'elle règle les obligations des particuliers de telle manière que ceux-ci soient en mesure d'en évaluer la portée. Cela signifie que les éléments essentiels de la contribution, les conditions et la mesure de celle-ci en particulier doivent figurer dans la loi formelle.¹⁰⁾ Ce principe ne souffre pas d'exceptions en matière d'impôts.¹¹⁾ Le TF considère que le principe de la légalité de l'impôt est un "principe juridique fondamental". Il s'applique non seulement aux impôts proprement dits, mais également aux autres contributions publiques.¹²⁾ Naguère, le TF appliquait ce principe strictement à toutes les contributions causales. Il ne faisait qu'une exception pour les émoluments de chancellerie qui sont des redevances de peu d'importance perçues en raison d'une activité qui n'exige pas un contrôle particulier.¹³⁾ Dans sa jurisprudence récente, le TF a également assoupli les exigences posées à la base légale formelle pour d'autres contributions causales. La doctrine est en général favorable à cette évolution; certains auteurs estiment en effet que l'application stricte de l'exigence d'une base légale en matière de contributions causales n'est pas nécessaire pour toutes les catégories de contributions et complique inutilement le travail de l'administration.¹⁴⁾ Selon Vallender, il suffit que le principe de la légalité de l'impôt soit appliqué par analogie en matière de contributions causales.¹⁵⁾

10) Fleiner-Gerster p.62; Grisel p.164 ss.; Knapp p.342; Vallender p.151; ATF 106 Ia 20, 105 Ia 4, 103 Ia 243, 100 Ia 139, 100 Ia 66, 99 Ia 542.

11) Grisel p.164; Imboden/Rhinow II p.798; Knapp p.341; ATF 106 Ia 203.

12) Vallender p.151; ATF 92 I 47, 97 I 203, 97 I 347, 97 I 804, 99 Ia 542, 105 Ia 144.

13) Fleiner-Gerster p.62 s.; Grisel p.165; Imboden/Rhinow II p.798; Knapp p.337; ATF 93 I 635, 97 I 203 a., 97 I 347 s., 97 I 804, 101 Ib 77.

14) Fleiner-Gerster p.62 s; Knapp p.342.

15) Vallender p.151.

Le TF s'est laissé entrevoir dans plusieurs arrêts qu'il était prêt à modifier sa jurisprudence en matière de base légale pour les émoluments.¹⁶⁾ Dans un arrêt Emmenegger de 1973,¹⁷⁾ il a admis que l'exécutif pouvait édicter un tarif d'émoluments en matière d'inspection des visées sans que la loi accordant la délégation à l'exécutif fixe les conditions et la mesure de la redevance. Toutefois, le TF n'admet une telle délégation que pour des émoluments qui du fait de leur caractère très technique et de leur diversité ne peuvent être que difficilement délimités dans la loi formelle. Il estime que le redevable est assez protégé contre des prétentions excessives par le principe de la couverture des frais¹⁸⁾ et le principe de la proportionnalité.¹⁹⁾

Dernièrement, le TF a également admis que des taxes d'utilisation pouvaient reposer sur une base légale qui n'aurait pas satisfait en matière d'impôts. Les taxes d'utilisation n'étant pas soumises au principe de la couverture des frais, les conditions posées par le TF dans un tel cas sont plus strictes qu'en matière d'émoluments. Le TF exige que la taxe et la prestation de l'Etat soient de valeur équivalente et que le contribuable ait la possibilité de contrôler facilement ce rapport en faisant des comparaisons avec le domaine privé. Un prix sur le marché, par exemple, peut servir de référence. La base légale doit toutefois répondre aux exigences strictes appliquées en matière d'impôts si l'administration se trouve détenir un monopole de droit ou de fait et qu'une comparaison avec des situations privées analogues devienne de ce fait impossible.²⁰⁾ Dans un arrêt Pirovani de

16) ATF 97 I 203 s., 97 I 347 s., 99 Ia 603.

17) ATF 99 Ia 697 ss.

18) cf. infra p.45 et ss.

19) cf. infra p.43 et ss.

20) ATF 100 Ia 140 ss., 100 Ib 75 s., 103 Ib 329 ss., 104 Ia 115 ss., 105 Ia 145; cf. également un arrêt du Tribunal administratif de Zurich (ZBl 73 (1972) p.354 ss.) dont le TF a été inspiré pour cette jurisprudence; cf. Fleiner-Gerster p.62 s.; Knappp p.343; cf. Schwarzenbach p.80.

1974, le TF a laissé entrevoir qu'il allait alléger les conditions posées à la base légale en matière de taxes d'utilisation. In casu, il a toutefois estimé que la perception de taxes pour l'usage accru des plages publiques nécessitait une base légale stricte. Toutes les plages se trouvant dans le domaine public, les redevables n'avaient aucun moyen de comparaison et l'Etat détenait une position de monopole.²¹⁾ Le TF a admis pour la première fois en 1978 dans un arrêt Geiser qu'une taxe d'utilisation pouvait être perçue sans que la loi en définisse le montant.²²⁾ En l'occurrence, la contribution en question était la taxe de cours réclamée des étudiants immatriculés à l'Université de Bâle. Son montant était de très peu d'importance (150 francs) par rapport aux frais engagés par l'Etat pour la formation universitaire (env. 11'000 francs par étudiant). Au surplus, cette taxe était réclamée depuis plus d'un siècle sans que le montant ait notablement changé. Le TF, estimant que le Conseil d'Etat était lié par cette longue pratique, admit que la base légale ne jouait plus un rôle de protection important et que l'on pouvait restreindre les exigences dans ce domaine.²³⁾

En matière de base légale des contributions causales, on peut dégager plusieurs tendances générales de la jurisprudence du TF. Pour déterminer les exigences auxquelles la base légale doit satisfaire, le TF prend en considération la nature de la prestation due à l'Etat. A ce propos, il importe en principe peu de savoir à quelle catégorie des contributions causales appartient la redevance en question. Le TF admet que les exigences peuvent être réduites dans les cas où le citoyen a la possibilité de contrôler sans difficultés la légitimité de la contribution sur la base d'autres principes constitutionnels. Le principe de la réserve de la loi doit toutefois être respecté strictement s'il exerce spécifiquement cette fonction protectrice.²⁴⁾

21) ATF 100 Ia 141 s.

22) ATF 104 Ia 113 ss.

23) ATF 104 Ia 117 ss.

24) ATF 104 Ia 117.

Pour les différentes catégories de contributions causales, la situation se présente de la manière suivante:

Il convient à cet effet de classer les contributions causales en deux catégories: la première comprendra les contributions causales qui sont en relation avec des frais engagés par la collectivité (kostenabhängige Kausalabgaben), la seconde celles qui sont indépendantes de la notion de frais (kostenunabhängige Kausalabgaben).

La première catégorie se compose des émoluments et des contributions de plus-value. En cette matière, la base légale doit être considérée comme suffisante si elle règle les points suivants: la prestation de la collectivité soumise à la contribution (la cause), la délimitation du nombre des contribuables et les bases de calcul de la contribution (plus le degré de participation en matière de contributions de plus-value).²⁵⁾ A cette règle font exception les émoluments de chancellerie et les émoluments à caractère très technique et qui sont soumis à des changements fréquents.²⁶⁾

La catégorie de contributions causales indépendantes des frais comprend les taxes d'utilisation, les contributions de remplacement et les prélèvements de plus-value. La base légale de ces contributions devra satisfaire à des exigences strictes. De par l'absence de relation avec des frais engagés par la collectivité, elles se rapprochent en effet de la matière d'un impôt. La base légale formelle de ces contributions correspondra pratiquement à celle que nécessite ce dernier. Elle devra en particulier définir suffisamment la cause, le sujet et le mode de calcul de la contribution, ainsi que son montant. Le terme "suffisamment" (hinreichend) signifie que les éléments doivent pouvoir être dégagés de l'interprétation de la loi.²⁷⁾

25) Vallender p.155.

26) Cf. supra p.35 et s.

27) Vallender p.152; ATF 105 Ia 146 ss. (pour la base légale des prélèvements de plus-value).

La seule exception en cette matière est constituée par certaines taxes d'utilisation dans la mesure où elles satisfont aux critères posés par le TF dans les arrêts Pirrovani, Schaad et Frey S.A. et Geiser.²⁸⁾

L'évolution de la jurisprudence du TF en matière d'émoluments et de taxes d'utilisation mérite quelques remarques.

Les émoluments de chancellerie ne posent pas de problèmes particuliers étant donné leur somme généralement très modique. Il n'en est toutefois pas de même pour les autres types d'émoluments. Les émoluments qui présentent un caractère très technique et qui sont soumis à des changements rapides ne doivent plus être déterminés quant à leur montant dans une loi formelle. Cette jurisprudence peut se justifier pour de tels émoluments. Mais il ne faudrait pas que cette tendance se généralise et rende illusoire l'application du principe de la réserve de la loi dans ce domaine. Il est vrai que les principes de la couverture des frais et le principe de la proportionnalité donnent une certaine protection contre d'éventuels abus. Mais leur application n'est pas aisée et met le contribuable qui veut s'en prévaloir dans une situation moins favorable par rapport à la protection qu'offre le principe de la légalité. En outre, ces deux principes ont à remplir un rôle précis à côté de celui de la réserve de la loi. Comme le relève très bien Vallender, il ne faut pas demander trop des principes de couverture des frais et de proportionnalité, d'autant plus qu'ils ne permettent pas de définir exactement le montant de l'émolument et servent en premier lieu de guide au juge appelé à trancher un problème.²⁹⁾

Ces propos concernent également les taxes d'utilisation. Toutefois, le principe de la couverture des frais ne leur étant pas applicable, il est à notre avis nécessaire de rester strict quant aux exigences posées à leur base légale. Les considérants du TF dans l'arrêt Geiser³⁰⁾ ne nous semblent pas très satisfaisants.

28) Cf. supra p.36 et s.

29) Vallender p.154 s.

30) ATF 104 Ia 113 ss.

Le TF relève que dans le cas particulier la taxe ne couvrirait qu'une partie infiniment petite des frais engagés par l'Etat. Même en cas d'augmentation relativement importante de la taxe, un contrôle sous l'angle du principe de la couverture des frais ne s'imposerait pas, étant donné que la somme de la redevance serait encore très éloignée d'une rétribution couvrant les dépenses. Les mêmes considérations seraient applicables au principe de l'équivalence. De cette situation, le TF déduit que le besoin de protection du particulier n'est pas aussi important que dans le cas d'une taxe qui couvrirait ou dépasserait même les frais engagés par la collectivité.³¹⁾

Dans ce passage, le TF se réfère au principe de la couverture des frais. Il constate lui-même à la page 116 du même arrêt que ce principe n'est généralement pas applicable aux taxes d'utilisation. Il faut déduire des passages suivants que dans le cas particulier, le TF fait une exception à cette règle en appliquant tout au moins par analogie ce principe pour justifier son argumentation. La question de savoir quelles sont les conditions d'une telle dérogation est toutefois laissée ouverte. Mais même sous l'angle du principe de la couverture des frais, le besoin de protection du particulier ne diminue pas. Une des fonctions essentielles de la base légale est de rendre prévisible la redevance dont le contribuable aura à s'acquitter. Dans le cas particulier, elle pourrait varier entre 150 et 11'000 francs si on n'applique que le principe de la couverture des frais. Le TF s'est rendu compte de cette situation. Néanmoins, selon son avis, une base légale plus stricte n'est pas nécessaire, car les taxes en question étaient perçues depuis très longtemps et le Conseil d'Etat de Bâle-Ville se considérait lié par cette longue pratique.³²⁾ Cette argumentation présente plusieurs inconvénients. Le fait que le Conseil d'Etat se considère comme lié nous semble être une notion vague, trop vague en tout cas pour donner les mêmes garanties aux citoyens qu'une loi formelle. Quels sont les critères qui permettent de déterminer quand une autorité se conai-

31) ATF 104 Ia 118.

32) ATF 104 Ia 118 a.

dère comme liée par une longue pratique? Qu'advient-il si elle décide de modifier les taxes? A partir de quelle augmentation la taxe en question aura-t-elle à nouveau besoin d'une disposition dans une loi formelle qui détermine son montant? L'arrêt ne donne pas de réponse à ces questions. Le TF se borne à dire qu'il faut examiner chaque cas particulier. Cette argumentation est trop vague et crée une insécurité juridique. Il est vrai que le cas particulier traité dans cet arrêt était assez exceptionnel et que le refus de s'acquitter des taxes en question pouvait sembler abusif. Mais cela ne justifie pas, à notre avis, de bouleverser un principe aussi fondamental que celui de la légalité des contributions. L'insécurité juridique qui en résulte est une conséquence trop grave. Malheureusement, il semble que le TF ait la tendance d'alléger encore davantage les conditions posées à la base légale.³³⁾

Des compétences législatives peuvent être déléguées non seulement à l'exécutif fédéral ou cantonal, mais également aux communes. Ces délégations sont très nombreuses en matière de contributions publiques. Les conditions auxquelles doit satisfaire la délégation au niveau communal sont moins strictes qu'en matière de délégation à l'exécutif. La réglementation au niveau communal sera adoptée par le législateur communal. De ce fait, la séparation des pouvoirs ne sera pas touchée. L'arrêté communal, soumis à référendum ou adopté par l'assemblée communale réunissant les électeurs de la commune, constituera également une loi formelle, mais à un niveau inférieur par rapport à une loi cantonale ou fédérale.³⁴⁾ En prenant en considération cette situation, on peut se demander si on est en présence d'une délégation législative au sens strict ou s'il ne s'agit pas plutôt d'un partage de compétences entre le canton et les communes. Le TF donne la préférence à deuxième solution dans la mesure où le législateur cantonal autorise par une loi la commune à réglementer une certaine matière et lui accorde un pouvoir d'appréciation relativement important.³⁵⁾

33) cf. ATF 109 Ib 316

34) ATF 97 I 805; Imboden/Rhinow I p.72 s; Vallender p.163 s.

35) ATF 97 I 202, 97 I 805, 101 Ib 75, 102 Ia 10, 104 Ia 340; Imboden/Rhinow I p.72 s.; Knapp p.50.

Une fois que la commune se voit accorder une compétence par le canton, il se peut qu'elle décide de la transmettre à son organe exécutif. Dans ce cas, on sera en présence d'une sous-délégation et se pose alors la question de savoir si cette dernière est admissible et dans l'affirmative quelles en sont les limites. Le TF s'est prononcé sur ce problème dans un arrêt Cimar.³⁶⁾ Dans cette affaire, le Canton de Neuchâtel avait donné dans sa LC la compétence aux communes d'obliger les propriétaires fonciers à construire un certain nombre de places de parc lors de la construction ou de transformations importantes d'un immeuble, ainsi que de prélever une contribution de remplacement (appelée contribution compensatoire) des propriétaires qui ne seraient pas en mesure d'aménager le nombre de places exigé. Le conseil général (législatif) de la Ville de Neuchâtel avait introduit dans son RU deux articles qui déterminaient le nombre de places requises et avait sous-délégué au Conseil communal (exécutif) la fixation du montant de la contribution compensatoire. Le TF ne s'est pas prononcé d'une manière générale sur l'admissibilité de la sous-délégation. Il s'est borné à observer qu'elle était en tout cas inadmissible quand elle portait atteinte à un principe juridique fondamental. In casu c'était le principe de la légalité de l'impôt qui était en cause. En abandonnant au Conseil communal le soin de fixer le montant des contributions, le RU a violé le principe, laissant à un simple organe exécutif un pouvoir d'appréciation trop large.³⁷⁾

Le TF a confirmé cette jurisprudence³⁸⁾ et l'a même précisée. Selon le TF, il faut qu'une norme instituant une sous-délégation satisfasse aux mêmes conditions que la norme instituant la délégation elle-même, en tout cas si la norme de délégation n'est pas suffisamment concrète.³⁹⁾

36) ATF 92 I 42 aa.

37) ATF 92 I 47; Vallender p.164 s.

38) ATF 97 I 805.

39) ATF 101 Ib 76; Vallender p.167.

b) Le principe de la proportionnalité

Autre principe fondamental qui régit l'activité de l'administration, le principe de la proportionnalité est également applicable au droit des contributions causales. Principe constitutionnel non écrit,¹⁾ il est destiné à limiter l'étendue de mesures étatiques au minimum nécessaire pour atteindre le but visé et préserver au maximum la sphère de liberté des citoyens.

Le principe de la proportionnalité est composé de deux, voire trois sous-principes: d'une part, la mesure étatique envisagée doit être de nature à pouvoir atteindre le but visé et les moyens mis en oeuvre doivent, tout en permettant d'obtenir le résultat escompté, empiéter le moins possible sur les libertés individuelles. D'autre part, il faut qu'il existe un rapport raisonnable entre le résultat recherché et les moyens mis en oeuvre, surtout en ce qui concerne les restrictions de libertés.²⁾ Selon certains auteurs, le principe de la proportionnalité serait composé de trois règles distinctes.³⁾ La première, la règle de l'aptitude ou de l'adéquation (Gebot der Geeignetheit), exige que le résultat recherché puisse être réalisé au moyen de la mesure prévue. La seconde, la règle de la nécessité (Gebot der Erforderlichkeit), postule que les moyens utilisés ne dépassent pas le strict nécessaire pour atteindre le but visé. La troisième enfin, la règle de proportionnalité au sens étroit ou de la subsidiarité (Gebot der Verhältnismässigkeit im engeren Sinn oder der Angemessenheit), impose une pesée d'intérêts entre une mesure nécessaire et apte à atteindre le but visé et les effets d'une telle mesure. L'examen porte sur des éléments subjectifs, les effets que la mesure déploiera effectivement envers les personnes directement concernées.

- 1) Imboden/Rhinow I p.340; Vallender p.76; ATF 94 I 496, 96 I 242, 97 I 539, 99 Ib 156; cf. également les remarques de Grisel RDS 97 (1978) II p.546.
- 2) Fleiner-Gerster p.129; Grisel p.184; Imboden/Rhinow I p.340; Knapp p.72; Schwarzenbach p.96 s.
- 3) Imboden/Rhinow I p.341 s.; Knapp p.72 s.; Vallender p.76; Zimmerli p.12 ss.

S'ils sont disproportionnés par rapport au résultat, il faudra soit envisager de trouver un moyen moins grave qui permette d'atteindre le même but, soit, si la mesure devient inéquitable du fait de sa gravité, renoncer purement et simplement à son application.

La décomposition du principe de la proportionnalité en ces trois règles a été critiquée en doctrine et en jurisprudence.⁴⁾ Grisel est d'avis que la subdivision n'est pas justifiée, les trois règles se confondant pour la plupart avec des principes de droit administratif déjà admis tels que l'abus de pouvoir ou l'intérêt public.⁵⁾ Il propose de réexaminer la définition du principe de la proportionnalité. Selon son opinion, "le juge doit simplement se demander si la nature, l'importance et les effets d'une mesure étatique sont dans un rapport raisonnable avec le but recherché".⁶⁾ Outre sa clarté, cette définition a l'avantage d'être assez large ce qui facilite l'application du principe de la proportionnalité dans tous les domaines. Nous pensons que sans porter atteinte à la conception actuelle de ce principe, elle peut sans autre remplacer la définition traditionnelle décomposée en trois règles.

En matière de contributions cavales, le principe de la proportionnalité se manifeste sous la forme particulière du principe d'équivalence (Äquivalenzprinzip). Selon ce principe, la prestation du particulier (émolument, charge de préférence) et la valeur objective de la contreprestation de la collectivité ne doivent pas se trouver dans un déséquilibre manifeste. La valeur de la contreprestation étatique doit être calculée en fonction des avantages économiques qu'elle procure aux particuliers ou en fonction des dépenses de la collectivité dans le cas concret par rapport aux dépenses totales du secteur concerné de

4) Cf. l'intervention de Grisel lors de l'assemblée annuelle de la Société suisse des juristes en 1978 RDS 97 (1978) II p.546 s. et ATF 104 Ib 426 s.

5) RDS 97 (1978) II p.546. s.

6) RDS 97 (1978) II p.547.

l'administration.⁷⁾ Le principe d'équivalence est valable en matière de taxes (émoluments et taxes d'utilisation), de charges de préférence et de contributions de remplacement.⁸⁾ Il n'exclut toutefois pas l'établissement de tarifs schématiques et permet de tenir compte de la capacité financière du contribuable (principe de la capacité financière, Leistungsfähigkeitsprinzip), pour autant qu'il respecte les limites fixées par ce principe et les principes de l'égalité de traitement et de l'interdiction de l'arbitraire.⁹⁾

2. Les principes particuliers du droit des contributions causales

a) Le principe de la couverture des frais

Les contributions causales ayant le caractère d'une rétribution, il convient de limiter leur montant, afin qu'elles ne perdent pas cette qualité. En droit positif actuel, ce sont le principe d'équivalence¹⁾ et le principe de la couverture des frais (Kostendeckungsprinzip) qui apportent des restrictions au montant des contributions causales. Le premier est valable de manière générale pour toutes les catégories de ces contributions, le second ne vaut que pour certaines d'entre elles.

Le principe de la couverture des frais n'est applicable qu'aux contributions causales en rapport avec des frais engagés par l'administration en faveur du contribuable.²⁾ Les catégories concernées sont les émoluments

7) Fleiner-Gerster p.378; Imboden/Rhinow I p.346; Knapp p.345; Schwarzenbach p.206; Bericht ZH p.152; ATF 101 Ib 468, 103 Ia 89, 107 Ia 29.

8) Imboden/Rhinow I p.346; Knapp p.345; ATF 102 Ia 15, 103 Ia 89, 107 Ia 29.

9) Knapp p.345; Vallender p.81 s.; ATF 103 Ia 82, 103 Ia 88 s., 101 Ib 467.

1) Cf. supra p.44 et s.

2) Knapp p.344.

et les contributions de plus-value.³⁾ Par contre les contributions de remplacement et les prélèvements de plus-value ne sont pas soumis à ce principe dont l'application serait en effet impossible, les contributions en question n'étant pas en relation avec des frais engagés par la collectivité.⁴⁾ Le principe de la couverture des frais revêt deux formes: il peut être considéré comme couverture des frais particuliers (Einzelkostendeckung) ou comme couverture des frais globaux (Gesamtkostendeckung). Le premier principe exige que la somme payée par l'administré à titre de contribution causale ne dépasse pas le montant des frais engagés par l'administration en sa faveur dans cette même affaire.⁵⁾ Le second postule que la somme totale des contributions causales encaissées par une branche de l'administration ne doit pas dépasser les frais globaux de cette dernière.⁶⁾

Le droit positif suisse ne connaît que le principe de la couverture des frais globaux.⁷⁾ En matière d'émoluments, le TF exige que les ressources provenant de telles redevances ne dépassent pas, en règle générale, les frais totaux de la branche de l'administration concernée.⁸⁾ Pour que le principe de la couverture des frais soit violé, il faudrait que le bénéfice de la collectivité soit considérable.⁹⁾ Les ressources provenant d'émoluments peuvent servir à couvrir les frais généraux du secteur de l'administration.¹⁰⁾ Les émoluments provenant d'affaires importantes peuvent également servir à couvrir les frais résultant d'affaires pour lesquelles il n'existe que peu d'intérêt et où l'on ne peut par conséquent exiger des émoluments qui permettraient de couvrir les dé-

3) Knapp p.343.

4) Knapp p.344.

5) Vallender p.67.

6) Fleiner-Gerster p.378; Imboden/Rhinow II p.778; Knapp p.344; Schwarzenbach p.206; Staehelin p.35; Vallender p.71; ATF 103 Ia 88, 99 Ia 539 s.

7) Knapp p.344; Staehelin p.35; Vallender p.72.

8) ATF 103 Ia 88, 99 Ia 539; Vallender p.72.

9) Vallender p.72.

10) ATF 103 Ia 88.

penses.¹¹⁾ Pour fixer le montant des émoluments, la collectivité peut tenir compte de la capacité financière du redevable et de son intérêt à la prestation étatique; la capacité de l'installation étatique et la responsabilité en rapport avec l'activité de l'administration peuvent aussi être pris en considération.¹²⁾ La collectivité est toutefois limitée dans ses actes par les autres principes généraux applicables au droit des contributions, le principe d'équivalence, l'égalité de traitement et l'interdiction de l'arbitraire en particulier.¹³⁾

Le principe de la couverture des frais n'est pas applicable en matière de taxes d'utilisation. La jurisprudence admet que des bénéfices soient réalisés par les services et établissements qui exploitent une installation publique.¹⁴⁾ Ils ne sont toutefois pas complètement libres dans la fixation de leurs tarifs, le principe d'équivalence restant applicable.¹⁵⁾

En matière de contributions de plus-value, le principe de la couverture des frais est appliqué un peu plus strictement. Il s'agit toujours de la couverture de frais globaux; néanmoins on ne prend plus en considération les charges totales d'une branche de l'administration, mais uniquement les frais découlant de la mesure de la collectivité (construction d'une route p.ex.). Le montant total des contributions réclamées aux intéressés ne devra pas dépasser ces frais-là.¹⁶⁾

11) ATF 103 Ia 88.

12) ATF 103 Ia 88 s.

13) ATF 103 Ia 89.

14) Vallender p.73 qui pense que le TF admet que les taxes d'utilisation aient un but fiscal; Knapp p.344 n'admet pas le but fiscal de telles taxes qui serait, selon son opinion, contraire à la liberté du commerce et de l'industrie; ATF 100 Ia 140 s., 104 Ia 116.

15) ATF 100 Ia 140.

16) Imboden/Rhinow II p.787; Vallender p.112.

b) Le principe de la compensation de la plus-value

Le principe de la compensation de la plus-value (Mehrwertersatzprinzip) est valable en matière de contributions de plus-value et de prélèvements de plus-value. Son but est d'éviter que les bénéficiaires d'une mesure provoquant une plus-value soient obligés de s'acquitter d'une somme qui dépasse la plus-value dont ils ont profité.

En ce qui concerne les contributions de plus-value, le montant que chaque propriétaire est appelé à payer à titre de contribution à un ouvrage d'équipement construit par la collectivité est limité par le montant de la plus-value dont son immeuble a bénéficié à la suite de cette mesure. La doctrine¹⁾ et la jurisprudence²⁾ admettent en général ce principe soit expressément, soit d'une manière implicite. Vallender estime qu'il ne devrait pas seulement comprendre une limitation du montant maximum des contributions, mais également l'obligation pour la collectivité de réclamer un minimum de participation des propriétaires fonciers à la suite d'une mesure d'aménagement.³⁾

Actuellement, une partie de la doctrine conteste la théorie générale qui consiste à faire dépendre de l'existence d'une plus-value la perception de contribution.⁴⁾ Il conviendrait mieux de déterminer la valeur effective que représente la mesure en question pour le bénéficiaire. Ce dernier pourrait en profiter sans qu'il en résulte une plus-value de son bien-fonds, soit qu'elle lui permette une utilisation plus rationnelle du sol, soit en le libérant d'une charge financière par exemple.⁵⁾ Sous cet angle, le principe de la compensation de la plus-value semble être inapplicable. A notre avis, il reste toute-

1) Grisel p.282; Imboden/Rhinow II p.787; Vallender p.111 s.

2) ATF 98 Ia 173.

3) Vallender p.111.

4) Staehelin p.102 ss.

5) Staehelin p.103 ss.

fois valable, mais sous une forme un peu différente. Le but de ce principe est d'éviter un appauvrissement du redevable. Pour déterminer la limite à partir de laquelle cet appauvrissement intervient, la plus-value peut servir de référence. Mais on peut tout aussi bien se baser sur la valeur effective que représente la mesure pour le contribuable. Le principe ne sera pas touché dans son essence. On aura seulement substitué à la plus-value un autre critère qui permet de déterminer le seuil d'appauvrissement. Il faudra de comparer la prestation de la collectivité avec la contreprestation du particulier, la valeur de la dernière ne devant pas dépasser celle de la première. Si le principe de la compensation de la "plus-value" est conçu de cette manière, il se rapproche à notre avis du principe d'équivalence⁶⁾ dont il constitue une forme un peu particulière.

En matière de prélèvements de plus-value, la notion de la plus-value ne doit, à notre avis, pas être abandonnée. La "valeur" d'une mesure de planification ne peut pas servir de référence. La simple décision d'affecter une partie du sol à la zone de construction aura comme effet une augmentation notable de la valeur des terrains concernés. Mais la planification, bien qu'en étant utile et nécessaire, n'aura pas une valeur pour le propriétaire concerné comme pourrait l'avoir l'aménagement d'une route ou d'un égout. Pour cette raison, nous pensons qu'en matière de prélèvements de plus-value, c'est cette plus-value qui doit être considérée comme la limite supérieure en cas de prélèvements.

§6 Les contributions causales et les libertés individuelles

Le prélèvement de contributions causales peut, notamment dans le cadre de mesures d'aménagement du territoire, avoir des incidences importantes sur les biens des administrés. D'une manière générale, l'administration est évidemment obligée de respecter le principe de l'égalité

6) Cf. supra p.44 et a.

de traitement découlant de l'art. 4 Cat. féd. La grande majorité des recours formés contre la perception de contributions causales se fonde du reste sur la violation de cet article. Mais d'autres libertés peuvent être touchées en cas de perception de contributions causales, notamment la garantie de la propriété et la liberté du commerce et de l'industrie. Nous allons examiner dans quelle mesure le redevable peut les invoquer.

1. La garantie de la propriété

La garantie de la propriété, telle qu'elle est instituée à l'art. 22ter Cat., revêt plusieurs aspects. Tout d'abord, elle garantit la propriété en tant qu'institution (Institutsgarantie). Le législateur ne peut pas édicter des règles "qui vident la propriété de son contenu en tant qu'institution fondamentale de l'ordre juridique suisse".¹⁾ D'éventuelles restrictions de la propriété devront sauvegarder les droits essentiels de disposition et de jouissance découlant de la propriété.²⁾

L'art. 22ter Cat. féd. garantit aussi les droits de propriété individuels concrets des citoyens (Bestandesgarantie). Cette deuxième forme protège le citoyen contre des atteintes à sa propriété de la part de l'Etat. Des restrictions découlant du droit public sont seulement admissibles si elles se fondent sur une base légale, si elles sont faites dans un but d'intérêt public et si elles respectent le principe de la proportionnalité (cf. art 22ter Cst. féd.).³⁾ En cas d'expropriation ou de restriction de la propriété qui équivaut à une expropriation (expropriation matérielle), l'alinéa 3 de l'art. 22ter Cst. féd. prévoit qu'une juste indemnité est due.

1) Fleiner-Gerster p.305; Griael p.358; Knapp p.242 s.; Schürmann p.32; ATF 101 Ia 513 s.

2) Knapp p.242 s.; Schürmann p.33; ATF 103 Ia 418, 99 Ia 37.

3) Fleiner-Gerster p.305; Grisel p.358 s.; Knapp p.240 ss.; Schürmann p.35; ATF 103 Ia 418.

En matière de contributions publiques, se pose la question de savoir si la garantie de la propriété peut être invoquée dans le cadre d'une perception d'impôts ou de contributions causales. Dans plusieurs arrêts, le TF s'est penché sur ce problème et a dégagé certains principes.⁴⁾ Il estime que le prélèvement de contributions publiques ne constitue pas une restriction à la propriété, mais impose une obligation de prestation au contribuable. Il en résulte une diminution de la valeur de son patrimoine; cependant ses droits individuels de propriété ne sont pas atteints, car il conserve la jouissance sur ses biens et le pouvoir d'en disposer.⁵⁾ Il en résulte que la garantie des droits de propriété individuels (Bestandsgarantie) ne peut pas être invoquée dans le cadre de la perception de contributions publiques. Toutefois, le TF admet qu'une imposition confiscatoire puisse porter atteinte à la garantie de la propriété en tant qu'institution (Institutsgarantie). Le TF s'est penché à plusieurs reprises sur ce problème, mais ne s'est pas prononcé définitivement.⁶⁾ Dans un arrêt de 1979,⁷⁾ il a expressément admis que la garantie de la propriété en tant qu'institution comprenait également la protection du citoyen contre une imposition confiscatoire. Le législateur fiscal est obligé de préserver la substance des patrimoines existants et de maintenir la possibilité de créer de nouvelles fortunes. Il lui est interdit de mettre en question la propriété en tant qu'institution juridique accessible à chacun ou de vider continuellement la fortune de son contenu.⁸⁾

Les principes dégagés par le TF sont valables pour toutes les contributions publiques. En pratique toutefois, ce ne sont guère que des redevances qui touchent unilatéralement le patrimoine des particuliers qui peuvent violer la garantie de la propriété. Ce sont tout d'abord les impôts qui peuvent constituer de telles redevances. Quant aux

4) ATF 105 Ia 139 aa., 102 Ia 9, 99 Ia 648, 94 Ia 116 s.

5) ATF 105 Ia 139.

6) ATF 102 Ia 9, 99 Ia 648, 94 Ia 116 s.

7) ATF 105 Ia 140 s.

8) ATF 105 Ia 141.

contributions causales, il faut distinguer plusieurs éventualités. Les contributions causales, qui sont indépendantes de la notion de frais et qui tiennent compte dans une large mesure de la capacité financière du redevable, peuvent sous certaines conditions devenir confiscatoires. Nous pensons en premier lieu aux prélèvements de plus-value, mais également aux contributions de remplacement dont le mode de calcul est souvent semblable à celui des impôts (cf. par exemple la taxe militaire). Les autres contributions causales, les taxes et les contributions de plus-value ne peuvent que difficilement violer la garantie de la propriété. Les principes de la couverture des frais et d'équivalence devraient, théoriquement du moins, exclure toute atteinte au patrimoine. Si tel est le cas vu sous un angle purement matériel, on peut concevoir tout de même des situations où la perception de contributions causales peut porter atteinte à la propriété sans modifier la valeur du patrimoine lui-même. Nous pensons aux exemples cités par Mathier,⁹⁾ en particulier au cas d'un propriétaire immobilier de condition modeste auquel on réclame des contributions de plus-value et qui est obligé de vendre son immeuble, parce qu'il n'est pas en mesure de se procurer les fonds nécessaires pour payer les contributions en question. Bien que la valeur du patrimoine n'ait pas été touchée, elle aura même probablement augmenté à la suite des travaux d'aménagement, la perception de contributions de plus-value a pour effet dans ce cas de priver le propriétaire de son immeuble. Nous pensons qu'une telle situation devrait également pouvoir être examinée sous l'angle de la garantie de la propriété.¹⁰⁾

2. La liberté du commerce et de l'industrie

L'art. 31 Cst. féd. garantit la liberté du commerce et de l'industrie. Selon la jurisprudence du TF, la notion de commerce et d'industrie englobe "toute activité rétribuée professionnellement".¹⁾ Est protégée "toute activité

9) Mathier p.64.

10) Cf. Mathier p.63 a.

1) ATF 103 Ia 261.

économique privée tendant à la production d'un gain et exercée à titre professionnel, soit toute activité déployée par une personne dans un but lucratif".²⁾ La liberté du commerce et de l'industrie prohibe l'introduction de mesures de politique économique par les cantons qui viseraient à favoriser certaines branches de l'économie par rapport à d'autres. Seules sont admissibles au niveau cantonal des restrictions pour des motifs de police qui visent à préserver la sécurité et la salubrité publique. De telles mesures doivent être limitées au minimum nécessaire pour atteindre le but visé.³⁾

Nous allons examiner dans quelle mesure la perception de contributions causales, de contributions de plus-value et de taxes en particulier peuvent porter atteinte aux principes énoncés à l'art. 31 Cat. féd.

La perception de contributions causales suppose l'existence d'une prestation étatique. De ce point de vue, une violation de la liberté du commerce et de l'industrie ne semble guère possible.⁴⁾ Le calcul des contributions de plus-value doit être fait sur la base des avantages que retire le bien-fonds touché par la mesure. Il est alors possible que la contribution réclamée pour un immeuble servant à une activité économique (usine, entrepôt etc.) soit relativement plus importante que celle que devra payer le propriétaire d'un immeuble destiné à l'habitation.⁵⁾ Cette situation ne violera pas la liberté du commerce et de l'industrie dans la mesure où l'immeuble destiné à une activité économique retire un avantage plus important que l'immeuble qui ne comporte que des logements.⁶⁾ En pratique, la construction d'une route peut, par exemple, permettre l'exploitation plus rationnelle d'une entreprise, tandis que cette même route ne servira que de simple voie d'accès pour des immeubles locatifs. L'art. 31 Cat. féd. ne peut guère être violé en matière

2) ATF 103 Ia 262.

3) ATF 103 Is 262.

4) Cf. Knapp p.346.

5) Mathier p.65.

6) Mathier p.69 s.

de contributions de plus-value et de taxes sans qu'un autre principe soit lui-même touché. Si les immeubles affectés à une activité économique étaient chargés plus lourdement que les autres biens-fonds et cela indépendamment de l'avantage retiré, la liberté du commerce et de l'industrie pourrait être violée. Toutefois, une telle pratique serait également contraire aux principes généraux applicables en matière de contributions causales, le principe d'équivalence et le principe de la couverture des frais en particulier. Elle constituerait de même une violation du principe de l'égalité de traitement découlant de l'art. 4 Cat. féd. C'est également cet article qui serait violé si les contributions n'étaient pas calculées de même manière pour les différentes branches économiques touchées par une même mesure.⁷⁾

En résumé, la nature juridique des contributions causales ne permet guère une violation de la liberté du commerce et de l'industrie étant donné le caractère de contrepartie des contributions en question et les autres principes généraux du droit public qui protègent déjà le contribuable.

7) Mathier p.70.

C H A P I T R E I I

LES CONTRIBUTIONS CAUSALES ET L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Section 1. Généralités

L'augmentation de la population et l'expansion économique durant ce siècle ont nécessité une réglementation qui permette une utilisation rationnelle du sol et un développement harmonieux de l'ensemble du pays.¹⁾ Cette réglementation qui n'a été définitivement adoptée au niveau fédéral qu'en 1979 dans la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) a les buts principaux suivants:²⁾

- La protection des bases naturelles de la vie (sol, air, eau etc.).
- La création et le maintien d'un milieu bâti harmonieusement aménagé et favorable à l'habitat et à l'exercice des activités économiques.
- La favorisation de la vie sociale, économique et culturelle des diverses régions du pays et la promotion d'une décentralisation judicieuse de l'urbanisation et de l'économie.

La réalisation de tous ces buts impose des restrictions aux particuliers et oblige les différentes collectivités à prendre un certain nombre de mesures. Parmi ces dernières figurera surtout l'adoption de plans d'aménagement qui détermineront l'utilisation du sol d'un territoire défini. Ces plans fixeront deux types de zones principales: les unes destinées à la construction et les autres où des immeubles ne peuvent en principe pas être bâtis (zones agricoles, forestières, viticoles etc.).

1) Cf. l'art. 1er LAT.

2) Art. 1er al. 2 LAT.

En créant une zone de construction, la collectivité devra encore établir le tracé des routes et des différentes conduites à l'intérieur des plans d'alignement ou de quartier. Enfin, elle devra exécuter les travaux nécessaires à l'équipement complet des terrains à bâtir, afin que les constructions puissent être entreprises. Pour pouvoir atteindre effectivement les buts de l'aménagement du territoire, ces travaux devront être effectués dans un délai utile.³⁾ L'équipement de terrains à bâtir représente une lourde charge financière pour la collectivité. En particulier, de petites communes aux revenus modestes ne peuvent souvent pas se permettre de réaliser des ouvrages d'équipement importants. Cette situation n'est guère satisfaisante, car elle empêche le développement des petites localités et favorise l'extension des zones urbaines et par là même la spéculation foncière dans ces dernières.

Il existe plusieurs solutions pour remédier à ces inconvénients. L'une d'elles est l'allocation de subventions aux collectivités pour l'équipement des terrains. Une autre consiste à transférer une partie des charges aux propriétaires fonciers concernés. Cette solution est appliquée dans tous les cantons par la perception de contributions d'équipement ou de taxes de raccordement auprès des propriétaires intéressés. Dans le présent chapitre nous essaierons d'analyser la nature juridique de ces contributions et de dégager les principes généraux applicables en cette matière.

Section 2. Les contributions d'équipement

La terminologie qu'utilisent la doctrine et la jurisprudence pour désigner les contributions d'équipement est très variée. La majorité des auteurs s'en tient au terme classique de contribution de plus-value (Mehrwertsbeitrag). Mais on trouve également les termes de contribution ou de participation des propriétaires fonciers

3) Cf. art. 19 al. 2 LAT. L'art. 5 LAT prévoit un délai de 10 à 15 ans.

(Grundaigentümerbeitrag) ou tout simplement de charge de préférence. En allemand, mis à part les dénominations citées, les contributions en question sont également nommées "Vorteilsbeitrag", "Perimeterbeitrag" ou "Perimeter", terme qui fait allusion au mode de calcul utilisé pour fixer le montant de ces redevances. Actuellement, la doctrine semble s'éloigner de la notion classique de la contribution de plus-value et emploie surtout le terme de contribution d'équipement (Erschliessungsbeitrag).¹⁾ Ce choix nous semble judicieux, car la notion de contribution d'équipement fait ressortir clairement le caractère de cette redevance.

S1 La nature juridique des contributions d'équipement

1. Généralités

Les contributions d'équipement doivent être classées parmi les charges de préférence. Il s'agit donc de contributions causales qui sont la contrepartie d'une prestation que l'Etat fournit à certains administrés. En matière de contributions d'équipement, c'est l'avantage économique particulier (wirtschaftlicher Sondervorteil) que l'administré retire d'un ouvrage exécuté par la collectivité dans un but d'intérêt public qui constitue la prestation justifiant la perception de telles redevances.

Du point de vue purement théorique, cette argumentation peut sembler satisfaisante. En pratique toutefois, l'application de ce principe n'est pas aisée et constitue souvent une source de conflit entre l'administration et les particuliers concernés. Nous allons examiner à quels critères l'avantage doit satisfaire pour être susceptible de permettre la perception de contributions d'équipement. Nous examinerons également comment justifier ces redevances du point de vue juridique et économique.

1) P.ex. Staehelin et Schürmann p.89, on trouve ce terme également dans la LCL (art. 6).

2. L'avantage économique particulier

Selon la doctrine dominante,¹⁾ l'avantage dont profite un bien-fonds à la suite de mesures d'aménagement et qui donne lieu à la perception de contributions d'équipement doit remplir deux conditions principales qui sont cumulatives: l'avantage doit d'une part être particulier et d'autre part, de nature économique.

La particularité de l'avantage se manifeste dans le fait qu'il est profitable non pas à tout le monde, mais uniquement à un nombre restreint d'administrés. L'activité de l'Etat est principalement destinée à toute la collectivité. Accessoirement, elle favorise certaines personnes qui retirent un avantage beaucoup plus important que le reste de la population. Ce sont ces personnes et uniquement elles qui pourront se voir imposer de telles contributions.²⁾ En fait, pour déterminer si des administrés profitent d'un avantage particulier, il faudra comparer leur intérêt dans l'exécution de la mesure avec celui qu'a la collectivité.³⁾

L'avantage doit également être de nature économique. Il doit pouvoir être exprimé en unités d'argent. Encore faut-il qu'il soit réalisable. Il n'est toutefois pas nécessaire que la possibilité de cette réalisation soit actuelle; elle peut être future. Dans cette hypothèse, il faudra cependant fixer une date limite à laquelle l'avantage devra au plus tard pouvoir être réalisé. La doctrine estime que cette durée ne devrait pas dépasser quinze à vingt ans. Dans le cas contraire, il faudrait renoncer à la perception de contributions d'équipement.⁴⁾

1) Aubert, Urbanisme p.558; Bühner p.45; Estermann p.178; Fleiner-Gerster p.175; Imboden/Rhinow II p.784 ss.; Knapp p.337; Knecht p.38; Küttel p.137 s.; Mathier p.25; Meyer p.28; Otzenberger p.3; Roulin p.143; Vallender p.95.

2) Cf. Vallender p.95 et ATF 97 I 803.

3) Imboden/Rhinow II p.785; Knecht p.38; Mathier p.25.

4) Imboden/Rhinow II p.786; Mathier p.53.

Pour la majorité des auteurs, le caractère économique de l'avantage se manifeste par une augmentation de la valeur du bien-fonds concerné.⁵⁾ Ce dernier bénéficiera donc d'une plus-value. En doctrine, cette plus-value se confond généralement avec le caractère économique de l'avantage.⁶⁾ Le terme classique de contributions de plus-value reflète d'ailleurs bien cette opinion. D'une manière générale, cette conception peut être approuvée. Dès qu'on est en présence d'une plus-value, la nature économique de l'avantage peut être tenue pour certaine. La plus-value en tant qu'indicateur de l'avantage économique pose toutefois certains problèmes. Un premier concerne les mesures étatiques qui, bien qu'en procurant un avantage économique au bien-fonds concerné, ne se manifestent pas par une augmentation de la valeur de l'immeuble. Un deuxième a trait à l'application pratique de la plus-value. En effet, il n'est pas aisé de trouver des méthodes qui permettent de déterminer avec précision la plus-value résultant des mesures d'équipement.

S'il est généralement admis qu'une mesure d'aménagement provoque des plus-values, faut-il en déduire que ces dernières soient une condition "sine qua non" pour la perception de contributions d'équipement? La doctrine actuelle semble être de cet avis.⁷⁾ Staehelin⁸⁾ relève toutefois que l'on peut concevoir des mesures d'équipement qui, sans provoquer de plus-value, procurent tout de même un avantage économique. Il cite comme exemple⁹⁾ un immeuble dépourvu de canalisation qui est raccordé au réseau public des canaux-égouts. L'immeuble ne subira aucune augmentation de sa valeur. L'élimination des eaux usées par un puits perdu ou une rivière était tout aussi efficace. Néanmoins, la mesure de la collectivité, la construction du tronçon de la canalisation, n'est pas sans valeur pour le propriétaire de l'immeuble. La LF sur

5) Cf. les auteurs cités sous 1); cf. également ATF 98 Ia 171 ss.

6) Cf. Staehelin p.97 s.

7) Cf. les auteurs cités sous 1).

8) Staehelin p.102 s.

9) Staehelin p.104.

la protection des eaux l'oblige effectivement à pourvoir au traitement de ses eaux usées. De ce fait, l'activité de la collectivité représente un avantage économique pour lui, car elle le libère d'une charge. Staehelin en déduit que la plus-value ne peut pas être une condition pour la perception de contributions d'équipement.¹⁰⁾

En principe, nous sommes d'accord avec cette opinion. A notre avis, il faut prendre en considération l'avantage effectif qui revient à l'immeuble. Cet avantage devra être de nature pécuniaire, il faudra également qu'il profite à l'immeuble lui-même et non seulement au propriétaire momentané.¹¹⁾ La détermination d'une éventuelle plus-value pourra servir de repère, mais ne devra pas être prise exclusivement en considération. Le maniement des plus-values est toutefois difficile et ne se prête, comme nous allons le voir, que fort mal au calcul des contributions.

Pour déterminer l'avantage dont profite un immeuble, la doctrine distingue trois méthodes: la méthode subjective, la méthode objective et la méthode objectivée.¹²⁾

La méthode subjective ne prend en considération que l'intérêt effectif du propriétaire. Une augmentation de valeur du bien-fonds n'est pas prise en considération. Pour déterminer l'avantage, il faudra examiner la situation personnelle du propriétaire et son propre intérêt à la réalisation de l'ouvrage public en question.¹³⁾ Cette méthode a un avantage: théoriquement, elle ne crée pas de situations inévitables. Mais elle a un immense inconvénient: elle nécessite quasiment que le propriétaire reconnaisse son intérêt à l'ouvrage public pour que les contributions d'équipement puissent être prélevées.¹⁴⁾ De surcroît, l'examen des intérêts que chaque proprié-

10) Staehelin p.105.

11) Cf. Imboden/Rhinow II p.786.

12) Bührer p.45 ss.; Knecht p.39 ss.; Mathier p.47; Meyer p.28 ss.

13) Bührer p.46.

14) Bührer p.46.

re a personnellement rendrait nécessaire une activité excessive de l'administration. Pour ces raisons, la méthode subjective n'est pas appliquée en pratique.

Contrairement à la méthode subjective, la méthode objective ne prend en considération que les avantages économiques effectifs qui reviennent à l'immeuble et ne s'occupe pas de l'intérêt du propriétaire à une augmentation de la valeur. Pour déterminer l'avantage, il serait théoriquement possible d'évaluer la valeur du bien-fonds avant et après son aménagement.¹⁵⁾ En pratique, cette évaluation ne se fait pour ainsi dire jamais. On admet que la construction de certains ouvrages publics, une route par exemple, entraîne automatiquement une augmentation de valeur de l'immeuble.¹⁶⁾ L'estimation de chaque immeuble pris individuellement n'est pratiquement pas possible, car il est très difficile de faire des comparaisons.¹⁷⁾ En outre, l'augmentation de la valeur ne se fait pas d'un seul coup, mais elle progressera par paliers.

Un terrain non encore aménagé aura déjà augmenté de valeur dès le moment où la décision d'équiper le quartier en question sera connue. Il sera donc extrêmement difficile, voire même impossible de déterminer cette plus-value par des estimations.¹⁸⁾ Le grand inconvénient de la méthode objective est de ne pas tenir compte de la situation et de l'intérêt personnel. Pour ces raisons, l'application stricte de cette méthode peut provoquer des situations difficiles pour certains propriétaires.¹⁹⁾

Pour éviter que de telles situations ne se produisent lors de la fixation de contributions d'équipement, on a élaboré une troisième méthode: la méthode objectivée. Pour déterminer l'avantage dont profite un immeuble, on se fonde sur les mêmes critères que ceux utilisés par la méthode objective susmentionnée. Le résultat découlant de

15) Bühner p.47 s.

16) Knecht p.40.

17) Knecht p.41

18) Staehelin p.99 s.

19) Bühner p.48.

cette estimation aera cependant pondéré. On tiendra compte lors du calcul de la contribution - et en particulier lors de la fixation de son exigibilité - de certains éléments subjectifs qui ne dépendront plus de l'avantage économique réel, mais de certaines circonstances en rapport avec le propriétaire ou avec la nature de l'immeuble concerné.²⁰⁾ Ainsi on trouve dans la majorité des cantons un traitement différentiel des terrains agricoles, la libération de l'obligation de contribuer pour des terrains appartenant à des institutions ayant un but d'utilité publique, de bienfaisance ou servant à des fins culturelles ou religieuses,²¹⁾ et en particulier la possibilité d'un paiement différé ou par acomptes dans des cas où la contribution représenterait une charge tellement lourde pour le propriétaire qu'il serait obligé de vendre son immeuble pour pouvoir s'en acquitter.²²⁾

Comme Mathier²³⁾ nous estimons que la méthode objectivée doit être considérée comme une méthode à part entière et non comme un compromis entre la méthode subjective et la méthode objective.²⁴⁾ La notion de méthode objectivée n'est du reste pas la même chez tous les auteurs. Ainsi pour Bühler,²⁵⁾ la méthode objectivée consiste à déterminer d'abord l'avantage en utilisant des critères purement objectifs et en examinant par la suite si la réalisation de cet avantage peut être exigée du propriétaire. Il n'est toutefois pas nécessaire que cette réalisation ait lieu tout de suite, il suffit qu'elle soit réellement possible. Cette opinion est critiquée par Knecht²⁶⁾ qui remarque que l'application stricte de cette théorie mène à utiliser la méthode subjective pure avec tous les inconvénients que cela emporte. Il préfère

20) Mathier p.50 s.

21) Cf. à ce sujet un arrêt de l'Obergericht de Zurich du 27 mai 1927 concernant un cimetière israélite B1ZR 27 (1928) No 202 p.382 ss.

22) Cf. Mathier p.50.

23) Mathier p.51.

24) Cf. Bühler p.48; Knecht p.42.

25) Bühler p.48 ss.

26) Knecht p.42 s.

l'application de la méthode objective combinée avec une réglementation détaillée des possibilités de paiement différé pour éviter que des cas de rigueur ne se produisent. Cette méthode correspond exactement à la méthode objectivée telle qu'elle est conçue par Mathier.²⁷⁾ Nous sommes d'avis qu'elle présente à l'heure actuelle la meilleure solution possible. Sans mettre en danger l'institution des contributions d'équipement, elle permet tout de même de tenir compte dans une large mesure de circonstances particulières et d'atténuer certains effets néfastes que la perception de contributions peut entraîner. Cette méthode est actuellement utilisée dans la majorité des cantons, dont celui de Neuchâtel.

3. La justification des contributions d'équipement

Nous avons vu que du point de vue juridique purement formel, c'est l'avantage économique particulier qui permet de réclamer des contributions d'équipement. Nous allons examiner à présent les motifs qui ont mené à introduire de telles contributions dans les différentes législations et quels buts, souvent essentiellement d'ordre politique, sont visés avec la perception de ces redevances.

Tout d'abord, la perception de contributions d'équipement est nécessaire pour ne pas créer d'injustice. Les dépenses engagées par la collectivité publique ne doivent pas mettre certains particuliers dans une situation plus favorable que d'autres sans motif valable. Or ce fait, on peut considérer que c'est le principe de l'égalité de traitement, découlant de l'art. 4 Cst. féd. qui est à la base de la perception de ces contributions.¹⁾ On peut également parler "d'une application, a contrario," du principe de l'égalité devant les charges publiques, voire même "d'égalité devant les avantages publics".²⁾

27) Cf. supra p.61 et s.

1) Bührer p.23; Knecht p.2; Mathier p.24 ss.; Otzenberger p.2; Roulin p.144.

2) Knapp p.337.

Les contributions d'équipement ont aussi un but financier. En effet elles réduisent sensiblement les dépenses que les communes doivent engager pour l'équipement de terrains et qui autrement devraient être financées par des moyens provenant de ressources ordinaires, d'impôts principalement.³⁾ Les communes seront donc en mesure de réaliser plus rapidement les ouvrages nécessaires à l'équipement d'une zone de construction. Il en résultera un développement rapide et rationnel de la localité.

En matière d'aménagement du territoire, les contributions d'équipement jouent un rôle très important. En particulier, elles sont à même de limiter la spéculation foncière. Les contributions sont en principe exigibles dès que l'ouvrage en question est terminé. Il importe peu que le terrain équipé soit bâti ou non. En réclamant des participations aux propriétaires de terrains non bâtis, ceux-ci ne sont guère incités à maintenir leurs parcelles dans le même état. Soit ils les vendront, soit ils y construiront des immeubles. La perception de contributions aura eu comme effet d'éviter une "thésaurisation" de terrains à bâtir. L'augmentation du nombre de terrains à vendre aura comme effet une régularisation du prix de ces terrains. Contrairement à une opinion répandue, les contributions d'équipement ne font pas augmenter le prix des terrains et les loyers, mais peuvent souvent les faire baisser.⁴⁾

§2 Les ouvrages publics pour lesquels des contributions d'équipement peuvent être perçues

Les ouvrages publics qui peuvent donner lieu au prélèvement de contributions sont nombreux. Si tous les cantons ont prévu des contributions pour l'aménagement de routes, il n'en est pas de même pour les autres ouvrages. Les différences d'un canton à l'autre peuvent être considérables. Nous allons examiner quels ouvrages peuvent, d'une manière générale, être financés partiellement voire même entièrement par des contributions d'équipement.

3) Cf. Bühler p.27; Mithier p.27.

4) Bühler p.27 s.

1. Les routes

Les routes sont l'ouvrage public typique qui peut être financé par des contributions de propriétaires. Toutefois, il faudra distinguer entre les différentes classes de routes (routes nationales, cantonales, communales), toutes ne présentant pas le même avantage pour le propriétaire.

a) Les routes nationales

Les routes nationales ne procurent guère plus d'avantages que d'inconvénients aux riverains. Il faut probablement y voir la raison principale pour laquelle des contributions ne sont pas perçues lors de la construction de routes nationales. Même des entreprises industrielles qui ne sont pas désavantagées par le bruit et les gaz d'échappement n'en tireront que rarement profit. L'accès aux routes nationales étant limité, une entreprise ne sera favorisée que lorsqu'elle se trouvera à proximité d'un échangeur. Il est intéressant de constater que de nombreuses sociétés ont effectivement construit des entrepôts dans ces régions. Une telle situation peut être très favorable à une entreprise de transport ou une grande chaîne de magasins qui pourra livrer de la marchandise à ses succursales de manière plus rationnelle. On observe aussi l'ouverture de nombreux supermarchés près de sorties d'autoroutes. De même des motels profitent d'une situation proche des grands axes routiers internationaux.

Il est incontestable que ces entreprises bénéficient d'un avantage économique particulier grâce à la construction de routes nationales. Dès lors, on peut se poser la question s'il ne serait pas équitable de les faire participer à l'établissement de ces routes par des contributions d'équipement. Tel Mathier,¹⁾ nous pensons que dans de telles circonstances la perception de contributions est justifiée. Le droit positif actuel ne connaît toutefois pas de dispositions qui permettraient d'en prélever. La

1) Mathier p.260 ss.; cf. aussi Knecht p.25.

LF sur les routes nationales devrait fournir la base légale nécessaire pour la perception de ces redevances. Actuellement, elle ne contient aucune disposition de ce genre et il est peu probable qu'une modification intervienne prochainement dans ce domaine.

b) Les routes cantonales

Destinées à établir la liaison entre les localités importantes d'un canton et relier ce dernier avec d'autres cantons et l'étranger, les routes cantonales n'ont que rarement une fonction de desserte et ne représentent pas en règle générale un avantage pour le riverain. C'est pour cette raison que l'on ne trouve que peu de cantons qui aient prévu des contributions pour la construction de routes cantonales.²⁾ A notre avis, la perception de contributions d'équipement lors de l'établissement de routes cantonales ne se justifie que si cette route est l'unique voie d'accès d'un immeuble et seulement dans la mesure où l'avantage que retire l'immeuble est plus important que les désagréments résultant de la nouvelle route. Cette situation est très rare en pratique. Pour cette raison, et aussi du fait que l'intérêt de la collectivité lors de l'établissement d'une telle route sera beaucoup plus important que celui du particulier, la participation du propriétaire ne sera jamais très importante. Cette situation explique pourquoi la majorité des cantons a renoncé purement et simplement à prévoir des contributions d'équipement pour l'établissement de routes cantonales.

c) Les routes communales

C'est au niveau communal que l'institution des contributions d'équipement en matière de routes est la plus développée. Tous les cantons ont donné aux communes la compétence d'introduire de telles contributions. A l'intérieur

2) Il s'agit des cantons de Bâle-Ville, Fribourg, St-Gall et Vaud; Vallender p.102.

du réseau routier communal, il faut encore distinguer plusieurs classes de voies publiques.

En dehors des routes (cantonales) principales, le réseau routier communal est en général composé de deux types de voies publiques: les routes collectrices et les routes de dessertes.³⁾ Les premières sont destinées à la circulation intérieure d'une localité. Elles peuvent aussi servir à l'équipement de terrains. Les deuxièmes ne servent que d'accès à des immeubles. Elles ne sont jamais destinées au trafic de transit. Pour les deux catégories, des contributions d'équipement sont régulièrement perçues. La participation sera toutefois généralement moins importante pour les routes collectrices. Etant destinées au trafic local, il faut prendre en considération l'intérêt que la communauté a dans leur établissement. Cet intérêt sera toujours plus important en matière de routes collectrices qu'en matière de routes de dessertes, ces dernières servant presque uniquement de voies d'accès. En outre, les inconvénients d'une circulation plus dense sur les routes collectrices justifient également une réduction des contributions.

d) Les trottoirs et places de parc

L'augmentation de la sécurité des piétons lors de l'établissement de trottoirs entraîne régulièrement un avantage pour les propriétaires riverains. Le prélèvement de contributions est donc justifié et se pratique dans la majorité des cantons. De même, la construction de places de parc représente un avantage pour les propriétaires d'immeubles voisins. Souvent les trottoirs et places de parc ne font pas l'objet d'une réglementation spéciale, mais sont compris dans le calcul des frais qu'occasionne la construction d'une route.

2. Les canaux-égouts

Lors de toute construction nouvelle ou de transformation d'un bâtiment, le problème de l'élimination des eaux

3) Cf. ASPAN No 18 p.43.

usées doit être résolu. A défaut, un permia de construire ne peut être accordé. Ce principe, posé par les art. 19 et 20 LPEP, fait des réseaux de canaux-égouts une installation d'équipement de première importance. Il a'ensuit que l'établissement de canaux-égouts par la collectivité présentera toujours un avantage pour les immeubles qui pourront y être raccordés. Même les immeubles qui déversaient jusqu'alors leurs eaux usées dans le sol (puits perdus) en profiteront, l'exploitation de telles installations étant interdite par l'art. 15 LPEP et les cas existants devant être adaptés aux nouvelles exigences dans les délais prévus par l'art. 16 de la même loi.⁴⁾

La perception de contributions pour des ouvrages d'élimination des eaux usées ne rencontre que peu d'obstacles juridiques, étant donné que les cas où la construction d'un canal-égout ne présente pas d'avantage pour le bien-fonds concerné sont très rares.

La construction et l'exploitation des installations d'évacuation d'eaux usées incombent généralement aux communes. Les contributions d'équipement permettent d'alléger sensiblement les charges - souvent très importantes dans ce domaine - que doivent supporter les communes. En faisant participer financièrement les personnes directement intéressées à la réalisation de tels ouvrages, la commune disposera des fonds nécessaires pour une exécution rapide des travaux et évitera un endettement de la collectivité et une augmentation de la charge fiscale.⁵⁾

3. Les conduites d'eau

Les conduites d'eau sont également une installation d'équipement indispensable. Leur établissement donne régulièrement lieu à la perception de contributions dans la plupart des cantons suisses.

4) Cf. supra p.59 et a.

5) ASPAN No 18 p.66 s.

4. Les conduites d'électricité

Pour vendre un terrain apte à la construction, le problème de l'approvisionnement en énergie électrique doit être résolu. La pose de câbles électriques représente donc en principe un avantage pour les immeubles non encore desservis qui pourront être raccordés. Pour cette raison, la perception de contributions d'équipement est prévue dans de nombreux cantons lors de l'établissement de réseaux électriques.

5. Les conduites de gaz

Autre forme d'énergie, le gaz permet le fonctionnement de plusieurs installations (chauffage, cuisinières). La pose de conduites de gaz semble avoir moins d'importance que l'aménagement d'installations électriques. Toutefois, il faut admettre qu'elle représente également un avantage pour l'immeuble qui a la possibilité d'y être raccordé. La mise à disposition d'une source d'énergie supplémentaire permet en effet une diversification de l'approvisionnement en énergie d'un immeuble et donne au propriétaire la possibilité de choisir la solution la plus avantageuse.

En conséquence, des contributions peuvent être mises à la charge des propriétaires d'immeubles intéressés lors de la pose de conduites de gaz sans que des objections de principe ne s'y opposent.

6. Les autres ouvrages

Les ouvrages d'équipement cités jusqu'à présent sont considérés comme des installations indispensables dont chaque maison devrait actuellement pouvoir disposer. La perception de contributions d'équipement dans ces cas ne pose guère de questions de principe et est pratiquée depuis de nombreuses années dans la plupart des cantons suisses.

Ces dernières années, des contributions ont aussi été prévues dans plusieurs cantons pour des ouvrages qui

n'ont qu'une importance restreinte pour les immeubles concernés. En particulier, ces installations ne sont pas indispensables pour bâtir un immeuble. Il n'en demeure pas moins qu'elles peuvent représenter un avantage et que la perception d'une participation à leur établissement sous la forme d'une contribution d'équipement peut être justifiée. Le montant de cette participation sera toutefois nettement inférieur à celui réclamé pour des ouvrages d'équipement de première nécessité, en raison de l'avantage restreint que ces installations procurent.

a) Les parcs, places de jeux etc.

L'aménagement de "zones de verdure" et la construction de places de jeux, d'installations sportives ou de centres de loisirs à proximité d'immeubles d'habitation améliore nettement la qualité de ces derniers en augmentant les possibilités de distractions et de détente des résidents. A la suite de tels travaux, la valeur des terrains voisins de ces installations a une tendance nette à augmenter. Pour ces raisons, plusieurs cantons, dont le canton de Neuchâtel,¹⁾ ont introduit dans leur législation la possibilité de faire participer les propriétaires des immeubles bénéficiaires aux frais de telles mesures. Le calcul de cette participation n'est toutefois pas simple. D'une part, des facteurs comme la tranquillité, les possibilités de distractions etc. ne sont guère transformables en unités d'argent. D'autre part, ces installations étant généralement ouvertes au public, il serait inéquitable de mettre à la charge des voisins la majeure partie des frais occasionnés par les travaux, étant donné que l'intérêt de la collectivité est généralement nettement supérieur à celui des habitants riverains de telles zones. C'est pour ces raisons que le calcul des contributions pour de tels ouvrages est fondé principalement sur la plus-value des immeubles concernés. Contrairement aux routes p. ex., les frais effectifs des travaux ne jouent

1) Cf. l'art. 59 LC NE.

qu'un rôle secondaire dans le calcul des contributions. Afin d'éviter toute perception inéquitable, le montant de la participation est en général limité à une partie de la plus-value dont l'immeuble bénéficie effectivement.²⁾

b) Les réseaux d'antennes collectives et les réseaux de câbles

Ces dernières années, le nombre d'immeubles raccordés à une antenne collective ou à un réseau de câble a fortement augmenté.

Les antennes collectives desservent des immeubles particuliers, un groupe d'immeubles ou un quartier, tandis que les réseaux de câbles sont destinés à fournir des programmes de télévision et de radio dans des localités ou des agglomérations entières.

Avec l'apparition de programmes de télévision retransmis par satellite, l'importance des réseaux s'est encore accrue, la réception individuelle de tels programmes étant trop onéreuse à l'heure actuelle.

Les antennes collectives sont généralement exploitées par les propriétaires d'immeubles eux-mêmes et relient les appartements d'un immeuble ou d'un groupe d'immeubles à une antenne centrale.

Les réseaux de câbles peuvent être exploités de plusieurs manières. La construction et la gestion d'un réseau pourront être confiés à une société privée. Cette dernière devra disposer d'une concession des PTT d'une part, et d'une concession de la ou des communes concernées dans lesquelles le réseau sera construit, notamment pour l'utilisation du domaine public.

2) 50% de la plus-value à Neuchâtel; cf. l'art. 59 al. 2 LC NE.

A côté des installations exploitées par des organismes privés, de nombreux réseaux appartiennent à des corporations de droit public, des communes ou des groupes de communes formant un syndicat intercommunal. Des sociétés d'économie mixte regroupant des communes et des privés peuvent également construire et exploiter un réseau.

Lors de la réalisation d'un réseau, les communes introduisent souvent des dispositions dans leur règlements interdisant la pose d'antennes individuelles. Le but essentiel de cette mesure est d'ordre esthétique et doit permettre de redonner aux localités leur aspect original.

Toutefois, les propriétaires d'immeubles concernés par une telle disposition seront pratiquement forcés de se raccorder au réseau, nonobstant l'existence d'une installation de réception privée.

Cette pratique est critiquable à plusieurs égards. Nous pensons que deux cas principaux devront être distingués: le premier concernera les immeubles disposant déjà d'une antenne individuelle qui ont la possibilité de se raccorder à un réseau nouvellement construit. Le deuxième se présentera lors de la construction d'immeubles dans une zone déjà desservie par un réseau.

Dans le premier cas, nous estimons que l'obligation de se raccorder au réseau ne se justifie que dans des situations particulières. Nous pensons notamment à des immeubles situés dans des zones anciennes d'une localité où les nombreuses antennes individuelles ont un effet néfaste sur l'esthétique. Dans une telle éventualité on peut admettre qu'il existe un intérêt public prépondérant et que la mesure respecte le principe de la proportionnalité. Dans des zones d'habitations relativement récentes, une interdiction pure et simple des antennes individuelles déjà existantes nous semble toutefois disproportionnée par rapport au but visé. Par contre, il nous semble justifié d'interdire le remplacement d'une installation individuelle vétuste. Dans un pareil cas, on peut estimer

que les frais de raccordement à un réseau n'entraîneront pas de frais supplémentaires excessifs et peuvent être imposés aux propriétaires.

La situation est semblable dans le deuxième cas, à savoir la construction d'un nouvel immeuble dans une zone desservie par un réseau. Dans une telle éventualité, les frais de raccordement seront souvent inférieurs que ceux entraînés par l'établissement d'une antenne individuelle. Dans la plupart des cas, le réseau offrira un choix de programmes plus grand que la réception directe.

Après le raccordement d'un immeuble, soit volontairement, soit obligatoirement, on pourra exiger des propriétaires le démontage d'une installation de réception existante. Une telle mesure se justifiera d'autant plus que l'antenne existante ne présentera plus aucun intérêt pour l'immeuble et n'entraînera que des frais peu élevés.

Un dernier problème doit encore être soulevé en rapport avec l'interdiction des antennes individuelles. Il s'agit du cas où un propriétaire se raccorde à un réseau qui ne lui fournit pas tous les programmes qu'il pouvait capter avec son antenne individuelle. Une situation extrême pourrait se présenter si un habitant d'un immeuble est un amateur-radio qui doit disposer obligatoirement d'une antenne de réception et d'émission afin d'être en mesure de poursuivre son activité. Dans une telle éventualité, nous pensons que l'interdiction pure et simple n'est pas justifiée. Toutefois, on pourra imposer une limitation de l'installation qui ne devra couvrir que les besoins de l'intéressé que le réseau n'est pas en mesure de satisfaire.

Les derniers cas cités peuvent sembler être des cas limites sans grande importance en pratique. Toutefois, des problèmes semblables risquent de se poser dans un avenir proche, dès le moment où des satellites de télévision et de radio à réception directe seront en service, et que les programmes émis par de tels satellites ne seront pas

retransmis sur les réseaux, soit à cause d'une saturation d'un réseau, soit à cause de l'intérêt limité qu'un programme déterminé présente pour la majorité des abonnés raccordés.

En tant qu'ouvrage, les réseaux de câbles et les antennes collectives représentent sûrement un avantage pour tous les immeubles qui ont la possibilité de s'y raccorder. Dès lors, dans la mesure où il s'agit de réseaux appartenant à la collectivité publique, rien ne s'oppose à ce que les propriétaires soient appelés à participer aux frais d'établissement de tels réseaux. Ainsi, le canton de Soleure a donné dans sa nouvelle LC la compétence aux communes de prévoir des contributions lors de la construction de réseaux d'antennes collectives.³⁾

c) Les réseaux de chauffage à distance

Comme les conduites de gaz, les conduites de chaleur des chauffages à distance permettent de diversifier le ravalement énergétique d'un immeuble. Plusieurs cantons ont prévu des contributions d'équipement lors de l'aménagement de réseaux de chauffage à distance.⁴⁾

§3 Le débiteur des contributions d'équipement

Les avantages découlant de l'équipement des terrains profitent aux immeubles concernés. Etant entendu que seule une personne, physique ou morale peut devenir débitrice des contributions, l'immeuble pouvant toutefois servir à des fins de garantie, il sera nécessaire de déterminer quelle est la personne qui devra s'acquitter des contributions en question.

3) Cf. le § 108 al. 2 LC SO et le § 2 al. 2 ER SO.

4) Cf. p.ex. les art. 27 al. 2 et 28 LE NE et le § 108 al. 2 LC SO en combinaison avec le § 2 al. 2 ER SO.

1. Le propriétaire de l'immeuble concerné

Le propriétaire de l'immeuble sera en général également le débiteur des contributions.¹⁾ Il sera le premier à profiter des mesures d'équipement qui lui permettront de bâtir une maison sur son bien-fonds ou de réaliser la plus-value résultant des travaux d'aménagement. Ce débiteur pourra être une personne physique ou morale.²⁾ Pour le déterminer, l'inscription au registre foncier fera foi.

En cas de pluralité de propriétaires, plusieurs situations peuvent se présenter.

Si on est en présence d'une copropriété, ce seront tous les copropriétaires qui seront débiteurs de la contribution d'équipement. L'art. 649 al. 1er CC statue que "les frais d'administration, impôts et autres charges résultant de la copropriété ou grevant la chose commune sont supportés, sauf disposition contraire, par tous les copropriétaires en raison de leurs parts". La doctrine admet que les contributions d'équipement font partie des "autres charges" nommées dans cet article.³⁾ Toutefois, cette disposition ne concerne que les rapports internes entre les copropriétaires. Les rapports externes entre les copropriétaires et la collectivité publique, par exemple, ne sont pas visés par l'art. 649 CC.⁴⁾ Ce sera le droit public qui déterminera dans quelle proportion les copropriétaires devront supporter les contributions.

1) Cf. Vallender p.97 s.

2) Dans les cantons romands (surtout Genève et Vaud) et au Tessin, les immeubles sont souvent propriété de sociétés anonymes immobilières.

3) Haab, Comm. ZH de l'art. 649 CC vol. IV/1 p.150; Meyer-Hayoz, Comm. BE de l'art. 649 CC vol. IV/1 p.580.

4) Haab, op. cit. p.150.

Il pourra également introduire une responsabilité solidaire des copropriétaires pour des dettes de ce genre.⁵⁾

Un immeuble peut également être constitué en propriété par étages. S'il fait l'objet de contributions d'équipement, la détermination des débiteurs ne posera pas de problèmes. En vertu de l'art. 712h al. 2, chiff. 3 CC, ces contributions constituent des charges communes. L'al. 1er de ce même article dispose que les copropriétaires contribuent à de telles charges "proportionnellement à la valeur de leurs parts". Le montant de la contribution de chaque propriétaire pourra facilement être déterminé sur la base des inscriptions au registre foncier. Toutefois, la collectivité créancière des contributions n'a pas besoin de s'occuper de la répartition entre les copropriétaires par étage. Elle peut adresser ses prétentions directement à la communauté (cf. l'art. 712l al. 2 CC).⁶⁾ Cette dernière répartira le montant conformément à l'art. 712h al. 1er et 3 CC, ce dernier alinéa n'étant guère applicable en matière de contributions d'équipement, vu que la nature des travaux donnant lieu à ces redevances ne peut pratiquement pas favoriser un copropriétaire par rapport à un autre.

Si plusieurs personnes détiennent un immeuble en propriété commune, la détermination du débiteur devra se faire en fonction des règles de la communauté légale ou conventionnelle qui unit les communiants (art. 653 al. 1er CC). Dans le cas d'une société en nom collectif ou en commandite, ce sera la société elle-même qui deviendra

5) Haab, op. cit. p.150; cf. p. ex. l'art. 89 de la loi sur les routes du canton de Genève et le § 3 de la proposition pour une loi sur les contributions d'équipement du canton de Zurich dans Bericht ZH p.188; cf. également p.154.

6) Staehelin p.166

débitrice (cf. les art. 562 et 602 CO). Dans les autres cas, ce seront soit tous les propriétaires communiés (cf. p. ex. les art. 342 al. 2 CC et 544 al. 3 CO), soit seulement un nombre restreint d'entre eux (cf. p. ex. les art. 219 chif. 3 CC et 543 al. 1er CO). Une responsabilité solidaire des communiés peut exister soit en vertu d'une disposition de droit privé (cf. p. ex. les art. 342 al. 2, 603 al. 1er CC et 544 al. 3 CO) soit en vertu d'une règle de droit public.⁷⁾

Si une mesure d'équipement touche des immeubles appartenant à la collectivité publique, ce fait peut provoquer certains problèmes. Nous avons vu que les exemptions fiscales accordées aux collectivités publiques ne s'appliquent pas aux contributions causales.⁸⁾ De ce point de vue, rien ne s'oppose à ce que la collectivité, propriétaire de l'immeuble, soit comprise dans le calcul des contributions. Une partie de la doctrine estime toutefois que seuls les immeubles faisant partie du patrimoine privé de la collectivité peuvent être mis à contribution. Selon cette opinion, les immeubles se trouvant dans le patrimoine administratif ne peuvent pas être pris en considération, étant donné que la collectivité n'a pas le droit de les vendre tant qu'elle en a besoin pour remplir les tâches qui lui incombent et ne peut par conséquent pas réaliser l'avantage que la mesure d'équipement procure à l'immeuble.⁹⁾ La majorité de la doctrine est toutefois d'avis que des immeubles se trouvant dans le patrimoine administratif d'une collectivité publique doivent faire l'objet de perceptions de contributions d'équipement au même titre que des immeubles privés.¹⁰⁾ La mise à contribution de tels immeubles est généralement justifiée par le fait que la collectivité a besoin comme une personne privée d'un équipement de ses terrains pour

7) Cf. le § 3 de la proposition pour la loi zurichoise précitée; Bericht ZH p.188, cf. p.154.

8) Cf. supra p.9 et a.

9) Cf. Staehelin p.158 et les auteurs cités.

10) Knecht p.51 a.; Mathier p.156 a.; Meyer p.34 a.; Staehelin p.158 a.

pouvoir y construire. Les travaux entrepris représenteront donc un avantage pour la collectivité qui pourra les exploiter. Même si elle n'est pas en mesure d'aliéner de tels immeubles et donc de réaliser l'avantage, l'équipement n'est pas sans valeur pour la collectivité et justifie la perception de contributions.¹¹⁾ En outre, il se peut que l'immeuble en question perde un jour son affectation et soit vendu. L'administration peut par exemple avoir besoin de locaux plus importants et acquérir un nouvel immeuble qu'elle financera en partie avec le produit de la vente de l'ancien. Dans ce cas, elle sera en mesure de réaliser l'avantage procuré par l'équipement. Pour ces raisons, nous pensons que rien ne s'oppose à ce que des immeubles se trouvant dans le patrimoine administratif d'une collectivité publique fassent l'objet de contributions d'équipement. La plupart des cantons prévoient du reste que les biensfonds des collectivités publiques doivent être compris lors de la fixation du nombre des redevables.¹²⁾

Lorsque des immeubles de collectivités publiques font l'objet de contributions d'équipement, une situation particulière peut se produire qui pose parfois certains problèmes. Nous pensons au cas où la collectivité est à la fois le sujet et l'objet de la contribution: une commune construit une route, réclame des contributions aux propriétaires intéressés et possède elle-même un immeuble avantage par la route en question. Comment faudra-t-il traiter cet immeuble? La commune étant à la fois créancière et débitrice, la dette s'éteint par confusion.¹³⁾ Il serait toutefois faux d'en déduire que l'immeuble de la commune ne sera pas pris en considération lors de la fixation des contributions. Si tel était le cas, les propriétaires privés des autres immeubles devraient payer une contribution plus élevée. L'immeuble communal devra

11) Knecht p.52; cf. également Staehelin p.159.

12) Cf. Knecht p.52 pour les cantons de Berne et d'Argovie; cf. Mathier p.156 s. pour les cantons de Berne, de Lucerne et du Valais. La majorité des communes neuchâteloises a également adopté cette solution.

13) Staehelin p.172.

bien être compris dans le plan de répartition des contributions. Le montant de la redevance de la commune représentera une charge pour cette dernière.¹⁴⁾ Cette charge étant bien entendu justifiée par l'avantage que l'immeuble retire de l'ouvrage.

2. Le bénéficiaire d'un droit de superficie

Un immeuble peut être construit sur le fonds d'un tiers en vertu d'un droit de superficie. Si un tel immeuble est concerné par une mesure d'équipement et que des contributions sont perçues, la détermination du débiteur peut poser des problèmes. Théoriquement, deux personnes peuvent entrer en ligne de compte: le superficiaire ou le propriétaire du fonds.

L'équipement profite aussi bien au propriétaire qu'au superficiaire. Le premier pourra réaliser l'avantage en adaptant la rente du droit de superficie, le second en profitera lors de l'aliénation de l'immeuble ou du retour des constructions au propriétaire.¹⁵⁾ Si le terrain n'est pas encore équipé, le superficiaire sera favorisé encore davantage, car une construction serait exclue si les ouvrages d'équipement n'existaient pas.

A première vue, rien ne s'oppose à ce que les contributions soient perçues auprès du superficiaire dans leur totalité ou que le superficiaire et le propriétaire se partagent le paiement proportionnellement au profit qu'ils tirent de l'ouvrage.¹⁶⁾ Néanmoins, il existe un obstacle qui s'oppose à cette solution: la durée limitée du droit de superficie. Selon l'art. 779 l al. 1er CC, la durée maximale d'un droit de superficie comme droit distinct est de 100 ans. La situation du superficiaire sera fondamentalement différente selon qu'il vient de conclure

14) Staehelin p.173.

15) Knecht p.48 N 5.

16) De telles solutions ont été prévues dans les cantons de Berne et d'Argovie; cf. Knecht p.47; cf. Vallender p.98.

de l'échéance de son droit. Dans la deuxième hypothèse, il serait inéquitable de le faire contribuer. Afin d'éviter de telles situations, la collectivité devrait examiner les contrats constitutifs de droits de superficie et déterminer en fonction de ceux-ci la répartition des contributions entre le propriétaire et le superficiaire. Toutefois, cette possibilité doit être écartée. Outre le fait que l'étude de ces contrats représenterait un travail démeuré pour l'administration, il ne faut pas perdre de vue le fait que de tels contrats peuvent être prolongés en vertu du 2ème alinéa de l'art. 799 1 CC. La collectivité ne peut évidemment exercer aucune influence sur un renouvellement éventuel du contrat. Par conséquent, elle ne peut pas faire contribuer le superficiaire sans qu'il y ait un risque que ce dernier soit traité injustement.¹⁷⁾ En outre, un droit de superficie n'englobe pas nécessairement tous les droits découlant de la propriété. Le contrat peut imposer des restrictions au superficiaire. Celles-ci devront être prises en considération lors de la fixation des contributions. Toutefois, la collectivité n'a pas à interpréter des actes de droit privé.¹⁸⁾

Pour éviter tous ces problèmes, une seule solution s'impose: c'est le propriétaire du fonds qui doit être désigné comme débiteur des contributions d'équipement.¹⁹⁾ Cette règle ne signifie toutefois pas que tous les frais seront effectivement supportés par le propriétaire. La répartition devra se faire sur le plan du droit privé, de préférence dans les contrats constitutifs des droits de superficie.

Dans certaines situations, la mise à contribution du superficiaire est néanmoins justifiée. Si le calcul des contributions est fait en fonction de facteurs qui dépendent uniquement du comportement du superficiaire, la valeur d'incendie par exemple, il sera nécessaire de faire

17) Staehelin p.164.

18) Staehelin p.165.

19) Staehelin p.166; cf. le § 112 al. 3 LC SO et le § 20 al. 3 et 4 ER SO.

contribuer ce dernier.²⁰⁾ De même, on pourra faire contribuer le superficiaire si le propriétaire n'est pas en mesure de s'acquitter des contributions et que la nue-propriété ne procure pas de garanties suffisantes.²¹⁾ A cette fin, une responsabilité solidaire du propriétaire et du superficiaire peut être créée.²²⁾

3. Les problèmes en cas de transfert de la propriété de l'immeuble

Une fois le débiteur déterminé, la créance ne prendra naissance définitivement qu'en vertu d'une décision passée en force, c'est-à-dire qu'elle ne sera plus susceptible de faire l'objet d'un recours.²³⁾ Le propriétaire et la collectivité se trouveront dans des rapports juridiques personnels.²⁴⁾ Il s'ensuit qu'en cas de transfert de la propriété de l'immeuble, l'obligation de contribuer ne passera pas au nouveau propriétaire. Ce sera l'ancien qui restera obligé envers la collectivité. Bien entendu, le contrat de vente pourra prévoir que les contributions seront supportées par le nouveau propriétaire. De telles conventions sont évidemment valables, mais elles ne créent que des rapports de droit privé entre le vendeur et l'acheteur de l'immeuble; elles ne peuvent en aucun cas modifier les rapports de droit public existant entre l'ancien propriétaire et la collectivité.²⁵⁾

Ce système peut avoir des répercussions désagréables selon les circonstances. Il n'est pas équitable de faire

20) Staehelin p.166.

21) Staehelin p.165.

22) Cf. le § 3 du projet zurichois: Bericht ZH p.158: Le premier alinéa désigne le propriétaire du terrain comme débiteur. Si un droit de superficie existe, le superficiaire est solidairement responsable avec le propriétaire.

23) ATF 98 Ia 177.

24) Knecht p.49; Meyer p.22; Otzenberger p.99; ATF 98 Ia 177.

25) Knecht p.49.

payer l'ancien propriétaire qui n'aura jamais profité des travaux de la collectivité. Une telle situation peut se présenter lorsque le débiteur est désigné comme étant le propriétaire de l'immeuble lors de la mise à l'enquête publique du plan de répartition. Le Valais²⁶⁾ et le canton d'Argovie²⁷⁾ ont choisi cette solution. Dans ce système, le temps qui s'écoule entre le début de la procédure et la fixation définitive des contributions peut être très long. Souvent une partie importante des propriétaires et débiteurs des contributions auront aliéné leurs immeubles.

Afin d'éviter semblable situation, plusieurs possibilités sont envisageables. Une première consiste à déterminer comme débiteur le propriétaire de l'immeuble au moment où les travaux donnant lieu aux contributions sont achevés. Cette solution, appliquée dans le canton de Berne,²⁸⁾ a l'avantage de toujours frapper le propriétaire actuel du fonds. Toutefois, le débiteur n'étant déterminé qu'à l'accomplissement des travaux, la perception d'acomptes en cours de travaux pourra poser des problèmes. Le canton de Soleure désigne comme débiteur le propriétaire de l'immeuble au moment de l'échéance des contributions.²⁹⁾ Cette échéance intervient lorsque la facture est remise au débiteur ce qui ne peut être le cas qu'une fois les installations terminées.³⁰⁾ En cas de transfert de l'immeuble en cours de procédure, la loi soleuroise rend l'ancien propriétaire solidairement responsable avec le nouveau pendant une durée de 5 ans.³¹⁾

La multitude de solutions différentes dans les cantons ne permet de résoudre qu'imparfaitement les problèmes qui se

26) Art. 73 de la loi sur les routes VS du 3 sept. 1965; Mathier p. 187.

27) § 33 al. 1er LC AG; Knecht p. 49.

28) Art. 7 al. 1er du décret BE concernant les contributions des propriétaires fonciers aux frais de constructions de routes des communes; Mathier p. 187.

29) § 112 al. 3 LC SO.

30) § 112 al. 1er LC SO.

31) § 112 al. 3 in fine LC SO.

posent lors de changements de propriétaires en cours de procédure. Ceci est dû en majeure partie au fait que la dette a un caractère purement personnel et ne peut de ce fait être transférée à l'acquéreur de l'immeuble. Il n'en demeure pas moins que les travaux d'équipement concernent en premier lieu l'immeuble, le propriétaire n'est qu'indirectement concerné.³²⁾ Nous pensons dès lors que la solution préconisée par Staehelin mérite d'être examinée.³³⁾ Selon son opinion, l'obligation de payer des contributions ne doit pas être une obligation personnelle, mais une obligation réelle.³⁴⁾ Il faut qu'elle touche le propriétaire momentanée de l'immeuble.³⁵⁾ Il existe une institution du droit suisse qui remplit ces conditions: la charge foncière. Il s'agit de la forme particulière de la charge foncière de droit public mentionnée à l'art. 784 CC. Les modalités de cette institution devront être réglées par le droit public cantonal, l'art. 784 CC ne s'appliquant qu'à leur constitution.³⁶⁾ Le CC peut toutefois être appliqué subsidiairement dans la mesure où il n'est pas en contradiction avec les dispositions du droit public.³⁷⁾ La charge foncière aura comme objet une prestation du propriétaire actuel qui sera une prestation pécuniaire dans le cas des contributions d'équipement. La responsabilité du propriétaire sera limitée: il ne sera tenu que sur son immeuble.³⁸⁾ Il pourra se libérer de la charge en aliénant son immeuble. L'acquéreur deviendra débiteur de la charge lors du transfert de la propriété de l'immeuble (cf. l'art. 792 CC).

La constitution des contributions d'équipement en charges foncières de droit public évitera tous les problèmes qui peuvent se poser si l'immeuble change de propriétaire

32) Staehelin p.193.

33) Staehelin p.186.ss.

34) Staehelin p.186.

35) Staehelin p.186/87.

36) Leemann, Comm. BE vol. IV/2 p.633; Tuor/Schnyder p.666.

37) Cf. Leemann, op. cit. p.633 s.

38) Art. 782 al.1er CC.

avant la fixation définitive du montant des contributions. En outre, la collectivité pourra en cas de non-exécution de l'obligation par le propriétaire, demander la réalisation de l'immeuble. La charge foncière remplacera l'hypothèque légale destinée à garantir les contributions. La seule différence entre les deux formes réside dans l'étendue de la responsabilité du débiteur. Dans le cas de l'hypothèque légale, la responsabilité est personnelle et illimitée, tandis qu'en matière de charges foncières, on est en présence d'une responsabilité réelle limitée à l'immeuble concerné.³⁹⁾ Etant donné que les mesures d'équipement provoquent normalement une plus-value de l'immeuble, la garantie que ce dernier offrira à la collectivité sera en général largement suffisante et la créance découlant des contributions ne sera guère en danger.

Comme en matière d'hypothèque légale (art. 836 CC), les charges foncières de droit public sont dispensées de l'inscription au registre foncier (art. 784 al. 1er CC). Les cantons sont toutefois libres de renoncer à cette faculté que leur confère le droit fédéral et de prévoir une inscription ou une annotation.⁴⁰⁾ Si le droit cantonal ne confère au créancier qu'un droit d'exiger l'établissement d'une charge foncière, l'inscription au registre foncier sera nécessaire pour la constitution de cette dernière (art. 784 al. 2 CC).

4. Le locataire

Le locataire d'un immeuble ou d'un appartement ne peut pas être directement débiteur d'une contribution d'équipement. Seul le propriétaire de l'immeuble concerné deviendra débiteur envers la collectivité publique. Il est évident que les contributions d'équipement dont l'immeuble aura fait l'objet seront repercutées sur les loyers.

39) Leemann op.cit.p.634.

40) Leemann op.cit.p.636.

Dans la majorité des cas, une telle répercussion ne présentera pas de problèmes particuliers. Les contributions auront été perçues avant ou pendant la construction de l'immeuble et seront comprises dans le loyer initial.

La situation n'est plus la même si le propriétaire est appelé à verser des contributions d'équipement pour un immeuble déjà construit et occupé par des locataires.

Bien que n'étant pas très courante, cette éventualité peut se présenter lors de la construction d'un réseau d'antenne collective ou de câble. Elle est également concevable pour des immeubles anciens qui doivent être raccordés à un réseau d'évacuation des eaux usées nouvellement construit.

Dans de pareils cas, les contributions ne pourront pas être répercutées sans autre sur les loyers. Pour des immeubles situés dans des localités soumises au régime de l'AMSL, les dispositions de cet arrêté devront être respectées. En particulier, la hausse de loyer devra être notifiée au moyen de la formule officielle et dans les délais prescrits.⁴¹⁾

§4 Le calcul des contributions d'équipement

Le calcul du montant de la contribution d'équipement que chaque propriétaire aura à payer s'opérera en deux phases principales distinctes: dans la première, on déterminera dans quelle proportion les frais occasionnés par la mesure seront supportés par la collectivité et par les particuliers. Dans une deuxième phase, il faudra désigner les propriétaires bénéficiaires et procéder à la répartition du montant total des contributions en fonction des avantages retirés par ces derniers.

41) cf. l'art. 18 AMSL et l'art. 13 OMSL

1. La répartition des frais entre la collectivité et les propriétaires intéressés

La fixation de la part des propriétaires sera faite en fonction de la nature de l'ouvrage et sera exprimée en pour-cent des frais totaux. Pour déterminer ce pourcentage, on tiendra compte de l'intérêt de la collectivité et de l'intérêt des propriétaires à la mise en oeuvre de l'installation. Les frais d'ouvrages servant exclusivement à desservir des immeubles de particuliers et ne présentant pas ou que très peu d'intérêt pour d'autres usagers, seront supportés en majeure partie, voire même dans leur totalité, par les propriétaires bénéficiaires. Afin que le principe de la réserve de la loi soit respecté, ces pourcentages devront se trouver dans une loi formelle. Sous réserve des dispositions du droit fédéral en cette matière, les cantons sont libres de les fixer. Dans la deuxième partie de cette thèse, nous examinerons en détail la situation telle qu'elle se présente à Neuchâtel. Nous nous bornerons ici à donner les taux que l'ASPAN conseille d'appliquer. Bien qu'ils ne reflètent que mal la situation réelle, les pourcentages variant d'un canton à l'autre, ils permettent de donner une vue d'ensemble du problème.

a) Les routes

Pour fixer le taux de participation pour les routes, il faudra prendre en considération deux facteurs essentiels: la largeur et le type de la route. L'ASPAN distingue trois types de routes: les routes de dessertes (Erschliessungsstrassen), les routes collectrices (Sammelstrassen) et les routes principales (Hauptverkehrsstrassen).¹⁾ Les premières sont exclusivement destinées à desservir des immeubles et ne comportent pas de trafic de passage.²⁾ Les deuxièmes canalisent le trafic des routes de dessertes et font la liaison avec les routes principales; souvent elles exercent également une fonction de

1) ASPAN No 18 p.51.

2) ASPAN No 18 p.43.

desserte.³⁾ Les dernières enfin ne servent qu'à la liaison entre les localités ou entre diverses parties d'une ville ou d'une agglomération. Elles ne sont jamais destinées à desservir des immeubles et ne font plus partie de l'équipement de détail.⁴⁾ La plupart des cantons ne prélèvent du reste pas de contributions pour ce dernier type.

La répartition des frais entre la collectivité et les propriétaires telle qu'elle est préconisée par l'ASPAN se présente de la manière suivante⁵⁾:

Type de route	Largeur de la chaussée			
	Jusqu'à 7 m		Largeur supplémentaire	
	Commune	Propriétaires	Commune	Propriétaires
Route de desserte	0 %	100 %	0 %	100 %
Route collectrice	30 %	70 %	100 %	0 %
route principale	50 %	50 %	100 %	0 %

	Largeur des trottoirs			
	Jusqu'à 2 x 2 m		Largeur supplémentaire	
	Commune	Propriétaires	Commune	Propriétaires
Route de desserte	0 %	100 %	0 %	100 %
Route collectrice	30 %	70 %	100 %	0 %
Route principale	50 %	50 %	100 %	0 %

Il convient d'ajouter que ces chiffres ne sont guère appliqués en pratique. Le taux maximal pour une route de desserte est d'environ 90 %, pour les autres routes la participation des propriétaires ne dépasse en général pas 50 %.

b) Les canaux-égouts

En matière de canaux-égouts, il faudra distinguer entre différents types de conduites. Les conduites reliant l'immeuble au collecteur principal ou secondaire devront

3) ASPAN No 18 p.43.

4) ASPAN No 18 p.42/43.

5) ASPAN No 18 p.51.

être entièrement supportées par le propriétaire.⁶⁾ Les collecteurs secondaires devraient, selon l'opinion de l'ASPAN, également être financés à 100 % par les propriétaires intéressés.⁷⁾ Si la commune prend une partie des frais à sa charge, sa part ne devrait pas dépasser 10 à 20 % des frais totaux.⁸⁾ Pour les collecteurs principaux, l'ASPAN fait la distinction entre les collecteurs auxquels les propriétaires peuvent directement se raccorder, et les collecteurs servant d'équipement de base (pour équiper une nouvelle zone de construction p. ex.). Dans le premier cas, les participations des propriétaires seront déterminées de la même manière qu'en matière de collecteurs secondaires. Toutefois, les frais pris en considération seront calculés non à partir des dépenses effectuées pour le collecteur principal, mais à partir de celles faites pour un collecteur secondaire fictif. C'est-à-dire qu'on déterminera le prix qu'aurait coûté un collecteur secondaire et on y fera participer les propriétaires à raison de 80, 90 ou 100 %.⁹⁾ Dans le deuxième cas, l'ASPAN estime qu'une participation des propriétaires n'est justifiée que si le collecteur sert exclusivement ou principalement à une nouvelle zone de construction.¹⁰⁾ Dans cette éventualité, la participation des propriétaires devrait, à notre avis, se situer autour de 30-40 %. Elle ne saurait en aucun cas dépasser la moitié des frais d'établissement du collecteur principal.

c) Les conduites d'eau

La situation en matière de conduites d'eau est analogue à celle des canaux-égouts. Les raccordements directs des immeubles aux conduites principales ou secondaires seront payés dans la totalité par les propriétaires.¹¹⁾ La participation des propriétaires à l'établissement des

6) ASPAN No 18 p.68 et 59 s.

7) ASPAN No 18 p.68.

8) ASPAN No 18 p.68.

9) ASPAN No 18 p.69.

10) ASPAN No 18 p.69.

11) ASPAN No 18 p.59/60.

conduites secondaires se chiffrera entre 80 et 100 %. Toutefois, l'ASPAN estime que ces taux peuvent être réduits jusqu'à 60 %, dans la mesure où la commune a l'intention d'appliquer des tarifs élevés de fourniture d'eau pour en faire diminuer la consommation.¹²⁾ En matière de conduites principales, l'ASPAN propose une participation de 40 à 60 % des propriétaires.¹³⁾ Personnellement, nous estimons que la participation ne devrait pas dépasser 50 %. Au-delà de ce taux, l'avantage dont bénéficie l'immeuble sera en général dépassé.

d) Les conduites d'électricité

La fourniture d'énergie électrique est en général du domaine de sociétés privées ou d'économie mixte. La réglementation d'éventuelles contributions d'équipement pour des installations de fourniture d'énergie électrique pose de ce fait quelques problèmes, car elle constitue une ingérence dans l'économie de marché.¹⁴⁾ De ce fait, les collectivités publiques n'ont en général pas prévu de contributions d'équipement pour la construction de conduites d'électricité, laissant aux sociétés d'électricité le soin de régler le financement de telles installations. Généralement, les sociétés réclament aux propriétaires raccordés au réseau des taxes fixes à côté du prix de l'énergie consommée.¹⁵⁾ En outre, des contributions aux frais de construction du réseau (Netzkostenbaubeiträge) calculées en fonction de la puissance installée sont souvent réclamées lors du raccordement des immeubles au réseau.¹⁶⁾ Les frais de l'installation des câbles qui relient l'immeuble au réseau seront, selon les circonstances, supportés entièrement ou partiellement par les propriétaires. Il se peut aussi que la société d'électricité les prenne à sa charge dans leur totalité.¹⁷⁾

12) ASPAN No 18 p.60.

13) ASPAN No 18 p.60.

14) Cf. ASPAN No 18 p. 80.

15) ASPAN No 18 p.80.

16) ASPAN No 18 p.80.

17) ASPAN No 18 p.81.

L'ASPAN propose que les frais occasionnés par le raccordement direct de l'immeuble soient supportés par les propriétaires uniquement. Elle propose en outre que les propriétaires de terrains qui se trouvent dans une zone qui va être nouvellement équipée contribuent à raison de 50 % aux frais des installations nécessaires pour la fourniture d'énergie électrique de toute la zone (réseau secondaire, station de transformateur).¹⁸⁾

e) Les conduites de gaz

La situation en matière de fourniture de gaz est analogue à celle qui existe en matière d'énergie électrique. Nous renvoyons donc au développement ci-dessus.

f) Les autres ouvrages

Parmi les "autres ouvrages", nous englobons les places de jeux, les parcs etc., les réseaux de chauffage à distance et les réseaux d'antennes collectives. Les contributions d'équipement aux frais de l'établissement de tels ouvrages sont relativement peu répandues. De ce fait, il est difficile d'établir des règles générales en cette matière. Nous estimons toutefois que la part des propriétaires ne devrait en aucun cas dépasser la moitié du coût total des travaux.

2. La détermination des immeubles bénéficiaires et le partage des contributions entre les différents propriétaires

Une fois le partage des frais entre les propriétaires et la collectivité déterminé, il faudra désigner les immeubles qui bénéficient des mesures d'équipement prévues. A cette fin, plusieurs possibilités peuvent être envisagées. Théoriquement, il incomberait à la collectivité

18) ASPAN No 18 p.81.

d'apporter la preuve que chaque immeuble retire un avantage financier particulier. Si on se base uniquement sur la plus-value, il serait possible de procéder à une estimation de l'immeuble avant et après l'aménagement des installations d'équipement. Nous avons vu toutefois que ce procédé pose des problèmes lors de son application et que la tendance actuelle est de se distancer de la notion classique de la plus-value.¹⁾

C'est pour ces raisons que l'on a développé des systèmes qui permettent à la fois de déterminer les immeubles bénéficiaires et de procéder au partage de l'ensemble des contributions entre ces immeubles. D'une manière générale, ces systèmes se basent sur la situation de l'immeuble par rapport aux ouvrages d'équipement. On tiendra en outre compte de cas particuliers qui peuvent se produire et qui justifient une augmentation ou une diminution de la contribution. Un immeuble qui, bien que se trouvant dans le secteur désigné, ne retirerait aucun avantage devrait être évidemment libéré de l'obligation de contribuer. L'autorité qui devra déterminer les propriétaires bénéficiaires et la répartition des contributions disposera généralement d'un pouvoir d'appréciation assez large. Dès lors, il n'est pas étonnant que ces procédures suscitent souvent l'opposition des propriétaires et donnent lieu à de nombreux recours.²⁾

Tous ces systèmes sont basés sur le fait que l'on admet, selon l'expérience générale, qu'une certaine situation entraîne automatiquement un avantage financier particulier pour l'immeuble en question. Théoriquement, la collectivité serait obligée de prouver l'existence d'un avantage pour chaque immeuble en vertu de la règle générale de l'art. 8 CC. Ce fardeau peut toutefois être renversé. Il faudra néanmoins que cette règle figure dans une loi formelle.³⁾

1) Cf. supra p.58 et ss.

2) Cf. ASPAN No 18 p.45/46.

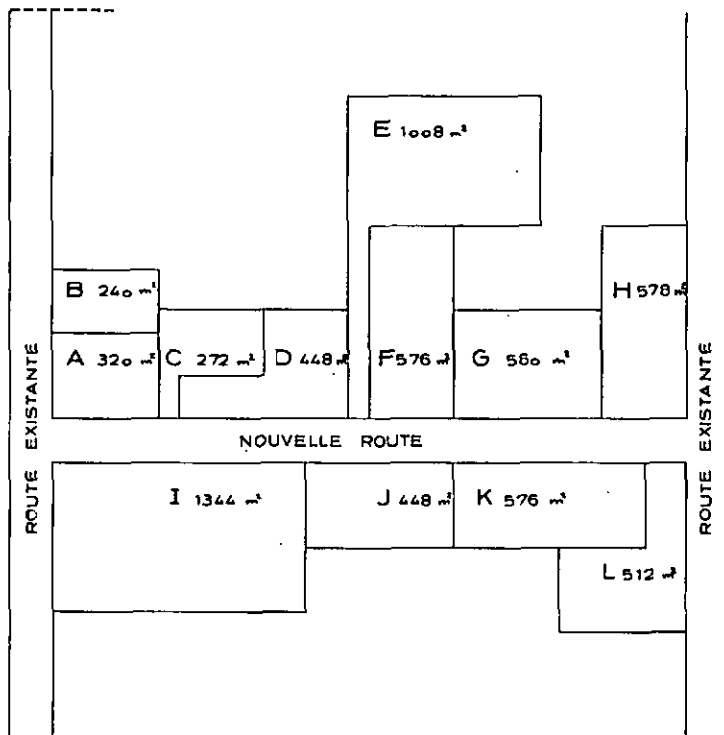
3) Cf. Knecht p.38/39.

Nous allons examiner à présent les deux grands principes utilisés en pratique pour déterminer les immeubles bénéficiaires et la répartition des contributions: le système de la riveraineté et le système du périmètre intéressé.

3. Le système de la riveraineté

Le système de la riveraineté (Anstösäerprinzip, Anliegersystem, Frontmetermaassstab) ne peut être appliqué qu'aux routes en raison de sa nature particulière. Dans ce système, on désigne comme bénéficiaires tous les immeubles qui ont une frontière commune, une "rive" avec la nouvelle route construite. Pour déterminer la contribution que chaque immeuble sera appelé à supporter, on se base également sur la rive des différents biens-fonds et on répartit le montant total des contributions proportionnellement à la longueur des différentes rives.

Exemple:



La nouvelle route, d'une longueur de 120 m, coûtera Fr. 200'000.--. Ces frais seront supportés à raison de 40 % par la commune et de 60 % par les propriétaires.

Les contributions des propriétaires se calculeront de la manière suivante:

Frais totaux	Fr. 200'000.--
dont à déduire la part de la commune (40 %)	Fr. 80'000.--

Part des propriétaires	Fr. 120'000.--
	=====
Longueur totale des rives: 240 m	
Contribution par m de rive:	
Fr. 120'000.-- : 240 = Fr. 500.--.	

Parcelle	m de rive	Contributions
-----	-----	-----
A	20	10'000.--
B	0	0.--
C	4	2'000.--
D	32	16'000.--
E	4	2'000.--
F	16	8'000.--
G	28	14'000.--
H	16	8'000.--
I	48	24'000.--
J	28	14'000.--
K	36	18'000.--
L	8	4'000.--
	-----	-----
Total	240 m	Fr. 120'000.--
	=====	=====

Cette méthode a l'avantage de permettre une détermination facile des redevables. La fixation des contributions peut être faite par des calculs simples.

Néanmoins, le système de la riveraineté comprend un grand nombre d'inconvénients, voire même d'injustices. La frontière commune entre l'immeuble et la route ne peut pas servir de critère pour déterminer l'avantage dont profite

un immeuble. D'une part, l'avantage dépendra de l'utilisation que le propriétaire pourra faire de la route et qui variera davantage en fonction de la superficie de la parcelle et de la nature de l'exploitation du sol (habitation, entreprise, commerce etc.) que de la longueur de la rive. Dans notre exemple, certaines injustices sont flagrantes: la parcelle D donnant sur la route et étant relativement large paiera une contribution de Fr. 16'000.--. La parcelle E, par contre, à laquelle la nouvelle route servira de voie d'accès de même manière qu'à la parcelle D ne paiera que Fr. 2'000.-- pour la largeur du chemin qui relie l'immeuble à la route. En admettant que la parcelle E ne touche pas la route, mais qu'il soit institué un droit de passage en faveur de E sur la parcelle de F, E ne paierait pas de contribution du tout, cette dernière serait alors entièrement à la charge de F. D'autres situations inéquitables se présentent si on compare les parcelles A et C, H (ou F) et K, J et D etc. En outre, il ne faut pas oublier que si la proximité d'une route présente àurement certains avantages (chemins d'accès courts, possibilité de faire stationner des voitures), elle comporte également des inconvénients (bruit, gaz d'échappement etc.).

Pour ces raisons, le système de la riveraineté doit être considéré comme inefficace et dépassé. Le seul cas qui pourrait éventuellement justifier son application serait la perception de contributions pour une rue commerçante. Dans cette éventualité, l'avantage pourrait être directement proportionnel à la rive, étant donné que la possibilité d'aménager des vitrines est d'une grande importance pour les commerçants.⁴⁾ Dans la majorité des autres cas, le système de la riveraineté ne donne pas de résultat équitable et n'est pratiquement plus appliqué actuellement.⁵⁾

4. Le système du périmètre intéressé

Dans le système du périmètre intéressé, on ne se borne plus à faire contribuer les immeubles directement situés

4) ASPAN No 18 p 45.

5) Cf. toutefois infra p.150 et s.

au bord de la route. On va déterminer, indépendamment de la situation géographique des biens-fonds, quels sont les immeubles qui retirent effectivement un avantage de l'ouvrage aménagé. A cette fin, on va tracer une limite qui fixera un périmètre. Les propriétaires des parcelles situées à l'intérieur de ce périmètre devront payer des contributions d'équipement. Le tracé du périmètre ne sera pas facile à déterminer, en particulier pour les immeubles qui présentent des cas limites. Les textes légaux sont généralement muets sur ce point, laissant à l'autorité qui devra statuer un grand pouvoir d'appréciation. Souvent, il est prévu que plusieurs périmètres doivent être tracés en fonction de la distance de l'immeuble de la route. On estime que des immeubles éloignés de la chaussée retirent un avantage restreint en raison des frais qu'occasionne la construction de chemins d'accès entre la route et l'immeuble. Les parcelles ou parties de parcelles situées dans les périmètres éloignés de la voie publique seront appelées à contribuer dans une proportion moins importante que les terrains bordant directement la chaussée. Ce principe appelé "Bautiefenprinzip" (principe de la profondeur des constructions) est appliqué dans beaucoup de cantons.⁶⁾ On prévoit généralement 2 ou 3 périmètres différents en fonction de la profondeur des constructions. En doctrine, l'application de ce principe est controversée. D'une part, l'ASPAN estime que le dégrèvement des contributions pour des immeubles éloignés de la route ne se justifie pas, étant donné que les dépenses occasionnées par les frais de construction d'un chemin d'accès sont compensées par l'absence de désagréments résultant de la circulation.⁷⁾ Selon cette opinion, toutes les parcelles comprises dans le périmètre devraient contribuer de la même manière, une seule exception étant admise pour des zones industrielles.⁸⁾ D'autre part, Staehelin estime que la situation relativement plus calme des terrains ne bordant pas la route ne justifie pas nécessairement de les faire contribuer de même manière que les parcelles situées le long de la voie

6) Cf. p. ex. le § 11 ER SO.

7) ASPAN No 18 p.46.

8) ASPAN No 18 p.46.

publique.⁹⁾ Le calme dont profitent les maisons en retrait n'est pas dû à la prestation de la collectivité (construction d'une route) et de tels immeubles peuvent subir des inconvénients venant du côté opposé de la nouvelle route.¹⁰⁾ A notre avis, ces deux opinions montrent les problèmes qui peuvent se poser lorsqu'il faut déterminer les avantages qui résultent d'une mesure d'équipement. L'application du principe du dégrèvement des contributions en fonction de la profondeur des constructions peut certainement être justifiée dans beaucoup de cas. Il ne faut toutefois pas qu'il soit appliqué avec rigidité. C'est ici que se situe à notre avis le danger de ce système. L'autorité fera bien de prendre en considération tous les facteurs qui peuvent être déterminants pour évaluer l'avantage que retire un certain immeuble. Il se pourra que dans certaines situations un dégrèvement pour les immeubles en retrait de la chaussée se justifie, dans d'autres cependant pas.

Lors de la fixation du périmètre un autre problème se pose régulièrement, celui des immeubles situés à l'extrémité de la route à construire et qui sont déjà desservis par une autre route. Peut-on considérer que l'aménagement de la nouvelle route présente un avantage pour de tels immeubles? Nous pensons que d'une manière générale, on peut répondre affirmativement à cette question. Certes, il résultera quelques inconvénients dus à la nouvelle construction, en particulier le trafic de voitures risque d'augmenter. Mais l'immeuble sera mieux équipé, l'accès étant plus facile et la possibilité de faire atterrir des véhicules sera en général augmentée.¹¹⁾ Il reste un problème à résoudre: comment faudra-t-il calculer la contribution dans cette éventualité? Deux cas différents pourront se présenter:

Dans le premier, l'immeuble aura participé entièrement aux frais de construction de la première route, l'établissement de la seconde n'ayant pas encore été prévu à ce moment. La parcelle sera englobée dans le périmètre lors de l'aménagement de la deuxième route; toutefois il

9) Staehelin p.144 ss.

10) Staehelin p.144.

11) Aubert, Urbanisme p.559.

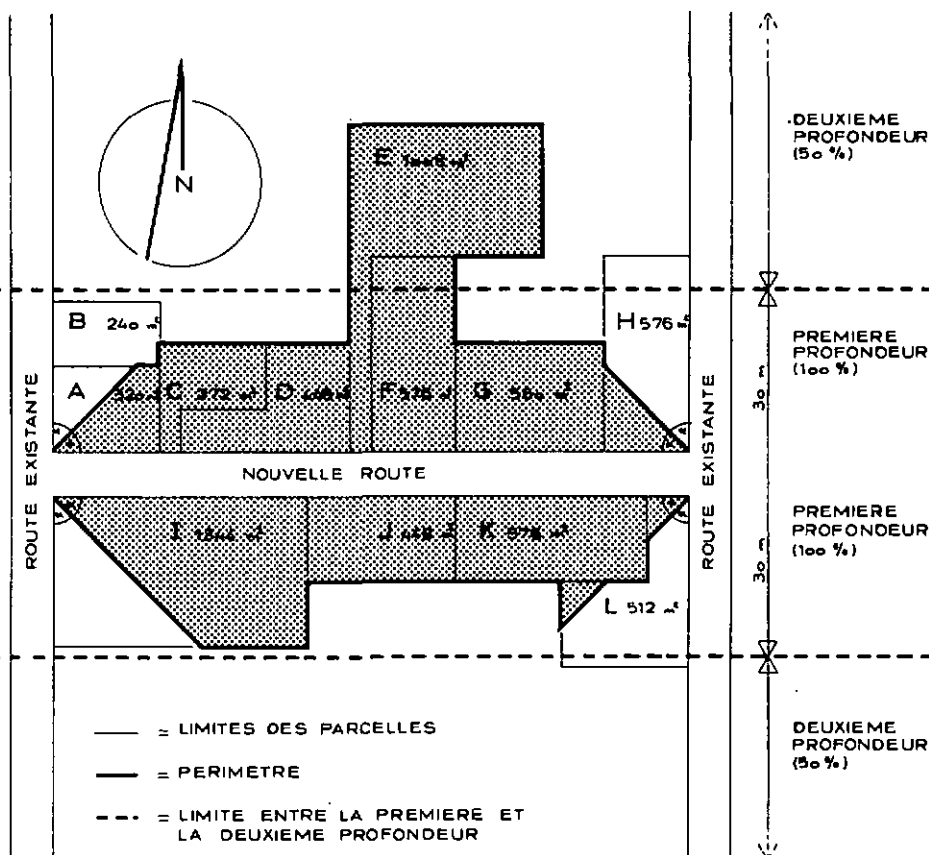
faudra réduire sensiblement la contribution en fonction des avantages et des inconvénients que repréaente effectivement cette nouvelle construction. Il n'est pas possible de donner des règles fixes quant au calcul de cette contribution. Son montant dépendra de beaucoup de facteurs (situation de l'immeuble, amélioration des voies d'accès etc.) que l'autorité devra prendre en considération. Cette dernière aura du reste souvent une tâche difficile à remplir, l'appréciation de tous ces éléments étant parfois très difficile.

La situation est moins compliquée dans le deuxième cas. Souvent deux routes sont construites simultanément ou, lors de la construction de la première, l'établissement de la seconde est déjà prévu. Dans ce cas, on va tracer un périmètre qui, pour la parcelle se situant à l'intersection des deux routes, sera la bisectrice de l'angle que forment ces deux dernières. La parcelle en question sera donc partagée en deux parties; la partie longeant la première route sera déterminante pour calculer la contribution à verser en faveur de cette première route, tandis que l'autre partie contribuera à l'établissement de la seconde. Cette solution a été choisie par de nombreux cantons.¹²⁾ Nous sommes d'avis qu'elle devrait être appliquée systématiquement, car elle mène à un résultat équitable et évite les contestations souvent nombreuses des propriétaires de tels immeubles.

Une fois le périmètre tracé, il faudra procéder au partage de la somme totale des contributions entre les différents propriétaires. A cette fin, un plan de répartition sera dressé. Le partage s'opérera en fonction des surfaces des différentes parcelles. Toutefois, on ne va pas prendre en considération les surfaces effectives. Afin d'obtenir un résultat équitable du point de vue de la compensation des avantages, les surfaces effectives seront multipliées par un facteur. Ce facteur, appelé aussi coefficient d'utilisation, sera calculé en fonction de l'utilisation que le propriétaire peut faire du sol. Il sera d'autant plus élevé que le volume des constructions autorisées dans la zone sera grand.

12) Cf. p.ex. le § 12 al.2 ER SO.

Nous allons reprendre le même exemple que nous avons utilisé pour illustrer le système de la riveraineté. La route construite par la commune coûte Fr. 200'000.--, la part des propriétaires est de 60 %, soit Fr. 120'000.--. Nous admettons que soit tracé à partir d'une profondeur de 30 m de la route un deuxième périmètre avec une réduction de 50 %.



Nous admettons que le coefficient d'utilisation soit de 0,6 pour les parcelles situées au nord de la route (parcelles A-H) et de 0,9 au sud (parcelles I-L).

Le plan de répartition se présentera de la manière suivante:

Parcelle	Surface réelle englobée à 100 %	Surface réelle englobée à 50 %	Coefficient d'utilisation	Surface déterminante englobée à 100 %	Surface déterminante englobée à 50 %	Surface déterminante totale
A	192 m ²		0,6	115,2 m ²		115,2 m ²
B	0					
C	272 m ²		0,6	163,2 m ²		163,2 m ²
D	448 m ²		0,6	268,8 m ²		268,8 m ²
E	120 m ²	888 m ²	0,6	72,0 m ²	266,4 m ²	338,4 m ²
F	480 m ²	96 m ²	0,6	288,0 m ²	28,8 m ²	316,8 m ²
G	560 m ²		0,6	336,0 m ²		336,0 m ²
H	128 m ²		0,6	76,8 m ²		76,8 m ²
I	952 m ²		0,9	856,8 m ²		856,8 m ²
J	448 m ²		0,9	403,2 m ²		403,2 m ²
K	576 m ²		0,9	518,4 m ²		518,4 m ²
L	64 m ²		0,9	57,6 m ²		57,6 m ²
						3451,2 m ²
						=====

La part des propriétaires sera divisée par le nombre de m² représentant la surface déterminante totale. On obtiendra la contribution due pour chaque m² déterminant, soit

$$\text{Fr. } 120'000.-- : 3'451,2 \text{ m}^2 = \text{Fr. } 34.77 / \text{m}^2$$

=====

En multipliant ce chiffre avec la surface déterminante de chaque parcelle, on obtient la contribution due par chaque propriétaire:

Parcelle	Surface déterminante	Contribution
A	115,2 m ²	Fr. 4'005,50
B	0,0 m ²	Fr. --,--
C	163,2 m ²	Fr. 5'674,45
D	268,8 m ²	Fr. 9'346,15
E	338,4 m ²	Fr. 11'766,15
F	316,8 m ²	Fr. 11'015,15
G	336,0 m ²	Fr. 11'682,70
H	76,8 m ²	Fr. 2'670,35
I	856,8 m ²	Fr. 29'790,95
J	403,2 m ²	Fr. 14'019,25
K	518,4 m ²	Fr. 18'024,75
L	57,6 m ²	Fr. 2'002,75
Total des contributions:		Fr. 119'998,15 =====

L'application du système du périmètre donne un résultat qui diffère nettement de celui obtenu avec le système de la riveraineté. En particulier, la parcelle E est appelée à participer dans une mesure beaucoup plus importante.

Le système du périmètre intéressé est le seul à pouvoir garantir une répartition équitable des contributions entre les propriétaires. Il n'exclut toutefois pas toute erreur. Des cas particuliers devront être traités séparément, soit en augmentant la contribution si l'avantage est particulièrement grand pour un immeuble, soit en la diminuant dans le cas contraire.¹³⁾ L'inconvénient principal du système du périmètre est la complexité relative de son application: d'une part, le tracé du périmètre donne lieu à un grand nombre de contestations de la part des propriétaires, le pouvoir d'appréciation de l'autorité étant nettement plus grand qu'en matière de

13) Cf. le § 13 ER SO.

système de riveraineté, d'autre part, des calculs compliqués sont nécessaires pour dresser le plan de répartition. Malgré tous ces inconvénients, ce système reste à notre avis le seul moyen valable pour fixer les contributions d'équipement. En outre, il peut être utilisé universellement: il permet d'obtenir des résultats corrects tant pour des contributions en matière de routes que pour des canaux-égouts, conduites d'eau etc. C'est actuellement le système le plus utilisé en Suisse.

Section 3. Les taxes de raccordement

§1 Généralités

Par taxe de raccordement on entend une redevance réclamée aux propriétaires fonciers lors du raccordement de leurs immeubles à des ouvrages publics d'équipement, les réseaux des canaux-égouts et des conduites d'eau en général. Bien que du point de vue juridique ces taxes soient fondamentalement différentes des contributions d'équipement, il est parfois difficile de faire la distinction entre ces deux types de contributions: en pratique, il n'est pas rare qu'elles soient confondues en raison des nombreux points qu'ont en commun les taxes de raccordement et les contributions d'équipement. Afin d'éviter toute confusion, nous allons brièvement examiner les caractéristiques des taxes de raccordement et les comparer avec les contributions d'équipement.

§2 La nature juridique des taxes de raccordement

Les taxes de raccordement doivent être classées parmi les taxes d'utilisation au sens large. Elles sont dues en contrepartie du droit accordé par la collectivité d'utiliser les canaux publics.¹⁾ L'utilisation effective des conduites n'est toutefois pas nécessaire. Le TF estime que la taxe de raccordement peut être réclamée dès le moment où le raccord a été effectué et que la possibilité

1) ATF 106 Ia 242 et s., 102 Is 402, 92 Ia 455.

d'utiliser le réseau existe.²⁾ La classification des taxes de raccordement parmi les taxes d'utilisation a certaines conséquences. S'agissant de taxes d'utilisation, le principe de la couverture des frais ne leur est pas applicable.³⁾ La collectivité qui exploite les réseaux a le droit de retirer un bénéfice.⁴⁾ Toutefois, elle sera limitée dans la fixation des tarifs par le principe de l'équivalence.⁵⁾ Une route ne pourra jamais donner lieu au prélèvement de taxes de raccordement. En admettant que ces dernières constituent des taxes d'utilisation, elles violeraient l'art. 37 al. 2 Cst. féd. si elles étaient perçues pour le raccord d'un immeuble au réseau routier.

§3 La distinction entre la taxe de raccordement et la taxe d'utilisation au sens étroit

Pour distinguer la taxe de raccordement de la taxe d'utilisation, il faudra examiner en premier lieu quel fait est à la base du prélèvement d'une des deux redevances. Lors du raccord d'un immeuble au réseau d'égouts, par exemple, la collectivité pourra réclamer une taxe de raccordement, la possibilité d'utiliser le réseau étant suffisante pour en justifier la perception.⁶⁾

En s'acquittant de sa taxe de raccordement, le propriétaire obtient le droit de déverser ses eaux usées dans le réseau public des égouts, il achète son droit d'utilisation.⁷⁾ Cette opération est bien caractérisée par le terme allemand de "Einkaufsgebühr" que l'on rencontre souvent à la place de "Anschlussgebühr". La taxe de raccordement n'est perçue qu'une seule fois lors du raccord

2) ATF 92 Ia 455.

3) Cf. supra p.47

4) ATF 102 Ia 403.

5) Cf. supra p.44 et s.; ATF 102 Ia 403.

6) ATF 92 I 455, 102 Ia 402.

7) ATF 92 I 455.

de l'immeuble.⁸⁾ De nouvelles redevances pourront toutefois être demandées si l'immeuble change de destination ou est transformé et que l'utilisation de l'ouvrage public en question a de ce fait augmenté.⁹⁾

Les taxes d'utilisation au sens étroit ne peuvent être perçues qu'à la suite de l'utilisation effective d'un ouvrage public.¹⁰⁾ Dans le cas des canaux-égouts, elles seront calculées en fonction du volume des eaux usées déversées dans la canalisation, ce volume étant généralement déterminé sur la base de la consommation d'eau de l'immeuble concerné. Contrairement aux taxes de raccordement, elles pourront être perçues régulièrement.¹¹⁾ Elles ne remplacent pas les taxes de raccordement, la collectivité ayant la possibilité de prévoir à la fois des taxes de raccordement et des taxes d'utilisation au sens étroit. Les premières sont souvent destinées à couvrir les frais de construction et d'agrandissement du réseau, tandis que les deuxièmes servent au financement de l'exploitation courante et aux travaux d'entretien de l'ouvrage en question.

§4 La distinction entre la taxe de raccordement et la contribution d'équipement

La condition essentielle qui doit être remplie pour que des taxes de raccordement puissent être réclamées est que l'utilisation de l'ouvrage concerné soit possible. Tel n'est pas le cas en matière de contributions d'équipement. Celles-ci sont dues à la suite de l'avantage financier particulier dont bénéficie un immeuble lors de l'aménagement d'un ouvrage public.¹²⁾ Un terrain non bâti ou un immeuble non raccordé profitera déjà de cet avantage. La collectivité pourra donc réclamer des contributions d'équipement dès que l'ouvrage sera terminé,

8) ATF 92 I 455.

9) ASPAN No 18 p.40/41.

10) ATF 92 I 455.

11) ATF 92 I 455.

12) ATF 102 Ia 405; cf. supra. p.57 et ss.

pour autant qu'il procure un avantage aux immeubles concernés.¹³⁾ Dans le cas d'un canal-égout, l'immeuble bénéficiaire devra avoir la possibilité de se raccorder à ce canal aana qu'il en réaulte des frais disproportionnés pour le propriétaire. La possibilité du raccordement sera donc suffiaante pour la perception de contributions d'équipement, tandis qu'en matière de taxes de raccordement l'immeuble devra être effectivement relié au réseau.

§5 Le calcul de la taxe de raccordement

La taxe de raccordement devra être calculée en fonction de l'utilisation de l'ouvrage public en question. Il faudra déterminer avec quelle intensité l'immeuble concerné va utiliser l'ouvrage. Ce calcul étant extrêmement difficile à opérer en pratique, on a choisi de se référer à des paramètres qui peuvent facilement être calculés et qui permettent de déduire avec une grande probabilité l'intensité future de l'utiliaation de l'ouvrage. Ces paramètres permettront également de tenir compte dans une certaine mesure de l'avantage dont bénéficie le redevable, cette manière de procéder étant admise par le TF en matière de taxes d'utilisation.¹⁴⁾ Parmi les paramètres les plus utilisés, nous citerons la surface de l'immeuble, le volume des constructions et la valeur d'incendie.¹⁵⁾ Il se peut qu'un seul de ces facteurs soit utilisé ou que des tarifs soient élaborés qui tiennent compte de plusieurs de ces paramètres. Si après le paiement de la taxe de raccordement un de ces paramètres augmente à la suite de transformations, par exemple, il est également hautement probable que l'ouvrage public qui donne lieu à la perception de la taxe de raccordement soit utilisé de manière accrue. Pour cette raison, la collectivité pourra réclamer du propriétaire une taxe de raccordement supplémentaire dans un cas pareil.¹⁶⁾

13) ATF 92 I 455/456, 102 Ia 405.

14) ATF 92 I 456.

15) Cf. ASPAN No 18 p.38.

16) ASPAN No 18 p.40.

**S6 Les rapports qui peuvent exister entre les taxes de
raccordement et les contributions d'équipement**

Dans la pratique, on trouve souvent des redevances en matière d'équipement dont la nature juridique est difficile à déterminer. Il se peut qu'on soit en présence d'une taxe de raccordement ou d'une contribution d'équipement, c'est-à-dire d'une charge de préférence. Comme il existe des différences importantes au niveau juridique entre ces deux formes de contributions, il sera nécessaire de déterminer exactement à quelle des deux catégories la redevance en question appartient. A cette fin, les critères susmentionnés que le TF applique nous semblent être parfaitement à même de résoudre ce problème.¹⁷⁾ La collectivité peut choisir librement la ou les formes de redevances qu'elle veut percevoir tant qu'elle respecte les principes généraux en matière de contributions publiques. Il sera possible que seules des contributions d'équipement ou des taxes de raccordement soient prévues. Il se peut aussi que ces deux formes soient utilisées alternativement selon les circonstances: si un quartier entier est équipé, la commune fera participer les propriétaires en prélevant des contributions d'équipement, tandis qu'un nouvel immeuble isolé qui se raccorde à des conduites déjà existantes fera l'objet de taxes de raccordement. Il est également loisible à une commune de prévoir à la fois des contributions d'équipement et des taxes de raccordement. Dans ce cas, le risque que les propriétaires soient trop lourdement taxés est relativement grand. Afin d'éviter tout traitement inéquitable, les principes généraux, en particulier les principes d'équivalence et de la couverture des frais devront être appliqués de manière rigoureuse. Outre ces deux contributions qui ne sont prélevées qu'une seule fois, la collectivité a évidemment toujours la possibilité de réclamer des taxes périodiques d'utilisation au sens étroit.

17) Cf. les ATF 102 Ia 402 ss. et 92 I 455 s.

Section 4. Les compétences législatives des différentes collectivités publiques en matière de contributions d'équipement et de taxes de raccordement

Les compétences législatives en matière de contributions d'équipement et de taxes de raccordement se trouvent principalement au niveau cantonal et communal. Toutefois, la Confédération a la possibilité d'édicter des règles dans ce domaine dans le cadre des art. 22 quater Cst. féd. (aménagement du territoire) et 34 sexies Cst. féd. (encouragement de la construction de logements).

§1 La Confédération

1. L'art. 34 sexies de la Constitution fédérale

Adopté en 1972, cet article donne à la Confédération le mandat de prendre "des mesures visant à encourager la construction de logements". L'équipement étant un problème qui doit être absolument résolu avant qu'une construction soit possible, l'art. 34 sexies attribue un certain nombre de compétences à la Confédération dans ce domaine.

Ainsi la Confédération peut

- faciliter l'obtention et l'équipement de terrains pour la construction de logements (al. 2 lit. a).
- édicter les prescriptions nécessaires à l'équipement de terrains destinés à la construction de logements... (al. 3).

Cet article a donné lieu à l'élaboration d'une loi fédérale en 1974: la LF encourageant la construction et l'accès à la propriété de logements (LCL).

2. La loi fédérale encourageant la construction et l'accès à la propriété de logements

Cette loi, adoptée en 1974, "vise à encourager la construction de logements, ainsi que l'équipement de terrains à cet effet, à abaisser le coût du logement, au premier

chef des loyers, et à faciliter l'acquisition de la propriété d'appartements et de maisons familiales" (art. 1er de la loi). Elle ne s'applique qu'aux appartements et maisons familiales à l'exclusion des résidences secondaires et des logements de vacances (alinéas 2 et 3 de l'art. 2 de la loi).

Les règles les plus importantes en matière d'équipement se trouvent aux articles 4 à 6. La loi distingue entre l'équipement général (Groberschliessung) et l'équipement de raccordement (Feinerschliessung). Le premier comprend les principaux éléments des installations destinées à équiper une zone à bâtir (art. 4. al. 1er).

Les conduites d'eau et d'énergie, les canalisations d'égouts, ainsi que les routes et les chemins desservant directement la zone à équiper sont expressément nommés. Le second "relie les divers biens-fonds aux éléments principaux des installations d'équipement, y compris les routes de quartier et les canalisations publiques" (art. 4 al. 2).

L'art. 5 institue une obligation d'équiper les zones destinées à la construction de logements dans un délai maximum de dix à quinze ans.

Quant aux contributions d'équipement, elles sont traitées à l'art. 6: concernant les frais de l'équipement général, les collectivités sont obligées de percevoir des contributions équitables auprès des propriétaires fonciers. Ces contributions doivent être "exigibles à bref délai après l'achèvement des installations d'équipement" (al. 1er de l'art. 6). Les frais de l'équipement de raccordement doivent être "reportés entièrement ou en majeure partie sur les propriétaires fonciers" (art. 6 al. 2). Ces notions ont été précisées dans une ordonnance¹⁾ que le Conseil fédéral a édictée en application de l'art. 67 LCL. Les dispositions-cadres sur les contributions exige-

1) Ordonnance relative à la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements du 20 août 1975 (OCL) RS 843.1.

bles prévues au 3ème alinéa de l'art. 6 LCL n'ont pas encore été édictées par le Conseil fédéral jusqu'à présent.²⁾ En matière d'équipement général, l'art. 5 al. 1er OCL prévoit que la contribution des propriétaires doit être d'au moins 50 %. En vertu de l'al. 2 du même article, les frais relevant de l'équipement de raccordement doivent être supportés en règle générale entièrement par les propriétaires. Si au lieu de prélever des contributions, une collectivité a prévu des taxes de raccordement en matière d'installations de distribution, ces taxes sont assimilées aux contributions, pour autant qu'elles soient "exigibles dans les cinq années qui suivent le début des travaux d'équipement"(art. 5 al. 3 OCL).

Les dispositions concernant l'équipement contenues dans la LCL obligent les cantons à prélever des contributions d'équipement lors de l'aménagement de terrains servant à la construction de logements. Il s'agit de droit fédéral directement applicable qui, en vertu de l'art. 2 DT Cst. féd. rend caduques d'éventuelles dispositions cantonales qui seraient contraires à ces règles.³⁾ L'obligation de faire participer les propriétaires ne dépend pas d'une éventuelle aide financière en matière d'équipement de la part de la Confédération en application des art. 12 ss. LCL 4. L'art. 66 al. 2 LCL prescrit aux cantons d'édicter dans un délai de 3 ans des dispositions d'exécution qui doivent être soumises à l'approbation du Conseil fédéral pour être valables. Actuellement, c'est-à-dire plus de 6 ans après l'entrée en vigueur de la LCL, seuls quelques rares cantons ont adapté leur législation aux dispositions contenues dans cette loi.⁵⁾ Le non-respect par les cantons et les communes du mandat que la LCL leur confère n'est pas satisfaisant du point de vue juridique et risque de poser des problèmes à ces collectivités qui s'exposent ainsi à de lourdes charges financières ou verront le développement de leur localité compromis.⁶⁾

2) Cf. ASPAN No 25 p.75; cf. Schürmann p.89 N.3.

3) ASPAN No 25 p.69 et 74; Schürmann p.89.

4) ASPAN No 18 p.16.

5) Cf. p. ex. LC SO et ER SO; ASPAN No 25 p.69. Concernant le canton de Neuchâtel, cf. infra p.121.

6) ASPAN No 25 p.69/70.

3. La loi fédérale sur l'aménagement du territoire

La LAT du 22 juin 1979, entrée en vigueur le 1er janvier 1980, contient dans son article 19 des dispositions relatives à l'équipement. Ce dernier joue en effet un rôle important en matière d'aménagement du territoire. S'il est nécessaire de restreindre le nombre des constructions, afin de préserver des sites naturels ou d'éviter que l'aspect de localités soit défiguré, il est tout aussi important de prévoir des zones de construction qui permettent un développement harmonieux des localités. Ces zones de construction devront être équipées, condition essentielle, pour que les propriétaires des terrains puissent obtenir un permis de construction (art. 22 al. 2 lit. b LAT).

L'art. 19 LAT comprend trois alinéas. Le premier concerne les conditions auxquelles l'équipement doit satisfaire. Un terrain devra être "desservi d'une manière adaptée à l'utilisation prévue par des voies d'accès et par des conduites auxquelles il est possible de se raccorder sans frais disproportionnés pour l'alimentation en eau et en énergie, ainsi que pour l'évacuation des eaux usées" pour qu'il soit réputé équipé au sens de l'art. 19 al. 1er LAT. Cet alinéa est directement applicable et ne nécessite donc pas de disposition d'exécution au niveau cantonal.⁷⁾

En vertu de l'alinéa 2 du même article, les collectivités intéressées doivent équiper les zones à bâtir en temps utile. L'art. 15 LAT statue que ces zones comprennent les terrains propres à la construction et qui sont soit déjà largement bâtis (lit. a) ou qui seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipées dans ce laps de temps (lit. b). La notion de "temps utile" de l'art. 19 al. 2 ne correspond toutefois pas aux quinze ans de l'art. 15 qui se rapportent uniquement aux besoins probables en terrains constructibles. En planifiant l'équipement, il faudra considérer immédiatement les besoins prévisibles en terrains à

7) Etude DFJP/OFAT p.232; Schürmann p.84.

bâtir.⁸⁾ C'est en se basant sur ce critère qu'il faudra déterminer quel est le "temps utile" au sens de l'art. 19 al. 2.

La deuxième phrase du deuxième alinéa de l'art. 19 concerne la participation financière des propriétaires fonciers aux frais de l'équipement. En vertu de cette disposition, les cantons sont obligés de prévoir un régime de participations dans leur législation. Dans l'élaboration de cette législation, ils jouissent toutefois d'une grande liberté. Dans les limites posées par les principes généraux applicables en cette matière, ils pourront en particulier déterminer le montant des participations, la loi étant muette sur ce point. Ils pourront également choisir sous quelle forme les propriétaires devront contribuer: soit par des charges de préférence (contributions d'équipement), soit par des taxes de raccordement. A ce sujet, il y a une imprécision dans la loi. Le texte allemand de la LAT parle de "Beitrag", terme qui est généralement compris dans le sens de charges de préférence, tandis que le texte français utilise l'expression "participation financière" à l'art. 19 al. 2 LAT. Une partie de la doctrine estime que la mise en oeuvre de cette disposition oblige les cantons à prévoir des charges de préférence,⁹⁾ tandis que l'OFAT, se basant davantage sur la version française, est d'avis que des taxes de raccordement sont admissibles au même titre que des charges de préférence.¹⁰⁾ Personnellement, nous donnons la préférence à la deuxième solution sur le plan théorique. Les contributions prévues par les art. 4 ss. LCL peuvent en vertu de l'art. 5 al. 3 OCL revêtir soit la forme de charges de préférence, soit de taxes de raccordement, à condition d'être exigibles dans un délai de cinq ans dès le début des travaux. Cette disposition est du reste étonnante, le message du CF relatif à la LCL prévoyait que les contributions au sens des art. 4 ss. de cette loi

8) Etude DFJP/OFAT p.241.

9) ASPAN No 25 p.73; Schürmann p.88/89.

10) Etude DFJP/OFAT p.243.

étaient obligatoirement des charges de préférence.¹¹⁾ Les raisons de l'introduction obligatoire de charges de préférence sont évidentes: de telles redevances sont exigibles dès la fin des travaux, tandis que les taxes de raccordement ne peuvent être perçues que si l'immeuble est effectivement raccordé,¹²⁾ ce qui suppose que le bien-fond a été bâti. Si le propriétaire décide de ne pas construire, seules les charges de préférence pourront être réclamées et permettront de ce fait de combattre l'accaparement des terrains à bâtir. Afin de parer à cette faiblesse des taxes de raccordement, l'al. 3 de l'art. 5 OCL exige qu'elles soient exigibles dans un délai de cinq ans. Cette règle rend pratiquement inapplicables des taxes de raccordement en dehors des situations où la collectivité sait que les propriétaires vont construire sur les terrains fraîchement équipés dans ce délai. Autrement, des charges de préférence devront être perçues. Au vu de cette situation, nous estimons que l'art. 19 LAT n'interdit pas l'introduction de taxes de raccordement. Si ces dernières sont admises avec certaines restrictions dans le domaine de la LCL, on ne saurait les exclure en matière de LAT, les dispositions de cette loi étant beaucoup moins précises que celles qui leur correspondent dans la LCL et qui laissent un champ de manoeuvre beaucoup plus large aux cantons et aux communes. Il n'en demeure pas moins que si cette solution est admissible sur le plan théorique, les collectivités ont tout intérêt à prévoir des charges de préférence, afin de disposer d'un moyen efficace pour combattre la thésaurisation du sol.

L'art. 19 LAT s'applique à toutes les zones du plan d'aménagement, c'est-à-dire non seulement aux zones de construction, mais également aux zones industrielles, agricoles etc., contrairement aux dispositions de la LCL qui ne concernent que les terrains destinés à la construction de logements.¹³⁾

11) FF 1973 II p.680; cf. Etude DFJP/OFAT p.242 N.453; qui estime que seules des charges de préférence sont admissibles.

12) Cf. Supra p.102 et ss.

13) ASPAN No 25 p.69.

4. L'art. 19 LAT par rapport aux art. 4 ss. LCL

Nous avons vu que des dispositions concernant l'équipement et la participation financière de propriétaires sont contenues tant dans la LAT que dans la LCL. Il est nécessaire d'examiner les rapports entre ces deux lois, afin de déterminer l'existence éventuelle de conflits.

Tout d'abord, les buts principaux poursuivis par les deux lois ne sont pas les mêmes: la LAT, adoptée en vertu de l'art. 22 quater Cat. féd., est destinée à l'aménagement du territoire, c'est-à-dire à obtenir une utilisation rationnelle du sol et un développement harmonieux des localités. La LCL par contre a comme base constitutionnelle l'art. 34 alinéa 1 Cst. féd. et a pour but d'intervenir dans le domaine du logement en abaissant les loyers et en facilitant l'acquisition de maisons individuelles ou d'appartements par les particuliers.

Ensuite, les dispositions concernant les redevances des propriétaires en matière d'équipement contenues dans la LCL ne s'appliquent qu'aux terrains destinés à la construction de logements, tandis que les règles de la LAT sont valables pour l'équipement d'une manière générale.

Les art. 4 ss. de la LCL sont plus détaillées et laissent de ce fait moins de liberté aux cantons que la LAT qui se borne à définir un principe général.

De tous ces éléments, il faut déduire que la LCL est une "lex specialis" par rapport à la LAT dans le domaine de l'équipement de terrains servant à la construction de logements. Ce seront donc uniquement les règles restrictives de la LCL qu'il faudra observer dans ce domaine, l'art. 19 LAT ne sera appliqué que dans la mesure où il n'est pas contraire aux dispositions de la LCL. Tel est également l'esprit de la doctrine.¹⁴⁾ Dans son message à l'Assemblée fédérale concernant la LAT, le CF a expressément déclaré qu'en ce qui concernait l'art. 19, les dispositions de la LCL étaient réservées.¹⁵⁾

14) Schürmann p.89; ASPAN No 25 p.69 et les auteurs cités.

15) FF 1978 I 1030.

5. La loi fédérale sur la protection de l'environnement

La LPE adoptée en 1983 présente quelques aspects intéressants qui pourraient avoir une certaine influence en matière de contributions d'équipement.

L'article 2 de la loi introduit un nouveau principe, appelé principe de la causalité. Selon cette disposition, les personnes qui sont à l'origine d'une mesure prescrite par la LPE doivent en supporter les frais. Cette idée est encore précisée à l'art. 59 de la loi.

La loi ne mentionne pas sous quelle forme les frais occasionnés par des mesures prises en vertu de cette loi seront répercutés sur les responsables. Il est toutefois vraisemblable que des contributions causales seront un des moyens utilisés. Si les mesures concernent l'établissement d'un ouvrage, rien ne s'oppose, à notre avis, que des contributions d'équipement soient perçues auprès des propriétaires concernés.

§2 Les cantons et les communes

Dans les limites posées par les dispositions du droit fédéral que nous venons d'examiner, les cantons sont libres d'édicter des règles en matière de contributions d'équipement. Ils peuvent prévoir des dispositions au niveau cantonal uniquement ou, ce qui représente la majorité des cas, laisser aux communes le soin de régler entièrement ou partiellement cette matière.

Dans la deuxième partie de cette thèse, nous allons examiner la situation en matière de contributions d'équipement telle qu'elle se présente dans le canton de Neuchâtel.

D E U X I E M E P A R T I E

LES CONTRIBUTIONS D'EQUIPEMENT EN DROIT NEUCHATELOIS

=====

CHAPITRE PREMIER

LES SOURCES DU DROIT NEUCHATELOIS

Le législateur neuchâtelois s'est borné à laisser aux communes le soin de régler les contributions d'équipement. Au niveau cantonal, on ne trouve que des règles sommaires qui donnent aux communes la compétence d'édicter des règlements en cette matière tout en leur imposant certaines restrictions.

Section 1. Le droit cantonal

Les contributions d'équipement font l'objet d'un certain nombre de dispositions contenues dans plusieurs lois cantonales. Nous allons examiner ces dernières, afin de déterminer la portée de ces différentes règles et les relations qui peuvent exister entre elles.

§1 La loi sur les constructions

La LC constitue la base la plus importante en matière de contributions d'équipement. Elle ne contient toutefois que peu de règles à ce sujet. Une première disposition se trouve à l'art. 20 qui énumère exemplativement les dispositions facultatives que peuvent contenir les règlements communaux d'application de la LC. Selon la lettre d) de cet article, "les règlements communaux peuvent contenir des dispositions concernant... l'établissement de routes, trottoirs, rigoles, égouts, conduites d'eau, de gaz et d'électricité, ainsi que les contributions des propriétaires aux frais d'aménagement et d'entretien de ces ouvrages". Cette disposition donne une compétence générale aux communes de légiférer dans le domaine des contributions d'équipement dans la mesure où elles ne sont pas limitées par d'autres règles du droit cantonal. De telles limitations se trouvent aux art. 57 ss. LC.

La perception de contributions d'équipement a généralement lieu lors de l'exécution d'un plan d'alignement.¹⁾

Dans cette éventualité, les règles suivantes sont applicables:

- a) en matière de construction et de correction de routes, les communes peuvent "astreindre les propriétaires à contribuer au paiement de ces travaux dans une mesure équitable" (art. 57 al. 2 LC).
- b) les frais d'aménagement et d'entretien des trottoirs peuvent être couverts à raison de 50 % par des contributions des propriétaires. Il en est de même pour les rigoles, égouts, conduites de gaz et d'électricité, mais uniquement pour les frais d'aménagement (art. 58 LC).
- c) la création de places, guais, ponts, parcs, jardins etc. peut aussi donner lieu au prélèvement de contributions (art. 59 sl. 1er LC). Toutefois, certaines conditions supplémentaires devront être remplies: Les immeubles des propriétaires appelés à contribuer devront bénéficier d'une plus-value notable à la suite de ces travaux (art. 59 al. 1er in initio). Le montant de la contribution sera lui-même doublement limité: d'une part, il ne pourra "dépasser la moitié de la plus-value dont profite le propriétaire" (art. 59 al. 2 LC) et d'autre part, il ne pourra "être supérieur à la moitié du coût total des travaux" (art. 59 al. 3 LC).

L'art. 20 LC lit. d) parle de contributions des propriétaires aux frais d'aménagement et d'entretien. Ces contributions doivent à notre avis être comprises dans un sens large. Les communes pourront se baser sur cette disposition pour introduire des charges de préférence, des taxes de raccordement ou des taxes d'utilisation.²⁾ Les

1) Cf. infra p.140.

2) Cf. toutefois infra p.119 pour les frais d'entretien des routes et de leurs accessoires (trottoirs, rigoles etc.)

situation n'est pas la même en matière d'exécution d'un plan d'alignement. Les contributions prévues aux art. 57 à 59 LC doivent être considérées comme charges de préférences. L'al. 3 de l'art. 57 prévoit de libérer les propriétaires de leur obligation de contribuer s'ils ne peuvent tirer aucun profit de l'établissement ou de la correction d'une route. L'expression profit montre que c'est bien l'avantage que procure la voie publique qui justifie le prélèvement d'une contribution qui devra par conséquent être considérée comme charge de préférence.³⁾ Les communes seront libres de déterminer le montant de cette contribution pour autant qu'elle soit équitable (art. 57 al. 2 LC).

L'art. 58 concerne les trottoirs, rigoles, égouts, conduites de gaz et d'électricité. Bien que cela ne ressorte pas du texte même de la disposition, nous estimons que ce sont également des contributions d'équipement, c'est-à-dire des charges de préférence que les communes peuvent introduire dans leur règlement. Ces redevances sont perçues comme participation unique aux frais occasionnés par la mise en oeuvre des travaux prévus au plan d'alignement. Dès lors, il faut admettre que les contributions en question sont réclamées en vertu de l'avantage dont profite l'immeuble et qu'il s'agit par conséquent de charges de préférence. La seule forme envisageable de ces contributions en dehors de la charge de préférence serait la taxe de raccordement. Comme nous l'avons démontré plus haut,⁴⁾ celle-ci ne repose plus sur l'avantage dont profite l'immeuble, mais sur la possibilité d'utiliser effectivement l'ouvrage concerné.

A cette fin, il serait nécessaire que l'immeuble soit effectivement raccordé, ce qui pré suppose encore que le terrain compris dans le plan d'alignement soit déjà bâti ou que des travaux de construction soient en cours. Nous

3) Cf. à ce sujet Bulletin GrC Vol. 122 (1956/57) p.651 où la commission a préféré le terme de profit à l'expression avantage, car le premier comportait un élément de plus-value.

4) Cf. supra p.101 et ss.

ne pensons pas que cette solution soit conforme à l'esprit de l'art. 58, car les communes sont intéressées à obtenir les fonds nécessaires à l'équipement des terrains dans un délai relativement court. En prévoyant des taxes de raccordement, les terrains non-bâties ne pourraient pas être mis à contribution, même si les travaux d'équipement ont été terminés. Cette manière d'agir encouragerait la thésaurisation du sol, les propriétaires pouvant éviter le paiement de la contribution en refusant de construire. Il en résulterait une situation fort inconfortable pour la commune, tant sur le plan financier que sur le plan du développement de la localité. Il ressort du reste également de l'art. 60 LC que les contributions prévues à l'art. 58 LC sont des charges de préférence.

Selon l'art. 60 LC, "la commune acquiert, à concurrence du montant de la contribution, une hypothèque légale sur l'immeuble qui bénéficie d'une plus-value". Dès le moment où la loi parle de plus-value, la nature de la contribution ne fait plus aucun doute. Il s'agira d'une contribution d'équipement, jadis également appelée contribution de plus-value, c'est-à-dire d'une charge de préférence. Les art. 57 et 58 ne parlent pas de plus-value. Cette notion est uniquement utilisée à l'art. 59. Néanmoins, il faut admettre que l'art. 60 est également applicable aux art. 57 et 58, car il ne serait pas judicieux de réserver uniquement à des contributions de moindre importance telles qu'elles sont prévues à l'art. 59 la protection de l'art. 60, tandis que la commune serait dépourvue de ce moyen pour des redevances qui peuvent atteindre des proportions considérables et jouer un rôle important dans un budget communal. Il ne ressort du reste pas non plus de la numérotation des articles et des textes marginaux que le législateur neuchâtelois ait voulu restreindre l'application de l'art. 60 aux contributions de l'art. 59. Les travaux préparatoires de la LC ne laissent du reste subsister aucun doute sur ce point. Le premier projet ne prévoyait qu'une seule disposition, l'art. 59, pour les contributions d'équipement de tous les ouvrages.⁵⁾ Dans

5) Bulletin GrC Vol. 122 p.525.

le deuxième projet, on a subdivisé les règles de l'art. 59 du premier projet en trois dispositions qui sont devenues les art. 57 à 59 de la LC actuelle.⁶⁾ L'art. 60 n'ayant pas été touché par cette modification, il n'y a pas lieu d'admettre que son champ d'application soit restreint à l'art. 59 actuel.

Parmi les ouvrages visés par l'art. 58, on trouve en premier lieu les trottoirs. Nous pensons que ces derniers doivent être considérés comme accessoires aux routes et qu'il n'est pas justifié de les traiter séparément.⁷⁾ L'al. 2 de l'art. 57 devrait constituer une base légale suffisante en ce domaine. En matière de trottoirs, l'art. 58 permet de prévoir des contributions aux frais d'aménagement et d'entretien, tandis que pour les autres ouvrages visés par cette disposition seuls les frais d'aménagement peuvent donner lieu à des participations des propriétaires. Cette contribution à l'entretien des trottoirs est étrange. Plusieurs raisons qui ont trait à la nature juridique de cette redevance s'opposent à la perception de celle-ci. D'une part, il ne peut s'agir d'une charge de préférence, car contrairement à l'établissement, à l'élargissement ou à la correction d'une voie publique, le simple entretien d'une route ou d'un trottoir ne présente pas un avantage financier particulier pour le propriétaire.⁸⁾ D'autre part, la deuxième possibilité, la taxe d'utilisation (taxe de raccordement ou d'utilisation au sens étroit) n'est pas non plus envisageable, car elle se heurterait au 2ème alinéa de l'art. 37 Cat. féd.⁹⁾

Deux remarques s'imposent encore au sujet de l'art 58 LC.

La première concerne les conduites d'eau. Etonnamment, ces dernières ne figurent pas dans cette disposition, bien qu'elles constituent un ouvrage essentiel d'équipe-

6) Bulletin GrC Vol.122 p.651.

7) Cf. ASPAN No 18 p.43.

8) ASPAN No 18 p.47; cf. également RJN 5 III 94 ss.

9) Cf. également infra p.162.

ment au même titre que les autres installations nommées à cet article. Nous pensons qu'il doit s'agir d'un oubli du législateur. En effet, comme nous venons de le voir, le premier projet de la LC ne comprenait qu'un seul article, l'art. 59 qui concernait les contributions des propriétaires lors de l'exécution d'un plan d'alignement¹⁰⁾. Il concernait les routes, places etc. et d'une manière générale tous les autres ouvrages publics. Par ailleurs, les conduites d'eau étaient sûrement englobées. Dans le deuxième projet, l'art. 59 a été subdivisé dans les art. 57 à 59 actuels. Lors de cette subdivision, les conduites d'eau ont dû être oubliées ce qui est d'autant plus étonnant qu'elles figurent déjà à l'art. 20 lit. d et qu'elles n'ont fait l'objet ni d'une discussion quelconque au Grand Conseil¹¹⁾ ni d'un commentaire dans le rapport de la commission du projet révisé¹²⁾. Cette omission n'a toutefois pas de conséquences lourdes: l'art. 77 de la loi sur les eaux donne aux communes le droit de réclamer des contributions si les immeubles à raccorder sont éloignés des réservoirs ou des grandes conduites de distribution (al. 2); l'al. 3 de l'art. 77 de la loi sur les eaux permet de faire contribuer les propriétaires également pour les conduites secondaires. Outre cette disposition, l'art. 20 lit. d LC donne aussi la compétence aux communes de prévoir des contributions pour l'établissement et l'entretien de conduites d'eau potable.

La deuxième remarque au sujet de l'art 58 LC concerne le 2ème alinéa de cette disposition qui limite à 50 % du coût des travaux les contributions des propriétaires. Cette limitation n'est actuellement plus justifiée. Dans la mesure où elle touche des contributions perçues pour des ouvrages d'équipement de raccordement (Feinerschliessung) dans des zones destinées à la construction de logements, il faut la considérer comme étant contraire au droit fédéral. L'art 6 al. 2 LCL dispose en effet que les frais de tels ouvrages doivent être supportés entièrement

10) Cf. Bulletin GrC Vol. 122 p. 525.

11) Cf. Bulletin GrC Vol. 122 p. 537 ss.

12) Cf. Bulletin GrC Vol. 122 p. 651 e.

ou tout au moins dans leur majeure partie par les propriétaires.¹³⁾ Cette disposition de la LCL étant du droit fédéral directement applicable, l'alinéa 3 de l'art 58 LC ne déploie actuellement plus d'effet dans la mesure où il est incompatible avec la LCL.¹⁴⁾

Les contributions qui peuvent être perçues en vertu de l'art. 59 LC ne concernent plus l'équipement proprement dit (dans le sens de "Erachlieasung"), mais des ouvrages qui ne sont pas indispensables à la construction et qui ont pour effet d'améliorer la situation d'un immeuble en augmentant la qualité de vie de ses habitants. Cette forme d'équipement, désignée en allemand par le terme de "Ausstattung" et que l'on pourrait appeler équipement d'agrément ne doit pas donner lieu au prélèvement systématique de contributions. Celles-ci ne sont justifiées que si l'immeuble bénéficie d'un avantage important qui s'exprimera normalement par l'apparition d'une plus-value. Dès lors, la double limitation de telles redevances par les alinéas 2 et 3 de l'art 59 LC est parfaitement justifiée.

La LC contient les dispositions les plus importantes en matière de contributions d'équipement au niveau cantonal. L'application de ces règles nécessite toutefois encore des dispositions au niveau communal. Du fait que les autorités communales ne sont pas obligées de les prévoir et du fait des limitations qui leur sont imposées, notamment celles de l'art 58 al. 2 LC, le droit cantonal n'est plus conforme au droit fédéral actuel régissant cette matière. Une adaptation de la législation neuchâteloise en conformité avec les principes prévus dans la LCL et la LAT s'impose. Nous examinerons ce problème dans le dernier chapitre de ce travail.¹⁵⁾

13) Cf. supra p.107 et a.

14) Cf. supra p.108 et Schürmann p.89.

15) Cf. infra p.175 et ss.

§2 La loi sur l'expropriation pour cause d'utilité
publique

A son article 30, la LEx prévoit que l'expropriateur peut faire participer les propriétaires aux frais d'exécution des travaux pour lesquels l'expropriation a été sollicitée. Les contribution prévues par cette disposition pourront être exigées de tous les propriétaires concernés par les travaux, peu importe qu'ils doivent céder une partie de leur immeuble ou non (art. 30 al. 1er in fine LEx). Dans l'éventualité où le propriétaire a à la fois des droits à céder et des contributions à payer, l'al. 4 de l'art. 30 LEx prévoit que la contribution exigée de lui sera "compensée jusqu'à due concurrence avec l'indemnité lui revenant" à la suite de la mesure d'expropriation. Selon les circonstances, il se pourra que l'indemnité dépasse la contribution ou vice-versa, c'est-à-dire que l'on versera à l'ayant droit la partie de l'indemnité excédant la somme de la contribution ou qu'au contraire on réclamera de lui le montant de la contribution qui dépasserait la somme allouée sous forme d'indemnité.¹⁶⁾ L'art. 30 ne spécifie pas la nature des travaux qui peuvent donner lieu à contribution. Il suffit qu'ils soient d'utilité publique. Le rapport du Conseil d'Etat cite la construction d'une route, d'un port, voire même la démolition d'un quartier.¹⁷⁾ Le prélèvement de contributions suppose que les immeubles bénéficient d'une notable plus-value (art. 30 al. 1er LEx). Le montant de la contribution ne peut dépasser la moitié de la plus-value acquise par l'immeuble ou la moitié de la valeur d'une servitude grevant le bien-fonds si l'exécution des travaux a pour effet de l'éteindre (art. 30 al. 2 LC). La somme totale des contributions ne peut dépasser le coût total des travaux (art. 30 al. 3 LEx; principe de la couverture des frais).

Il convient encore d'examiner les rapports existant entre l'art 30 LEx et les art. 20 lit. d et 57 à 59 LC. A pre-

16) Cf. également l'art 22 LEx et Bulletin GrC Vol. 78 p.293 et p.296 ss.

17) Bulletin GrC Vol. 78 p.297.

mière vue, il pourrait sembler que ces dispositions soient en opposition. Ceci n'est toutefois pas le cas. L'art. 30 doit être considéré à notre avis comme règle générale s'appliquant en matière d'expropriation en dehors de toute application de la LC. Les dispositions concernant les contributions d'équipement contenues dans la LC doivent être considérées comme lex specialis dérogeant à la règle générale de l'art. 30 LEx. Ceci vaut également pour les expropriations faites en vertu de l'art. 51 LC à la suite de la sanction d'un plan d'alignement. Dès lors, comme le relève le Conseil d'Etat dans son rapport, l'art. 30 LEx et les dispositions concernant les participations contenues aux art. 38 et 39 de la LC de 1912 (actuellement les art. 57 à 59 LC) se complètent.¹⁸⁾ Tel est également l'avis de la jurisprudence. Pour les expropriations faites en vertu de l'art. 51 LC, le TC a déclaré que "les règles de la loi générale qu'est la loi sur l'expropriation doivent s'appliquer dans la mesure où la loi sur les constructions n'y déroge pas expressément ou implicitement".¹⁹⁾ Les art. 57 à 59 se trouvant dans la même section que l'art. 51 et la connexité évidente existant entre ces dispositions (cf. en particulier l'art. 57 al. 1er et 3 LC avec l'art. 51 LC) permettent d'admettre que le principe énoncé par le TC vaut également en matière de contributions d'équipement.

Concernant les contributions d'équipement en vertu des dispositions contenues dans la LC, la LEx joue toutefois un rôle important en matière de procédure. Selon l'art. 9 LC, ce sont les autorités instituées par la LEx qui fixent selon la procédure prévue par cette loi les indemnités accordées et les contributions imposées en vertu de la LC. Nous traiterons ce problème dans un chapitre ultérieur.²⁰⁾

18) Bulletin GrC Vol. 78 p.298 s.

19) RJN 6 III 102.

20) Cf. infra p.164 et ss.

§3 La loi sur l'énergie

La loi sur l'énergie du 22 octobre 1980 contient au chapitre V qui traite du chauffage à distance deux dispositions concernant des contributions de propriétaires. Selon l'art. 27 al. 2, les règlements communaux peuvent astreindre les propriétaires à contribuer dans une mesure équitable au paiement des travaux d'établissement de conduites de chauffage à distance desservant leur immeuble. A l'art. 28 qui porte comme titre "plus-value", il est prévu que les règlements communaux peuvent exiger des propriétaires le versement d'une contribution, lorsque leurs immeubles "bénéficient d'une notable plus-value par leur raccordement au chauffage à distance". La somme réclamée ne pourra toutefois dépasser la moitié de la plus-value dont profite l'immeuble (art. 28 al. 1er in fine LE).

Par chauffage à distance, la loi entend l'énergie de réseau (cf. art. 23 LE). Il s'agit d'énergie "qui est amenée à l'utilisateur par un réseau de transport sous forme de gaz, d'électricité ou de chaleur" (art. 5 al. 4 LE).

En vertu de l'art. 27 LE, les communes peuvent prévoir des contributions des propriétaires aux frais d'établissement des réseaux susmentionnés. Dans la mesure où il s'agit de conduite de gaz ou d'électricité, cette disposition pourrait se trouver en concurrence avec l'art. 58 LC. Le plan de distribution d'énergie de réseau est en effet soumis à la même procédure d'adoption que les plans d'alignement (art. 25 LE; cf. les art. 33 à 40 LC). Lors de l'équipement d'une zone déterminée, il est hautement probable que l'exécution du plan de distribution coïncide avec celle du plan d'alignement. Faudra-t-il traiter les contributions des propriétaires afférentes aux frais d'établissement des conduites de gaz et d'électricité en fonction de l'art. 27 LE ou conformément à l'art. 58 LC? La question n'est pas sans intérêt pratique: les contributions exigées en vertu de l'art. 58 LC sont limitées au 50 % des coûts totaux des travaux (art. 58 al. 2 LC), tandis que l'art. 27 al. 2 LE se borne à statuer que les contributions doivent être équitables. En appliquant strictement l'art. 27 al. 2 LE dans tous les cas où une

conduite de gaz ou d'électricité sert aussi à l'alimentation de chauffages, la limitation des contributions prévue à l'art. 58 al. 2 LC pourrait être contournée. Nous pensons que le seul moyen de résoudre ce problème sera de déterminer quels ont été les frais supplémentaires qu'a occasionné le raccordement des chauffages, c'est-à-dire dans quelle mesure les dimensions des conduites ont dû être agrandies pour permettre l'apport supplémentaire en énergie destiné aux chauffages. Lors du calcul de la répartition des frais entre la collectivité et les particuliers, seul cet excédent ne sera pas soumis aux restrictions de l'art. 58 al. 2 LC. Une solution semblable s'impose si un réseau de chauffage à distance est aménagé en même temps que d'autres ouvrages d'équipement, mais en utilisant des conduites séparées. Nous pensons en particulier à des conduites de chaleur qui seraient posées parallèlement avec des conduites d'électricité, d'eau etc. ou à des canaux-égouts. Les frais des travaux d'établissement du réseau de chauffage à distance pourraient évidemment donner lieu au prélèvement de contributions en vertu de l'art. 27 LE. Pour les travaux communs à toutes les installations (fouilles), seuls les frais supplémentaires occasionnés par le chauffage à distance ne seraient pas soumis à la règle de l'art. 58 al. 2 LC.

Sous quelle forme les contributions peuvent-elles être perçues en vertu de l'art. 27 al. 2 LE? Sans aucun doute, des charges de préférence seront la solution la plus appropriée. C'est probablement la solution que le législateur avait en vue, le deuxième alinéa de l'art. 27 LE correspondant mot par mot à l'alinéa 2 de l'art. 57 LC. Subsidiairement, il sera toutefois également possible de prévoir des taxes de raccordement qui permettront de récupérer une partie des frais d'investissements qui n'ont pas été couverts par des charges de préférence.²¹⁾

Il reste à examiner la nature juridique de la contribution instituée par l'art. 28 LE. Il ne pourra s'agir d'une charge de préférence, la cause de la perception de cette redevance étant la plus-value, c'est-à-dire l'avant-

21) Cf. ASPAN No 18 p.25/26.

tage financier retiré par l'immeuble à la suite du raccordement au chauffage à distance. Toutefois, il ne peut s'agir d'une contribution d'équipement au sens classique. Celle-ci est toujours destinée au financement d'ouvrages d'équipement et dépend quant à son montant des frais engagés par la collectivité lors de l'établissement de tels ouvrages.²²⁾ Or, en l'occurrence, une telle contribution d'équipement est déjà instituée à l'al. 2 de l'art. 27 LE. En outre, l'al. 1er de l'art. 28 LE ne se réfère en aucune manière aux travaux d'établissement d'un chauffage à distance. Une comparaison de cette disposition avec l'art. 59 LC dont le texte a probablement servi de base pour l'art. 28 al. 1er LE ne donne pas non plus de résultat: l'al. 1er de l'art. 59 parle de la création de places etc. et l'al. 3 se réfère expressément au coût des travaux.

Ne pouvant s'agir d'une contribution d'équipement, il ne reste qu'une seule possibilité pour la nature juridique de la redevance instituée par l'art. 28 LE: le prélèvement de plus-value. Nous avons examiné cette forme de contribution causale dans la première partie de cette thèse²³⁾ et nous avons dit que de tels prélèvements se font à la suite de mesures abstraites par la collectivités, des mesures de planification en particulier qui ont pour effet de provoquer une grande augmentation de la valeur des parcelles concernées. Peut-on également concevoir un prélèvement de plus-value à la suite de mesures d'équipement? La doctrine et la jurisprudence l'admettent.²⁴⁾ Une telle redevance ne servira plus au financement des travaux d'équipement, mais aura comme seul but de prélever tout ou partie de la plus-value non méritée dont ont bénéficié les immeubles à la suite de leur équipement. Pour calculer le montant du prélèvement, on se fondera uniquement sur la plus-value, le principe de la couverture des frais n'entrant évidemment plus en ligne de compte. A notre avis, de tels prélèvements de plus-value ne doivent être perçus qu'à titre exceptionnel. Il

22) Cf. supra p.28.

23) Cf. supra p.27 et ss.

24) Vallender p.108/109; Wirth p.208/209; ATF 105 Ia 137.

faudra tout d'abord que la plus-value résultant de la mesure d'aménagement dépasse dans une large mesure l'avantage que présentent normalement des travaux d'équipement. Cette éventualité peut par exemple se réaliser si la collectivité décide d'équiper des terrains dont l'équipement n'était pas prévu ou qui se trouvaient dans une zone non comprise dans un plan d'équipement par étapes et où les travaux sont effectués de cas en cas.²⁵⁾ En fait, la plus-value ne résultera pas directement de l'équipement lui-même, mais de l'effet surprise ou de l'élimination d'un facteur d'insécurité par la possibilité immédiate d'exploiter les terrains à des fins de construction.²⁶⁾ Normalement, l'équipement ne provoque pas de plus-values exceptionnelles, car il est possible de déterminer sur la base des différents plans (plans d'équipement, d'alignement etc.) à quel moment les terrains se prêteront à la construction.²⁷⁾ Les prélèvements de plus-value à la suite de mesures d'équipement ne sauraient du reste rendre inutiles les contributions d'équipement classiques.²⁸⁾ Les prélèvements ne doivent être admis qu'exceptionnellement. En renonçant aux contributions d'équipement et en percevant systématiquement des prélèvements, la collectivité pourrait facilement contourner le principe de la couverture des frais. Sauf en cas de plus-value dépassant sensiblement la norme, les contributions d'équipement doivent être le seul moyen utilisé. Lors de la fixation de prélèvements de plus-value, il sera nécessaire de prendre en considération d'éventuelles contributions d'équipement déjà versées ou qui pourraient encore être réclamées.²⁹⁾ Les contributions d'équipement ayant comme effet indirect de prélever également une partie de la plus-value immobilière, le non-respect de ce principe pourrait constituer une charge double qui serait inadmissible.³⁰⁾

25) Vallender p.108/109.

26) Vallender p.109.

27) Vallender p.109.

28) Wirth p.208.

29) Wirth p.209.

30) Wirth p.209/210 pour l'imputation de la contribution d'équipement au prélèvement de plus-value cf. le schéma et les explications p.209/210.

La contribution instituée par l'art. 28 LE est-elle un prélèvement de plus-value tel que nous venons de le décrire? Les travaux préparatoires relatifs à cette loi ne fournissent aucune explication à ce sujet.³¹⁾ Toutefois, vu le texte de l'art. 28 et pour les raisons que nous avons invoquées au début de ce paragraphe, nous sommes bien obligés de l'admettre. Néanmoins, nous avons certains doutes quant à l'applicabilité de cette disposition en pratique.

Les réseaux de chauffage à distance ne revêtent pas la même importance pour l'équipement que les routes ou les canaux-égouts et une construction pourra très bien être entreprise en leur absence. Leur établissement ne provoquera par conséquent qu'une plus-value dans la mesure où le raccordement sera effectivement rentable pour le propriétaire. Le cas le plus favorable se présenterait probablement lors de l'aménagement d'un réseau de conduites de chaleur dans le cadre de l'équipement d'une zone non encore bâtie qui permettrait au propriétaire de renoncer à l'installation d'une chaudière. Pour des maisons déjà existantes, la plus-value sera nettement inférieure, tout dépendant du coût du chauffage individuel par rapport aux frais qu'entraînerait le raccordement au chauffage à distance et les taxes réclamées pour l'énergie fournie. Actuellement, nous ne pensons pas que la plus-value puisse

31) Cf. le rapport du Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi sur l'énergie et d'un projet de décret portant octroi d'un crédit de 150'000 francs destinés à l'alimentation du Fonds cantonal de l'énergie pour l'année 1980 du 27 février 1980 p.17/18; le rapport de la commission chargée de l'examen du projet de loi sur l'énergie et d'un projet de décret portant octroi d'un crédit de 150'000 francs destinés à l'alimentation du Fonds cantonal de l'énergie pour l'année 1980, ainsi que du projet de loi Claude Borel du 24 mars 1980 du 8 septembre 1980 p.8/9; le rapport de la minorité de la commission chargée de l'examen des projets de loi du Conseil d'Etat et du groupe socialiste (projet C. Borel) sur l'énergie du 27 septembre 1980 p.5.

être notable comme l'entend l'art. 28 LE. Il n'est toutefois pas exclu qu'à l'avenir, en admettant que le prix des produits pétroliers augmente massivement, la collectivité soit en mesure de fournir de l'énergie à un prix avantageux (la chaleur provenant de centrales nucléaires p. ex.) ce qui pourrait fort bien provoquer une augmentation sensible de la valeur des immeubles raccordés au réseau par rapport aux immeubles qui doivent être chauffés en utilisant des produits onéreux. Dans cette éventualité, et pour autant que la plus-value soit effectivement notable, une contribution selon l'art. 28 LE est concevable.

Une dernière remarque s'impose au sujet de l'art. 28 LE. Selon l'alinéa 1er, la contribution serait due en vertu de la plus-value résultant du raccordement d'un immeuble au chauffage à distance. Cette formulation est à notre avis mal choisie. Ce n'est pas le raccordement qui va provoquer une plus-value, mais la simple possibilité de se raccorder suffira pour faire augmenter la valeur de l'immeuble. En pratique, la plus-value des immeubles prendra naissance (et pourra être réalisée en cas de vente) dès le moment où la décision d'établir le réseau aura été prise ou en cas d'incertitude quant au moment de la réalisation du projet au plus tard lors du commencement des travaux. Dès lors on ne comprend pas pourquoi le législateur neuchâtelois parle de raccordement pour définir la cause de la plus-value. En interprétant cette disposition à la lettre, on pourrait même se poser la question si au vu de cette formulation des contributions peuvent être perçues en vertu de l'art. 28 LE. Nous n'irons pas aussi loin. Toutefois, nous pensons qu'il faudra interpréter cet alinéa dans le sens que les contributions ne pourront être exigées qu'une fois l'immeuble raccordé. Ce fait est regrettable, car en instaurant des contributions exigibles dès le moment où la plus-value est réalisable, le législateur aurait mis à disposition des communes un moyen efficace pour combattre la spéculation foncière et l'accaparement du sol.

Quant aux relations existant entre les art. 27 et 28 LE, nous ferons une dernière remarque. Il ne ressort pas du texte de la loi que l'introduction dans un règlement com-

munal des contributions au sens de l'art. 27 exclue le prélèvement de plus-value selon l'art. 28 LE. La commune sera en fait libre de prévoir l'une ou l'autre des contributions, les deux ensemble ou aucune d'elles. Nous sommes d'avis que la possibilité offerte par l'art. 27 devrait en tout cas être utilisée par les communes. L'introduction de contributions selon l'art. 28 a déjà moins d'importance. Elles ne sauraient toutefois être prévues à la place des premières. Dans cette éventualité, la commune disposerait d'un moyen de financement quasiment inefficace. En cas de cumul des deux redevances, il serait utile de prévoir que lors de la fixation de prélèvements de plus-value selon l'art. 28, on tiendra compte d'éventuelles contributions d'équipement (selon l'art. 27) déjà versées ou qui pourraient encore être réclamées.

§4 La loi sur les eaux

L'art. 77 de la loi sur les eaux permet de faire contribuer les propriétaires des immeubles éloignés des réservoirs ou des grandes conduites aux frais des ouvrages et des travaux de distribution de l'eau potable (al. 2). En vertu de l'alinéa 3 de cet article, des contributions peuvent également être perçues de la part de propriétaires dont les constructions et autres ouvrages sont reliés à la conduite principale par une conduite secondaire. Nous avons déjà parlé de cette disposition dans le paragraphe consacré à la LC et nous renvoyons aux développements que nous y avons faits.³²⁾ L'art. 77 LE eaux a du reste à notre avis un peu perdu de son importance, l'art. 20 lit. d LC permettant aux communes de prévoir des contributions en matière d'établissement et d'entretien de conduites d'eau potable.

§5 La loi sur les améliorations foncières

Il n'est pas possible de traiter des nombreux problèmes qui peuvent se poser en matière de remaniements et de ré-

32) Cf. supra p.119 et s.

unions parcellaires dans le cadre de cette thèse. Nous allons toutefois examiner brièvement quelles dispositions de la LAF peuvent avoir une importance en matière de contributions d'équipement.

L'al. 1er de l'art. 32 LAF détermine le mode de répartition des frais entre les différents membres d'un syndicat d'améliorations foncières. En rapport avec les contributions d'équipement, la règle énoncée par l'al. 2 de l'art. 32 LAF est intéressante. Cette disposition statue que dans l'éventualité où un propriétaire a participé aux frais de travaux collectifs tels qu'un chemin ou un service public dans le cadre d'un syndicat ou d'un plan de quartier au sens de la LC, la commune devra réduire équitablement les taxes de dessertes.³³⁾

L'art. 33 LAF concerne les immeubles non compris dans l'entreprise (du syndicat). Si un tel immeuble retire un avantage évident des travaux exécutés par le syndicat, le comité de ce dernier peut décider que le propriétaire de cet immeuble versera une contribution équitable. Il se peut donc bien qu'un propriétaire immobilier se voie réclamer des contributions à la suite de l'aménagement d'un ouvrage d'équipement non en vertu de la LC, mais en application de l'art. 33 LAF.

Section 2. La réglementation communale

En se fondant sur les différentes normes cantonales, celles contenues dans la LC notamment, les communes ont adopté dans leurs différents règlements des dispositions concernant les contributions d'équipement et les taxes de raccordement. L'autonomie assez considérable dont jouit le législateur communal dans ce domaine a eu comme conséquence des différences entre les règlements qui peuvent varier de manière non négligeable d'une commune à l'autre.

33) Au sujet de la nature juridique des taxes de dessertes cf. infra p.157 et ss.

Tous les règlements et arrêtés communaux ne deviennent exécutoires qu'après leur sanction par le Conseil d'Etat. Ce principe est posé à l'art. 8 Lcomm. Il est rappelé à l'art. 21 LC. Le Conseil d'Etat examine les règlements communaux principalement sous l'angle de la légalité (art. 8 al. 2 in initio Lcomm.). Il peut toutefois aussi exercer un contrôle restreint de l'opportunité, dans la mesure où ces règlements sont "manifestement contraires à l'intérêt général" (art. 8 al. 2 in fine Lcomm.).¹⁾

La procédure d'adoption des règlements communaux est organisée de la manière suivante:

Le Conseil communal élabore un projet qu'il soumet au Conseil général (art. 30 chif. 5 lit. a Lcomm.). Après d'éventuelles modifications, le règlement est adopté par le Conseil général (art. 25 chif. 2 Lcomm.). Dès ce moment court un délai de 20 jours pendant lequel le 15 % des électeurs communaux peuvent demander un référendum (art. 146 de la loi sur les droits politiques). Si le référendum n'est pas demandé ou si le règlement est accepté par les votants communaux, le règlement devra encore être soumis à la sanction du Conseil d'Etat. Ce dernier statuera en fonction des principes énoncés ci-dessus. Une fois sanctionné, le règlement sera exécutoire et pourra entrer en vigueur.

Concernant les règlements d'aménagement communaux, il y a lieu de préciser que leur procédure d'adoption est légèrement différente. Avant d'être présenté au Conseil général, le projet devra encore être soumis à l'approbation du Département des travaux publics. Cette approbation est nécessaire à cause de la nature particulière des règlements d'aménagement. En effet, ces derniers comprennent des règles se rapportant aux plans d'aménagement, tels que le volume et l'implantation des constructions dans les différentes zones. Des dispositions de ce genre ne font en fait que préciser et compléter les plans d'aménagement. Elles sont par conséquent soumises à la même procédure d'adoption que les plans et doivent être approu-

1) Cf. ATF 105 Ia 263 s.

vées par le Département des travaux publics avant de pouvoir faire l'objet de vote au Conseil général (cf. les art. 25/26 LC).

§1 Les règlements d'aménagement ou d'urbanisme

La loi sur les constructions institue à son art. 18 l'obligation pour les communes d'édicter un règlement en vue d'appliquer cette loi.

Dans leur quasi totalité, les communes neuchâteloises disposent d'un tel règlement intitulé soit règlement d'aménagement ou d'urbanisme, mais parfois également règlement sur les constructions (Communes de Colombier et de Bôle, ainsi que la Ville du Locle).

Les deux dernières communes sans règlement d'aménagement, La Brévine et Le Cerneux-Péquignot, auront très probablement adopté leurs projets lors de la parution de ce travail. Ce sont ces règlements d'aménagement qui contiennent généralement les dispositions concernant les contributions d'équipement.

Certaines communes ont préféré régler tous les problèmes relatifs aux contributions d'équipement dans des règlements séparés ad hoc.¹⁾ Une vingtaine de communes ont renoncé à prévoir des dispositions concernant des contributions d'équipement.²⁾ Toutefois, la majeure partie de ces communes finance une partie des frais d'équipement par des taxes de raccordement, appelées généralement taxes de dessertes et dont la nature juridique, parfois assez particulière, sera étudiée plus loin.³⁾ Trois communes, d'un caractère presque exclusivement agricole,

1) Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds (cf. infra p.134).

2) Hauterive, Marin-Epagnier, Cornaux, Lignièrès, Montalchez, Rochefort, Bevaix, Travers, Fleurier, St-Sulpice, Dombresson, Villiers, Le Pâquier, Savagnier, Fontainemelon, Coffrane, Montmollin, Les Ponts-de-Martel et Brot Plamboz.

3) Cf. infra p.157 et ss.

ne disposent d'aucune règle concernant des redevances en matière d'équipement dans leur législation.⁴⁾

S2 Les autres règlements

A côté des règlements d'aménagement ou d'urbanisme un nombre important d'autres actes législatifs communaux (règlements, arrêtés) peut contenir des règles se rapportant à l'équipement des terrains.

Généralement, l'équipement est aussi réglé dans les règlements des plans de quartier.¹⁾ Ces règlements qui sont en fait des règlements d'aménagement d'une partie délimitée du territoire communal contiennent en général des dispositions détaillées sur l'établissement des voies publiques, des différentes conduites, ainsi que sur le mode de financement de ces ouvrages. Souvent, les règlements de plans de quartier dérogent aux dispositions générales des règlements d'aménagement ou d'urbanisme et prévoient des solutions spécialement adaptées aux problèmes que soulève l'exécution du plan de quartier en question.

Nombreuses sont les communes qui ne règlent qu'une partie des problèmes relatifs à l'équipement dans leur règlement d'aménagement ou d'urbanisme et ont des règlements particuliers pour certains ouvrages déterminés. Ainsi, si les routes sont généralement traitées dans le règlement d'aménagement, beaucoup de communes ont préféré édicter un règlement distinct pour les canaux-égouts. Les conduites d'eau peuvent également faire l'objet d'un acte particulier. En général, ces règlements spéciaux contiennent des dispositions sur le financement des ouvrages en question et la participation éventuelle des propriétaires intéressés. Souvent, les principes valables en matière de voies publiques le sont également pour les autres ouvrages. Il n'est pas rare qu'un règlement particulier sur

4) Montalchez, Villiers et Le Pâquier.

1) Concernant la notion de plan de quartier cf. infra p.141.

les canaux-égouts, par exemple, renvoie, quant aux contributions d'équipement, aux dispositions applicables aux voies publiques contenues dans le règlement d'aménagement.

Une dernière catégorie de communes enfin a choisi de régler tous les problèmes relatifs à l'équipement dans des règlements distincts. Dans ces communes, les routes, les canaux-égouts, les conduites d'eau etc. font l'objet d'un acte législatif particulier, tandis que le règlement d'urbanisme ne s'occupe plus que du plan d'aménagement et des régimes des différentes zones.

Ce système a évidemment l'avantage d'être flexible, de permettre des modifications ou des revisions totales des dispositions concernant un certain domaine sans devoir remanier un règlement d'aménagement entier. Il a également l'avantage de ne pas trop charger les règlements d'aménagement qui ne contiendront que les principes généraux concernant l'aménagement. Ce système que nous venons de décrire a été adopté par les deux localités les plus importantes du canton: Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds.

C H A P I T R E I I

L'EQUIPEMENT DES TERRAINS PAR LA COLLECTIVITE PUBLIQUE

Section 1. Généralités

Nous avons exposé plus haut que l'équipement des terrains situés en zone de construction est important pour permettre une utilisation rationnelle du sol, un des buts principaux de l'aménagement du territoire.¹⁾

C'est pour cette raison que le droit fédéral oblige les collectivités publiques à équiper les terrains dans un délai déterminé.²⁾

Toutefois, cette obligation instituée par le droit fédéral ne donne pas aux particuliers, propriétaires de biens-fonds, un droit subjectif à l'équipement.³⁾ Même si la collectivité ne procède pas aux travaux d'équipement des zones de construction dans le délai imparti, le particulier touché par l'inactivité de l'administration ne disposera d'aucun moyen lui permettant de forcer la collectivité à exécuter les travaux.

Le propriétaire d'un terrain destiné à la construction dispose néanmoins de quelques moyens plus ou moins efficaces pour se défendre contre un refus systématique d'équiper de la part de la collectivité.

S'il existe une obligation d'équiper de par le droit fédéral, il pourra s'adresser à l'autorité fédérale compétente pour dénoncer la situation contraire à la législation fédérale. Cette voie de droit, la plainte ou la dénonciation, n'a toutefois qu'une portée très limitée. En déposant une plainte, le particulier ne fait qu'inviter

1) Cf. supra p.55 et s.

2) Cf. l'art. 19/2 LAT et l'art. 5 LCL; cf. supra p.56.

3) Fleiner-Gerster p.389; ASPAN No 25 p.72 s.; cf. toutefois la note 198 à la page 73.

l'autorité à examiner la situation qu'il lui expose. Il ne peut en tirer aucun droit et ne peut obliger l'autorité à se saisir de l'affaire.

Dans l'hypothèse où l'autorité fédérale accepte de donner suite à la dénonciation, elle ne dispose d'aucun moyen direct pour forcer l'autorité cantonale ou communale à s'exécuter. Elle pourra toutefois exercer une certaine pression sur les cantons et les communes en faisant dépendre l'octroi de subventions en matière d'aménagement du respect des prescriptions fédérales en la matière.

Les propriétaires fonciers dont les terrains se situent dans une zone de construction que la collectivité refuse d'équiper se trouvent donc dans une situation assez défavorable. Il existe néanmoins certaines solutions plus ou moins efficaces pour remédier à cette situation.

La première est que les propriétaires équipent eux-mêmes et à leurs frais les terrains. Cette possibilité existe dans la plupart des cantons. On la trouve également dans le canton de Neuchâtel.⁴⁾ Admise par le droit fédéral (art. 19 al. 3 LAT), elle ne laisse toutefois pas aux personnes concernées la liberté d'agir en fonction de leurs seuls intérêts. Les plans concernant l'équipement seront souvent élaborés par l'autorité elle-même ou s'ils ont été faits par des particuliers, ils devront être soumis à son approbation.

Concernant les frais que les propriétaires devront supporter, certaines communes prévoient que la totalité sera à leur charge, avec la possibilité d'intégrer les ouvrages (en particulier les routes) dans le domaine public à une date ultérieure contre le versement d'une indemnité. D'autres ne demandent que le montant correspondant à la contribution d'équipement, la commune supportant le surplus. Dans cette hypothèse, la commune ne fera que verser sa part, les travaux devant être organisés et directement financés par les particuliers.

4) Cf. l'art. 50 al. 2 LC.

La deuxième solution permettant aux particuliers d'obtenir l'équipement consiste à leur donner au niveau cantonal ou communal un véritable droit subjectif d'exiger l'équipement de leurs terrains et de mettre à leur disposition un moyen de droit par lequel ils pourront forcer la collectivité à exécuter les travaux.

Ainsi, l'art. 50 al. 3 LC prévoit que "le règlement communal peut accorder aux propriétaires intéressés le droit d'exiger l'exécution du plan" (d'alignement).⁵⁾

Un grand nombre de communes ont adopté une disposition dans leur règlement d'aménagement ou d'urbanisme prévoyant effectivement que l'exécution d'un plan d'alignement pourra être exigé par les propriétaires intéressés.⁶⁾

Cependant, même si ces dispositions semblent être claires à première vue, un particulier ne peut en déduire un droit subjectif à l'équipement. En effet, les règles adoptées en vertu de l'art. 50 al. 3 LC soumettent à des conditions spéciales l'exercice de ce "droit à l'équipement". D'une part, les propriétaires intéressés qui veulent se prévaloir d'une telle disposition doivent généralement avancer les frais de l'opération, en tout cas le montant correspondant à leur participation; et d'autre part, l'exécution des travaux dépend toujours du vote du Conseil général qui doit accorder les crédits nécessaires. En cas de refus de ce dernier, les propriétaires ne disposent pratiquement d'aucun moyen pour forcer la collectivité à entreprendre les travaux.

Il faut encore ajouter que le droit conféré à l'administré ne concerne que la possibilité d'exiger l'exécution d'un plan d'alignement. Si un tel plan, condition nécessaire pour tout équipement, n'existe pas, le propriétaire n'a pas un moyen pour obliger la commune à en adopter un. Il s'ensuit que les dispositions adoptées en vertu

5) Sur la nature du plan d'alignement et de son importance en matière d'équipement cf. infra p.140.

6) Cf. p. ex. l'art. 96 RA Chézard-St-Martin, l'art 109 RU Cernier et l'art. 113 RA Corcellea-Cormondrèche.

de l'art. 50 al. 3 LC ne confèrent en pratique aucun droit: pour qu'elles soient applicables, il faudra se trouver à un stade de planification évolué (plan d'alignement), d'une part, et obtenir l'accord concernant les crédits du Conseil général, d'autre part. En pratique, ces deux conditions ne seront que très rarement remplies.

Un droit subjectif à l'équipement n'existant pas, il faut tout de même concevoir un cas extrême qui permet d'obtenir des prestations de la collectivité qui refuse d'équiper. Il s'agira d'un cas d'expropriation matérielle.

A notre avis, pour qu'une telle éventualité se réalise, il faudra remplir cumulativement les conditions suivantes:

Les terrains à équiper devront se situer dans une zone destinée immédiatement à la construction et non dans une zone d'attente. La collectivité aura refusé d'équiper pendant une longue durée qui se situera entre 10 et 20 ans selon les cas. En outre, il faudra encore que la collectivité ait interdit au propriétaire d'équiper lui-même ses terrains à ses frais.

Si ces conditions sont remplies, le propriétaire se trouvera depuis 10 à 20 ans dans l'impossibilité absolue de construire sur ses terrains situés dans une zone destinée à la construction. Une telle situation peut être considérée comme entraînant les mêmes effets qu'une expropriation et donne au propriétaire le droit de demander une indemnité pour expropriation matérielle.

Section 2. Les différents plans en matière d'équipement

§1 Les plans d'aménagement communaux

Définis aux articles 22 et suivants de la LC, ils ont pour fonction de délimiter des zones d'un territoire communal. Chaque zone sera affectée à un usage déterminé, par exemple l'habitation, l'industrie, l'artisanat ou l'agriculture.

La LC a défini des conditions minimales que doivent remplir les plans communaux. Selon l'art. 23 LC, chaque commune est tenue d'établir au moins deux zones: la zone destinée à des habitations et la zone agricole, viticole ou forestière.

La limite entre ces deux zones est appelée périmètre de localité (art. 23 al. 2 LC). Elle a une certaine importance en matière d'équipement.¹⁾

§2 Les plans d'alignement

Selon la définition légale (art. 29 LC), "les plans d'alignement communaux déterminent les limites des constructions pour assurer aux voies publiques un espace suffisant."

Ces plans imposent donc des restrictions aux propriétaires fonciers. Ces restrictions donneront lieu à indemnité si par leurs effets elles équivalent à une expropriation (expropriation matérielle, art. 47 LC).

Les plans d'alignement sont les plans les plus importants en matière d'équipement. Ils définissent de par leur nature le tracé des voies publiques, mais la commune pourra également établir des canaux-égouts et d'autres conduites dans les terrains visés par le plan (art. 54 LC). A notre avis, il résulte de cette dernière disposition que le plan d'alignement pourra directement englober d'autres plans tels que le plan directeur des égouts ou un plan fixant le tracé de conduites d'eau ou d'électricité. On peut donc considérer le plan d'alignement comme un véritable plan d'équipement (Erschliessungsplan), terme inconnu en droit neuchâtelois, mais que l'on retrouve dans d'autres cantons.²⁾

Les contributions d'équipement au sens strict sont toujours perçues lors de l'exécution d'un plan d'alignement (cf. les art. 57 et ss LC contenus dans la section IV concernant l'exécution).

1) Cf. infra p.143 et s.

2) Cf. p. ex. les §§ 39 à 43 LC SO.

§3 Les plans de quartier et plans de masse

Ces plans sont en fait des plans d'aménagement qui ne concernent qu'une partie limitée du territoire communal (cf. l'art. 23 al. 3 LC). La commune a ainsi la possibilité d'aménager une partie déterminée de son territoire sans être tenue d'appliquer une réglementation rigide déjà existante. Elle disposera d'une plus grande flexibilité quant au choix de solutions aux problèmes d'aménagement et pourra bâtir harmonieusement la partie de son territoire soumise à un tel plan.

Ces plans fixent généralement les alignements des tracés des routes et des conduites publiques. Souvent les problèmes relatifs au financement des ouvrages d'équipement sont traités dans les règlements relatifs à ces plans.

§4 Les plans de propriétaires

Un ou plusieurs propriétaires pourront élaborer eux-mêmes des plans d'aménagement ou d'alignement si le terrain qu'ils possèdent est assez vaste pour que plusieurs lignes de construction y soient établies (art. 62 LC).

La grandeur minimale d'un tel territoire sera déterminée par le droit communal. Il est admis actuellement qu'elle ne devra pas être inférieure à 6000 m².¹⁾

La procédure d'adoption de tels plans est réglée à l'art. 63 LC. Elle ne diffère d'ailleurs guère de celle prévue pour les plans d'aménagement et d'alignement réguliers si ce n'est que le droit de recours appartient également aux propriétaires auteurs du plan.

Il va de soi que les plans de propriétaires devront régler autant que possible tous les problèmes relatifs à l'équipement.

1) Cf. p. ex. l'art. 7 chif. 3 RA de Corcelles-Cormondrèche.

Section 3. L'équipement des terrains à bâtir par la commune

§1 Généralités

Lorsqu'une commune décide d'équiper des terrains à bâtir situés sur son territoire, elle devra établir en premier lieu un plan fixant l'étendue et le tracé des ouvrages d'équipement.

Le canton de Neuchâtel ne connaît pas la notion du "plan d'équipement" (Erschliessungsplan) que l'on trouve dans d'autres cantons.¹⁾ Les ouvrages d'équipement seront définis dans un plan d'alignement, un plan de quartier ou encore dans un plan de propriétaire.

Le plan d'alignement²⁾ définit en premier lieu le tracé et l'étendue des voies publiques. Il indique également l'alignement des constructions, c'est-à-dire les distances à partir de la voie publique qui doivent être respectées lors de constructions. Le plan d'alignement ne contient pas directement les tracés des conduites publiques (égouts, eau etc.). Ceci le distingue du plan d'équipement qui englobe tous les ouvrages nécessaires pour desservir un immeuble.³⁾ Toutefois, une fois le plan d'alignement sanctionné, la commune a le droit d'établir les conduites nécessaires dans les terrains visés par le plan.⁴⁾

Cette solution n'est, à notre avis, pas très heureuse et il serait préférable d'englober tous les ouvrages d'équipement dans un seul plan. Ceci permettrait de résoudre tous les problèmes globalement et donnerait aux intéressés la possibilité d'analyser l'étendue de l'équipement dans son ensemble. Dans la situation actuelle, le tracé des conduites n'est traité qu'après la fixation des voies publiques. Les problèmes qui se posent lors de l'établis-

1) P. ex. à Soleure cf. §§ 39 et s. LC SO.

2) Art. 29 et ss LC. Cf. supra p.140.

3) Cf. § 39 LC SO.

4) Art. 54 LC.

sement de routes et de conduites, surtout ceux ayant trait à d'éventuelles expropriations, mais également ceux se rapportant aux contributions d'équipement, sont assez semblables. Dès lors, un traitement séparé de ces deux types d'ouvrages n'est pas avantageux, le déroulement de deux procédures successives risquant de retarder inutilement l'exécution d'un plan d'alignement.

Les plans de quartier⁵⁾ contiennent en général également les ouvrages d'équipement, pour le moins les routes. Vu la nature du plan de quartier qui règle l'aménagement d'une partie restreinte du territoire communal, une telle solution s'impose. Il ne serait en effet pas judicieux d'adopter un plan d'alignement après un plan de quartier, ce dernier pouvant contenir les deux permettant ainsi un aménagement rationnel.

Les plans de propriétaires,⁶⁾ enfin, devront à notre avis également contenir le tracé et l'étendue des ouvrages d'aménagement. Ces plans concernent en effet des superficies généralement inférieures à celles traitées par les plans de quartier. Il est donc indispensable que les problèmes relatifs à l'équipement soient traités en même temps que ceux relatifs à l'utilisation des terrains concernés par un tel plan.

§2 La notion du périmètre de localité

Tout plan d'aménagement communal doit contenir au moins deux zones, une zone réservée aux habitations et une zone agricole, viticole ou forestière.⁷⁾ La limite entre ces deux zones est appelée périmètre de localité.⁸⁾

Cette limite a une certaine importance en matière d'équipement. Dans la majorité des règlements d'aménagement communaux, on trouve une disposition qui dispense la com-

5) Cf. supra p.141.

6) Cf. supra p.141.

7) Art. 23 al. 1 LC.

8) Art. 23 al. 2 LC.

mune d'étendre les réseaux d'eau, d'énergie et les collecteurs d'égouts au-delà du périmètre de localité.⁹⁾

Une telle réglementation limite en fait l'équipement aux zones destinées aux habitations ce qui est parfaitement conforme au but du plan d'aménagement. Elle a toutefois une incidence sur des constructions situées en dehors du périmètre de localité. Il s'agira soit d'immeubles destinées à l'exploitation agricole ou viticole, soit de constructions bénéficiant d'une dérogation aux plans généraux et pour lesquelles les problèmes d'équipement, en particulier ceux relatifs à l'évacuation des eaux usées ne seront pas toujours faciles à résoudre.

§3 Le financement des ouvrages d'équipement

Pour financer les ouvrages d'équipement, la commune dispose de plusieurs sources de financement.

En premier lieu, elle pourra avoir recours à ses ressources fiscales. Ce moyen de financement s'impose dans tous les cas, pour le moins partiellement, où les ouvrages sont destinés à une utilisation large (routes destinées à un trafic important) et ne procurent pas ou peu d'avantages aux propriétaires bordiers.

Les contributions d'équipement seront le moyen idéal pour financer l'équipement de détail et une partie de l'équipement de base.

Enfin, pour les réseaux de canalisations et d'eau, la commune pourra couvrir partiellement ses frais en réclamant des taxes de raccordement.

Quant aux taxes d'utilisation au sens étroit (la taxe pour l'épuration des eaux p. ex.), elles ne doivent servir qu'à la couverture des frais d'exploitation et ne devraient être utilisées pour couvrir les frais d'établissement des ouvrages.

9) Cf. p. ex. l'art. 101 RA Gorgier.

C H A P I T R E I I I

LA PARTICIPATION DES PROPRIETAIRES FONCIERS AUX FRAIS D'EQUIPEMENT

Nous allons examiner dans ce chapitre le système des participations tel qu'il est réalisé au niveau communal. Comme nous l'avons déjà mentionné, les formes de participation peuvent varier d'une commune à l'autre de manière non négligeable. Nous nous efforcerons de donner un aperçu tenant compte de la plupart des particularités qui peuvent se présenter.

Nous traiterons d'abord des contributions d'équipement au sens strict et nous nous pencherons ensuite sur une forme particulière de participation que l'on trouve dans le canton de Neuchâtel: les "taxes de desserte".

Section 1. Les contributions d'équipement

Dans un premier paragraphe, nous allons donner un catalogue des ouvrages pour lesquels des contributions d'équipement sont perçues dans les différentes communes.

Nous nous pencherons ensuite sur les modes de calcul servant à déterminer la contribution de chaque propriétaire.

§1 Les ouvrages qui peuvent donner lieu au prélèvement de contributions d'équipement

1. Les routes communales

Parmi les 62 communes neuchâteloises, 39 ont adopté dans leurs RU/RA ou dans des règlements ad hoc des dispositions relatives à des contributions d'équipement.

Selon les communes, les taux de participation des pro-

propriétaires peuvent aller de 30 %¹⁾ à 90 %.²⁾ Certaines communes se sont bornées à reprendre les termes utilisées dans la LC (art. 57/2) et parlent de "dans une mesure équitable".³⁾ Toutefois, on remarque une tendance qui fixe à 50 % le taux de participation. Certaines communes n'ont pas défini le taux, mais ont fixé un maximum qui se situe généralement à 50 %.⁴⁾

Il faut encore relever une particularité que l'on trouve aux Geneveys s/Coffrane. A l'art. 4 du Rdess., le taux est fixé à 50 %. Toutefois, il est réduit à 40 % si le propriétaire est domicilié depuis plus de 5 ans dans la commune. Il est fort douteux qu'une telle disposition soit compatible avec le principe de l'égalité de traitement. La contribution d'équipement est fonction de l'avantage retiré de l'ouvrage. Il importe à cet égard peu que la personne soit domiciliée dans la commune depuis une certaine durée. En particulier, des raisons fiscales ne peuvent pas être prises en considération.

Cinq communes font varier le taux de participation en fonction du type de la route. Ainsi à Corcelles-Cormondrèche,⁵⁾ les taux sont fixés à 50 % pour les voies principales, à 70 % pour les voies collectrices et à 90 % pour les voies de desserte. Cette façon d'agir permet de tenir compte des avantages que le propriétaire retire effectivement de la route construite.

Enfin, la ville du Locle fixe un maximum en chiffres absolus.⁶⁾ Ceci est principalement dû au fait que cette commune utilise le système de la riveraineté⁷⁾ pour le calcul des participations.

- 1) La Chaux-de-Fonds art. 67 du R sur les voies de circulation p. ex.
- 2) Corcelles-Cormondrèche art. 105 RU.
- 3) P. ex. Bôle art. 60 al. 2 et 3 et 65 al. 2 R sur les constr.
- 4) P. ex. Vaumarcus art. 87 RA.
- 5) Art. 105 RA.
- 6) Fr. 75.--/m de rive cf. l'art. 4 du R sur les taxes de voiries.
- 7) Cf. infra p. 150.

2. Les trottoirs

Comme nous l'avons déjà exposé,¹⁾ les trottoirs doivent être considérés comme accessoires des routes et devraient être traités simultanément avec ces dernières.

Nombreuses sont les communes qui ont choisi d'intégrer les trottoirs dans les mêmes dispositions que celles concernant les routes. Elles introduisent néanmoins une limitation du taux de participation à 50 %, conformément à l'art. 58 LC.²⁾

Un certain nombre de communes prévoient également une participation aux frais d'entretien des trottoirs.³⁾ Comme nous l'avons déjà développé, de telles contributions ne sont pas admissibles.⁴⁾

3. Les canaux-égouts

A côté des routes, la construction de canaux-égouts fait l'objet de dispositions concernant le prélèvement de contributions dans la plupart des règlements communaux. 30 communes perçoivent de telles redevances.

Le taux de participation est soit fixé à 50 %, soit limité à ce pourcentage conformément à l'art. 58 LC.

Il faut encore relever que certaines communes qui n'ont pas prévu des participations pour l'établissement de canaux-égouts perçoivent des taxes de raccordement à ces ouvrages. Ces dispositions se trouvent souvent dans des règlements ad hoc (règlements sur l'épuration des eaux usées, règlements sur les canaux-égouts).

1) Cf. supra p. 119.

2) Cf. p. ex. l'art. 105 RA Corcelles-Cormondrèche.

3) P. ex. Cernier (art. 104 RU).

4) Cf. supra p. 119.

4. Les conduites d'eau

4 communes seulement prévoient dans leurs règlements des contributions lors de l'établissement de conduites d'eau potable. Les taux sont généralement de 50 %.

Une commune toutefois, Lignières, prévoit une participation de 90 %.¹⁾ Ce taux est conforme à l'art. 58 LC qui ne parle pas des conduites d'eau potable. Nous avons relevé toutefois qu'il s'agissait vraisemblablement d'un oubli du législateur cantonal.²⁾ Néanmoins, dans la mesure où une telle contribution est réclamée lors de l'établissement de conduites destinées à l'équipement de détail d'immeubles d'habitation, elle est parfaitement conforme au droit fédéral (LCL).

Dans le domaine des conduites d'eau, davantage encore qu'en matière de canaux-égouts, les communes prélèvent souvent des taxes de raccordement.

5. Les conduites d'électricité

La construction de lignes électriques servant à desservir un immeuble peut donner lieu à des contributions d'équipement dans 5 communes.

Le taux de participation est de 50 %. Dans cette matière encore, des taxes de raccordement sont souvent réclamées par les communes ou par les services industriels des localités importantes.

6. Les conduites de gaz

Deux communes seulement, Bôle³⁾ et Cernier,⁴⁾ ont prévu des participations des propriétaires lors de l'établissement de conduites de gaz.

1) Art. 5 Rdesa.

2) Cf. supra p.119 et s.

3) Art. 65 al. 2 RConstr.

4) Art. 103 RU.

Ce petit nombre s'explique principalement par le fait que le gaz n'est pas installé dans toutes les communes.

De plus, comme en matière d'électricité, les services industriels peuvent réclamer des taxes de raccordement au réseau.

7. Les autres ouvrages (places de jeux, parcs etc.)

Les ouvrages que nous avons classés parmi l'équipement d'agrément (Ausstattung)⁵⁾ peuvent donner lieu au prélèvement de contributions dans 6 communes. Tous les règlements prévoient la double limitation du taux (50 % du coût des travaux, 50 % de la plus-value) conformément à l'art. 59 LC.

8. Les chauffages à distance

A notre connaissance, aucune commune n'a adopté à l'heure actuelle des règlements permettant de réclamer des contributions lors de l'établissement d'un réseau de chauffage à distance en vertu de la loi sur l'énergie.

\$2 Le calcul de la contribution

Nous avons déjà présenté les systèmes permettant de calculer la contribution d'équipement de chaque intéressé: le système de la riveraineté (Anstösserprinzip) et le système du périmètre intéressé (Perimeterprinzip).¹⁾ Ces deux systèmes sont utilisés dans le canton de Neuchâtel. Nous allons examiner les particularités de chaque système et les problèmes qu'ils peuvent soulever en pratique.

5) Cf. supra p.121.

1) Cf. supra p.90 et ss.

1. Le système de la riveraineté

Nous avons déjà décrit ce système dans la première partie de cet ouvrage.²⁾ Dans le canton de Neuchâtel, il est encore en vigueur dans deux communes: Le Locle et Neuchâtel. Dans la première, il est appliqué lors de l'établissement des voies publiques, tandis qu'à Neuchâtel, seule la construction de trottoirs est traitée de cette manière.

Les articles 69 à 71 du Règlement sur les constructions de la ville du Locle établissent les principes généraux. L'art. 69 statue que "... les propriétaires riverains ou intéressés ne pourront refuser de participer aux frais ... (de l'ouverture d'une voie publique) dans les conditions prévues par le présent règlement". A l'art. 70 se trouvent les principes de calcul de la contribution: "Dans la règle, les propriétaires participent à l'établissement des routes nouvelles proportionnellement à la longueur de leur propriété." L'art. 71 enfin renvoie au règlement sur les taxes de voiries pour la fixation de la contribution. Le règlement sur les taxes de voirie contient une seule disposition, l'art. 4, à ce sujet. Il ne fait que limiter la contribution à fr. 75.-- par mètre de rive.

Au vu de ces dispositions, il apparaît que la ville du Locle applique strictement le principe de la riveraineté lors de l'établissement de voies publiques. L'art. 69 parle bien de "propriétaires riverains ou intéressés" et l'art. 70 utilise le terme "dans la règle" ce qui pourrait être un indice que la répartition pourrait s'opérer d'autre manière. Toutefois, à défaut d'autres règles, il y a lieu d'admettre, sauf peut-être certains cas exceptionnels, que le système de la riveraineté s'applique. Nous avons déjà expliqué³⁾ que ce système présente un grand nombre d'inconvénients et ne permet pas de procéder à une répartition équitable des frais tenant compte de l'avantage retiré effectivement par les propriétaires

2) Cf. supra p.92 et ss.

3) Cf. supra p.93 et s.

concernés. Ceci est particulièrement flagrant lorsqu'on est en présence d'un bien-fonds en retrait de la voie publique, mais qui y est raccordé. La participation du propriétaire d'une telle parcelle sera de beaucoup inférieure à celle d'un bordier de la route, bien que les avantages retirés de la route soient les mêmes dans les deux cas. Nous ignorons les raisons qui ont mené la commune du Locle à adopter ce système, mais il y a lieu d'espérer qu'il sera prochainement remplacé par le système du périmètre intéressé de loin plus équitable. Ce dernier a d'ailleurs été adopté par la ville du Locle pour les contributions résultant d'un équipement d'agrément (Ausstattungsperimeter),⁴⁾ ainsi qu'il ressort des articles 72 - 74 du Règlement sur les constructions.

Le système de la riveraineté est encore en vigueur à Neuchâtel dans le cadre de l'établissement de trottoirs (art. 18 du Règlement concernant les voies publiques, les voies d'accès privées et les fouilles du 9 septembre 1963). Les remarques que nous avons faites ci-dessus sont également valables dans ce cas.

2. Le système du périmètre intéressé

A l'exception des deux cas où le système de la riveraineté est prévu, la totalité des communes neuchâteloises ayant introduit des contributions d'équipement utilisent le système du périmètre intéressé. Néanmoins, de nombreuses variations existent d'une localité à l'autre quant à l'application de ce système. Nous allons expliquer dans cette section quelles sont les règles générales applicables et quelles sont les différences importantes que l'on rencontre.

a) La fixation du périmètre

Dans un premier temps, l'autorité appelée à déterminer la part de chaque propriétaire devra fixer le tracé du périmètre englobant les terrains bénéficiaires de l'établissement d'un ouvrage.

4) Cf. supra p.121.

Rsres sont les règlements qui donnent des règles précises concernant le trscé du périmètre. La grande msjorité des communes se borne à laisser au Conseil communal le soin de désigner les immeubles bénéficiaires sans toutefois poser des principes relatifs à l'étendue de la surface englobée.

Dans son Règlement sur les voies de circulation, du 15 mars 1972, la ville de La Chaux-de-Fonds règle de msnière précise et détaillée tous les problèmes qui peuvent se poser lors de la fixation et de la perception de contributions d'équipement. L'srt. 65 de ce règlement détermine le périmètre intéressé comme suit:

"Sont redevables des contributions dues pour la construction et l'améliorstion des voies publiques ... les propriétaires dont les parcelles sont situées à l'intérieur du périmètre délimitant la zone qui bénéficie des trsvsux projetés.

Ce périmètre sera, en règle générale, fixé à une distance de 40 m de la future limite de la voie publique et au maximum à équidistance entre l'slignement de cette voie et l'alignement bordant le côté opposé de l'îlot.

Lorsque les circonstances le justifient, un deuxième périmètre peut être fixé à une distance de 30 m du premier et au maximum à équidistance entre l'alignement de la voie à réaliser et l'alignement bordant le côté opposé de l'îlot ...".

De telles règles permettent d'étsblir facilement le périmètre. Elles tiennent compte des circonstances qui se présentent dans la majorité des cas et pourront être adaptées à des situations psrticulières. Une telle réglementation facilite le travail de l'autorité sppelée à statuer et limite les possibilités de contestations de la part des propriétaires.

A côté de La Chaux-de-Fonds, seule la commune de Noirsigue connaît des règles concernant la fixation du périmètre. L'srt. 56 du RA établit le principe que "le périmètre sera fixé à une distance de 60 mètres, égale à la profondeur d'une parcelle, de la future limite de la voie".

Il est bien entendu que la fixation du périmètre ne peut être réglée de manière stricte. Elle dépendra souvent de facteurs particuliers, tels que la situation d'un immeuble par rapport à l'ouvrage construit. Néanmoins, des principes généraux sont utiles, car ils permettent une évaluation rapide d'une situation donnée. Il est regrettable que seules deux communes aient décidé d'inclure de telles règles dans leur règlements.

b) Le système de dégrèvement de la contribution en fonction de la distance de l'immeuble de l'ouvrage
(Bautiefenprinzip)

Comme nous l'avons déjà expliqué,¹⁾ ce système a pour but de tenir compte de la situation des biens-fonds ne bordant pas directement l'ouvrage pour lequel ils sont appelés à contribuer. Un dégrèvement de leur contribution est justifié par les frais supplémentaires que les propriétaires doivent engager pour raccorder leur immeuble à l'ouvrage en question. Nous avons aussi relevé qu'il faudra également tenir compte de l'absence d'inconvénients, tels que le bruit ou les gaz d'échappement provenant d'une route pour déterminer si un dégrèvement est justifié ou non.

Un nombre important de communes neuchâteloises ont adopté un tel dégrèvement dans leurs règlements.

Le fait de réduire la contribution en fonction de la distance de l'ouvrage revient en fait à tracer plusieurs périmètres successifs.

Dix communes ont choisi le mode de dégrèvement suivant:²⁾

Les immeubles compris dans une distance de 40 m de l'axe de la chaussée contribuent à 100 %, ceux compris entre 40 et 60 m à 50 % et enfin ceux situés entre 60 et 100 m à 25 %.

1) Cf. supra p.95 et s.

2) Comme exemple cf. l'art. 101 RU Cernier.

La commune de Noiraigue introduit 2 périmètres qui sont calculés à partir du bord de la route et non de l'axe comme c'est le cas dans les 10 communes susnommées. Dans le premier périmètre qui s'étend de 0 à 30 m, la participation est de 100 %, dans le deuxième allant de 30 à 60 m, elle n'est plus que de 50 %.³⁾

Aucune de ces communes ne prévoit qu'il pourra être fait abstraction de la réduction en fonction de l'éloignement de l'immeuble de l'ouvrage s'il résulte un autre avantage ou une absence d'inconvénients pour le bien-fonds en question. Une seule commune du canton a prévu une telle éventualité. Il s'agit de La Chaux-de-Fonds. Nous avons déjà vu que le règlement sur les voies de circulation de cette ville prévoyait qu'un deuxième périmètre pouvait être fixé.⁴⁾ "La participation des propriétaires de ce second périmètre sera réduite de 20 % dans la mesure où les coûts d'équipement supplémentaires des parcelles en retrait ne sont pas compensés par des avantages particuliers (par exemple situation très tranquille)." (Art. 65 al. 3 in fine du Règlement précité.)

Une telle réglementation différenciée permet de tenir compte de la multitude des situations qui peuvent se présenter en pratique. Ici encore, il est regrettable que La Chaux-de-Fonds soit la seule commune qui ait prévu une telle éventualité.

Pour terminer, nous citerons encore une particularité que nous avons trouvée dans la commune de Pesex. Selon l'art. 36 al. 3 du RU de cette localité, il n'est pas fixé un deuxième périmètre pour les immeubles en retrait d'un ouvrage public. Les immeubles qui ne sont pas adjacents à la voie publique bénéficient d'une réduction du plus grand volume bâtissable⁵⁾ de 1/4, ceux qui sont déjà desservis par une autre voie publique de 3/4.

3) Cf. l'art. 57 RA Noiraigue.

4) Cf. supra p.152.

5) Concernant ce terme cf. infra p.155 et ss.

c) Le partage de la contribution totale entre les
différents immeubles concernés

Une fois le ou les différents périmètres tracés, il faudra encore calculer la contribution de chaque propriétaire. Ce calcul est toujours opéré en premier lieu en fonction des surfaces des parcelles comprises dans les différents périmètres. Certaines communes en restent là, la plupart font toutefois intervenir l'intensité de l'utilisation du sol dans leur calcul.

Comme nous l'avons déjà expliqué,¹⁾ l'avantage résultant de l'établissement d'un ouvrage public sera d'autant plus grand que l'intensité d'utilisation du bien-fonds concerné sera élevée. Afin de tenir compte de cette situation, un grand nombre de communes ne prennent pas comme paramètre de calcul la superficie, mais "le plus grand volume bâtable", facteur qui tient évidemment aussi compte de la superficie de la parcelle.

Il est clair qu'un tel facteur ne sera utilisé que si des parcelles se trouvant dans des zones d'aménagement différentes sont comprises dans le même périmètre. Si tous les biens-fonds sont dans une même zone, il suffira de calculer la contribution en fonction des superficies.

Que faut-il entendre par "plus grand volume bâtable", terme utilisé dans la plupart des règlements communaux? La réponse à cette question n'est pas aisée, les règlements utilisant ce terme sont malheureusement muets sur ce point. Ils ne font généralement que préciser que ce volume se détermine selon la réglementation des différentes zones en vigueur. Si l'on examine les limites concernant l'implantation de constructions dans les différentes zones, l'on est confronté à une multitude de paramètres tels que gabarits, densité, hauteur maximale, longueur maximale, taux d'occupation du sol etc., les paramètres pouvant encore varier selon le type de construction (toit incliné, toit plat p. ex.). Il est évident que sur la base d'un tel nombre d'éléments, il est pratiquement impos-

1) Cf. supra p.97.

sible de calculer le plus grand volume bâtissable au sens des dispositions concernant les contributions d'équipement. Il faudra trouver une solution plus simple.

C'est encore le règlement sur les voies de circulation de La Chaux-de-Fonds qui donne une solution pratique et facilement réalisable de ce problème. L'art. 68 de ce règlement pose les principes généraux: la répartition entre les différents propriétaires a lieu "en fonction de la superficie des parcelles comprises dans les limites de la zone qui bénéficie des travaux projetés et proportionnellement à l'importance des constructions que les propriétaires peuvent réaliser sur ces parcelles". L'alinéa 2 du même article statue que "l'importance des constructions est mesurée par le coefficient d'utilisation maximum du sol prévu dans les plans d'aménagement". Les deux autres alinéas concernent des cas particuliers (terrains pour lesquels le coefficient d'utilisation n'est pas déterminé, constructions spéciales). L'art 69 rappelle que seule la surface est prise en considération si tous les propriétaires concernés peuvent exploiter leurs terrains de même manière. L'art. 70 enfin donne un exemple de calcul des contributions en faisant intervenir le coefficient d'utilisation.

Le grand mérite de la solution Chaux-de-Fonds est d'avoir introduit ce coefficient d'utilisation. Ce terme est défini à l'art. 35/2 RU: "L'utilisation du sol est le rapport du total des planchers utiles à la surface totale de la parcelle, routes et trottoirs ouverts à la circulation publique déduits." Dans les diverses zones, le rapport est indiqué en pour-cent. Ce système est facilement applicable en pratique. L'intervention d'un coefficient d'utilisation dans le calcul se trouve également dans d'autres cantons.²⁾ Les autres communes neuchâteloises ne connaissent pas le terme de coefficient d'utilisation. Nous pensons néanmoins que la solution de La Chaux-de-Fonds peut également être appliquée dans le reste du

2) Cf. p. ex. pour le Canton de Soleure les §§ 10 et 11 Erachliessungsreglement et le § 38 du Kantonales Bau-reglement.

canton. Il suffira de prendre le taux d'occupation du sol d'une zone donnée multiplié par le nombre d'étages pouvant être construits dans cette zone. L'utilisation d'un tel coefficient permettra de tenir compte du "plus grand volume bâtissable".

Hormis La Chaux-de-Fonds, la commune de Noiraigue a également introduit des facteurs d'utilisation. Le règlement d'aménagement de cette commune ne renvoie pas aux règles applicables dans les différentes zones, mais définit directement à son art. 59 les facteurs en fonction des différentes zones. Cette solution, proche de celle de La Chaux-de-Fonds, permet également un calcul facile des contributions dues par chaque propriétaire.

Pour terminer ce paragraphe, nous citerons encore un cas particulier que l'on rencontre dans la ville de Neuchâtel. Lors de constructions de routes, le montant de la contribution est déjà fixé dans le règlement lui-même.³⁾ Elle est de fr. 3.-- par m² de terrain, de fr. 250.-- par pièce habitable et par box de garage. Ces montants peuvent être réduits si le total des contributions dépasse la moitié du coût des travaux ou si un propriétaire ne tire qu'un profit limité de la route.

La solution de la ville de Neuchâtel n'est guère pratique, car elle ne permet pas de tenir compte des coûts effectifs des travaux lors de la fixation des contributions. Le règlement datant de 1963, les montants cités ci-dessus ne sont à l'heure actuelle plus du tout adaptés aux coûts des travaux de construction.

Section 2. Les "taxes de dessertes"

§1 Généralités

Dans la plupart des communes, l'on trouve des contributions appelées "taxes de dessertes" ou "contributions aux dessertes". Ces redevances sont généralement étroitement

3) Art. 14 du R conc. les voies publiques etc.

liées aux contributions d'équipement; c'est la raison pour laquelle nous allons les examiner dans le cadre de ce travail.

Afin de donner un exemple de la conception de ces contributions, nous citerons l'arrêté de la commune d'Auvernier du 6 mars 1981 fixant les taxes de dessertes. Cet arrêté correspond dans sa structure à la majorité des arrêtés adoptés par les autres communes dans la même matière.

Il a la teneur suivante:

Art. 1 Définition

Au sens du présent arrêté, les dessertes, à l'intérieur du périmètre de localité, comprennent les réseaux de distribution d'eau, d'électricité, d'évacuation des eaux usées et le réseau routier communal.

Art. 2 Terrains équipés

Dans les terrains déjà équipés en services publics, il sera exigé des propriétaires lors de constructions nouvelles une contribution aux dessertes fixée comme suit:

- fr. 3.-- par m³ de construction selon cube d'assurance,
- fr. 5.-- par m² de terrain.

La contribution par m² de terrain s'applique à la surface nécessaire à la construction, calculée selon le taux d'occupation du sol défini par le règlement d'urbanisme.

Art. 3 Frais de raccordement

Les frais de raccordement (fourniture et pose de branchement, fouilles etc.) sont indépendants des contributions aux dessertes. Ils sont dus cumulativement avec ces dernières.

Art. 4 Transformations

Lors de transformations importantes ou de changement de destination des locaux ayant pour effet d'augmenter la capacité d'hébergement ou d'accroître l'utilisation des services publics, il sera exigé des propriétaires la contribution aux dessertes calculée en fonction du nouveau volume, le cas échéant de la nouvelle surface.

Art. 5 Terrains non équipés

Lors de l'aménagement de plans de quartier ou de propriétaires, la contribution prévue à l'art. 2 est remplacée par l'application des dispositions de la législation cantonale sur les constructions et sur les eaux, tous les frais réels d'infrastructure étant pris en considération.

Art. 6 Exigibilité des contributions

La contribution est exigible à raison de:

- 50 % à l'octroi du permis de construction
- 50 % à la délivrance du permis d'occupation.

Les derniers articles concernent les cas non prévus, l'exécution de l'arrêté et son entrée en vigueur.

Il y a lieu de relever encore que le mode de calcul peut varier d'une commune à l'autre et peut aussi englober la valeur incendie de l'immeuble ou encore le nombre d'appartements ou de pièces habitables.

S2 La nature juridique des taxes de dessertes

Le premier point à examiner pour trouver la nature juridique des taxes de dessertes est l'événement qui donne naissance à la contribution. Il ressort clairement du texte mentionné ci-dessus que c'est la construction d'un immeuble dans une zone déjà équipée qui fait l'objet de cette contribution. Une telle redevance peut également

être exigée en cas de transformations. Par contre, elle n'est pas applicable lors d'équipement d'une zone nouvelle. Dans cette hypothèse, une participation aux frais effectifs d'infrastructure sera exigée des propriétaires concernés.

Nous voyons donc que nous ne sommes pas en présence d'une contribution d'équipement telle que nous l'avons décrite tout au long de ce travail.

Toutefois, la nature juridique de la contribution aux dessertes n'est pas définie pour autant: il pourra s'agir soit d'une charge de préférence, soit d'une taxe de raccordement.

La première hypothèse peut être écartée, les terrains concernés par les taxes de dessertes sont des terrains déjà équipés. La commune ne fournit aucune prestation sous forme d'aménagement. Ceci résulte également de l'art. 3 qui dit que les travaux de raccordement effectifs seront à la charge du propriétaire. Les terrains ne subiront aucune plus-value par le raccordement. Une telle plus-value étant déjà intervenue lors de l'aménagement de ces terrains, aménagement qui pourra remonter à une date lointaine.

La contribution d'équipement au sens d'une charge de préférence n'étant pas envisageable, il ne reste que la taxe de raccordement pour définir la nature juridique des taxes de dessertes. Les conditions d'une telle taxe de raccordement sont en effet remplies au sens de la jurisprudence du TF.¹⁾

En effet, c'est lors d'une construction nouvelle, c'est-à-dire lors du raccordement effectif de l'immeuble que les taxes de dessertes sont exigées. En outre, elles peuvent également être réclamées lors de transformations entraînant une utilisation plus intense des services publics. Il ressort bien de cette situation que les taxes de dessertes sont en rapport avec l'utilisation des ins-

1) Cf. supra p.101 et ss.

tallstions publiques et doivent psr conséquent être clas-
aées parmi les taxes de raccordement, taxes d'utilisation
au sens large.

Dans un arrêt récent,²⁾ le Tribunal administratif a eu
à exsminer un cas d'application de contributions aux des-
sertes. Cette affaire concernait la commune de Thielle-
Wavre.

Contrairement à l'opinion que nous venons d'exprimer, le
Tribunal administratif estime que la taxe en queation est
une charge de préférence. Pour ce faire, il se fonde sur
un arrêt du TF³⁾ dans lequel notre cour suprême a dé-
claré que ls taxe de raccordement était "la contrepartie
de la prestation fournie sous forme de raccordement par
l'étsblissement".

L'art. 4 du règlement communal de Thielle-Wavre⁴⁾ sta-
tue, tout comme l'srt. 3 de l'arrêté d'Auvernier, que
"les frais de raccordements (fournitures et pose de bran-
chements, fouilles etc.) sont indépendants des contribu-
tions aux dessertes. Ils sont dus cumulativement avec ces
derniers". Se bssant sur la jurisprudence du TF précitée,
le TA en déduit que la contribution aux dessertes a le
caractère d'une charge de préférence.

Ce rsisonnement mérite d'être examiné de plus près. Le TF
a eu l'occasion de se prononcer à plusieurs reprises sur
les caractéristiques et différences entre les charges de
préférence et les tsxes de raccordement.⁵⁾ Il a ainsi
déclaré que la taxe de raccordement ne pouvait être ré-
clamée que si le raccordement était effectivement exis-
tant. La taxe perçue ne couvre toutefois pas les frais
effectifs des travaux de raccordement comme l'sdmet à
tort le TA, mais eat la contre-prestation du droit de se
raccorder⁶⁾ aux csnaux publics et de les utiliser.

2) RJN 1982 p.170 ss.

3) ATF 102 Ia 405 en italien, JT 1978 I 118.

4) Règlement communal concernsnt la contribution aux des-
sertes du 15 août 1979.

5) Cf. supra p.101 et ss. et les arrêts cités.

6) Cf. à ce sujet tout spécialement les ATF 92 I 455 et
102 Ia 72.

Tel était manifestement également le cas dans l'affaire concernant Thielle-Wavre. S'il s'agissait d'une charge de préférence, la commune aurait dû fournir une prestation se traduisant par un avantage particulier pour l'immeuble concerné. Tel n'était manifestement pas le cas, car l'immeuble en question se trouvait dans une zone déjà équipée. L'avantage particulier se sera manifesté lors de l'équipement. Toutefois, l'on ignore à quel moment cet équipement a eu lieu. Il se peut même qu'il remonte à plusieurs dizaines d'années en arrière.

Dans le cas litigieux, le TA a d'ailleurs renvoyé l'affaire à la commission d'estimation, afin qu'elle examine si la taxe réclamée par la commune respectait la limite des 50 % du coût des travaux fixé par la LC. Nous ignorons si ces coûts ont pu être déterminés.

Il ressort de ces faits que les contributions aux dessertes sont des redevances qui doivent être classées parmi les taxes de raccordement. A ce sujet, il y a lieu de relever que la plupart des communes englobent les routes communales dans les dessertes, certaines ayant même un règlement distinct pour les contributions au réseau routier communal.⁷⁾ Ces "taxes de raccordement" au réseau routier sont illégales, car elles violent l'art. 37 al. 2 Cat. féd.⁸⁾ Des taxes de raccordement sont toutefois admissibles quand il s'agit de réseaux de canalisation, d'eau potable etc., ces derniers n'étant pas destinés à l'usage commun tel que les routes publiques.⁹⁾

Il résulte de ce qui précède que l'institution des taxes de dessertes dans le canton de Neuchâtel est très problématique, surtout en ce qui concerne les routes. Ces dernières ne devraient faire l'objet que de contributions d'équipement (charges de préférence) lors de leur établissement effectif. Il est dommage de constater que certaines communes ont abrogé les dispositions concernant

7) P. ex. Chézard-St-Martin.

8) Knecht p.5; Bericht ZH p.148; cf. ATF 90 I 81 et ASPAN No 18 p.25.

9) Bericht ZH p.148.

les contributions d'équipement pour les remplacer uniquement par des taxes de dessertes.¹⁰⁾

Les contributions d'équipement sont un moyen efficace pour lutter contre l'accaparement du sol et fournissent aux communes les fonds nécessaires pour leur développement.

Les taxes de dessertes qui ne frappent que la construction ont un effet contraire.

§3 Les rapports des taxes de dessertes avec les contributions d'équipement

Les taxes de dessertes interfèrent à plusieurs égards avec les contributions d'équipement dans les différents règlements communaux.

Généralement, la perception est alternative: les terrains non équipés font l'objet de contributions d'équipement, tandis qu'une construction dans un terrain équipé est soumise à une taxe de dessertes.

Toutefois, dans certains cas les deux redevances sont perçues successivement.¹⁾ Comme nous l'avons exposé, une telle perception cumulative pour les ouvrages autres que les routes est admissible, dans la mesure où le principe d'équivalence est respecté.

Enfin, nous terminerons cette section en rappelant qu'un grand nombre de communes réclament également des taxes de raccordement appelées comme telles. Ces dernières concernent surtout les raccordements aux canalisations qui ne sont généralement pas compris dans les taxes de dessertes.

10) P. ex. Marin; cf. les règlements cités au début de ce travail.

1) P. ex Bôle art. 2 du Règlement sur les taxes de dessertes.

Section 3. La procédure

La procédure concernant les contributions d'équipement peut revêtir plusieurs aspects: elle devra tout d'abord fixer le périmètre délimitant les immeubles bénéficiaires; ensuite une clé de répartition tenant compte de plusieurs facteurs (surface, coefficient d'exploitation, distance de l'ouvrage de l'immeuble etc.) devra être établie. Enfin, la contribution de chaque propriétaire devra être calculée.

Cette procédure se déroulera en premier lieu au niveau communal. Sur opposition des propriétaires, elle pourra être portée au niveau cantonal. Enfin, les décisions relatives aux contributions d'équipement pourront être attaquées par voie de recours.

§1 La fixation du périmètre intéressé et le calcul des contributions

1. La procédure au niveau communal

La plupart des règlements communaux ne traitent pas de la procédure et se bornent à donner des indications sommaires.

L'autorité compétente pour fixer le périmètre intéressé est généralement le Conseil communal,¹⁾ mais parfois aussi le Conseil général.²⁾ Bien que cela ne résulte pas toujours des règlements, c'est la même autorité qui fixera les contributions de chaque propriétaire. Ce faisant, elle devra appliquer les différentes règles de calcul que nous avons examinées à la section précédente.

Les règlements communaux ne sont en règle générale pas plus détaillés concernant la fixation du périmètre et le calcul des contributions. Cette situation est regrettable, car elle restreint en pratique le pouvoir de déci-

1) P. ex. art. 87 al. 3 RA Valangin.

2) Art. 65 al. 2 Règlement sur les constructions Bôle.

sion des autorités communales dont les décisions seront très souvent contestées. La réglementation sommaire créée également une insécurité auprès des propriétaires concernés qui ne pourront souvent pas estimer quel sera le montant de la contribution qui leur sera réclamé.

Une commune qui a réussi à établir des règles claires et précises concernant la procédure est la ville de La Chaux-de-Fonds. Dans son règlement sur les voies de circulation, elle a réglé aux articles 71 à 80 la procédure à suivre pour la fixation des contributions.

La première autorité à intervenir sera la Direction des travaux publics. Elle devra informer les propriétaires concernés des travaux prévus (art. 71). Avant le début des travaux, la Direction des travaux publics établira un plan du périmètre intéressé, ainsi qu'un tableau approximatif de répartition (art. 77). Ces documents seront déposés à l'intention des propriétaires pendant un délai de 30 jours. Les propriétaires intéressés seront informés de ce dépôt par lettre recommandée (art. 73). Pendant la durée du dépôt, un recours pourra être déposé auprès du Conseil communal. Le recours pourra attaquer l'inscription d'une parcelle dans le périmètre et l'importance de la surface englobée. Par contre, le montant provisoire de la contribution ne peut pas être attaqué par ce recours (art. 75).

Le Conseil communal rendra une décision sur ce recours qui pourra être attaquée devant la Commission cantonale en matière d'expropriation dans un délai de 20 jours (art. 80). A défaut de recours devant le Conseil communal et éventuellement devant la Commission cantonale, le plan fixant le périmètre et le tableau de distribution deviennent définitifs (art. 77).

Après la fin des travaux et l'établissement du décompte final, les propriétaires recevront une décision fixant leur contribution d'équipement définitive (art. 78). Le règlement ne mentionne pas de quelle autorité (Direction des travaux publics ou Conseil communal) émane cette décision. Bien que cela ne soit pas mentionné, elle peut également faire l'objet d'un recours auprès de la Commission cantonale d'estimation (cf. l'art. 26 LPJA).

Bien que comprenant encore quelques lacunes, la réglementation de La Chaux-de-Fonds est un excellent exemple pour la procédure à suivre en matière de contributions d'équipement. Elle introduit même un recours au niveau communal, ce qui est justifié par la grandeur de la ville.

Nous pensons que le modèle chaudefonniier pourrait être repris par les autres communes du canton, en particulier par les localités importantes, car la réglementation est généralement insuffisante et incomplète en matière de procédure concernant la fixation des contributions d'équipement.

2. L'opposition des propriétaires

L'acte rendu par l'autorité communale et fixant la contribution des propriétaires intéressés sera une décision au sens de l'art. 3 LPJA. Les administrés visés par la décision qui n'entendent pas s'y soumettre pourront la frapper d'opposition. Cette opposition aura pour effet de transmettre le dossier à la commission cantonale en matière d'expropriation. A l'exception de La Chaux-de-Fonds,¹⁾ les communes ne règlent pas la procédure d'opposition. La plupart des règlements communaux ne font que mentionner la compétence de la commission d'expropriation en cas d'opposition des propriétaires.²⁾

En pratique, il apparaît que ce sont les propriétaires qui saisissent la commission. Cela ressort d'un arrêt du TA.³⁾ Cette solution correspond également à la réglementation en vigueur à La Chaux-de-Fonds.⁴⁾

Hormis La Chaux-de-Fonds, la situation n'est pas claire et juridiquement peu satisfaisante sur ce point.

1) Art. 72 et ss du R sur les voies de circulation et supra p.160.

2) Cf. p. ex. l'art. 102 RU Cernier.

3) RJN 1982 p.170.

4) Art. 80 du R sur les voies de circulation.

Nous pensons que les règlements communaux devraient régler la procédure à suivre en cas de contestation du principe et des montants de la contribution par les propriétaires.

Le règlement de La Chaux-de-Fonds pourrait servir comme exemple. A défaut de dispositions particulières, nous pensons que l'art. 35 LEx peut être appliqué par analogie.⁵⁾

3. La procédure devant la commission cantonale d'estimation en cas d'expropriation

La compétence de la commission d'estimation est réglée à l'art. 32 LEx. Selon cette disposition, la commission est compétente pour fixer le chiffre de la participation aux frais et le mode de paiement si une entente n'intervient pas entre les parties (particuliers-commune) sur ce point.

Il ne ressort pas clairement de la loi et des différents règlements quelle est la partie qui doit saisir la commission. Si des propriétaires sont appelés à verser des contributions d'équipement et que l'exécution des travaux projetés nécessite également une expropriation, les art. 33 et ss règlent la procédure. Cette procédure permettrait également de résoudre le problème des oppositions que nous avons soulevé au paragraphe précédent. L'art. 35 al. 1er LEx prévoit en effet un délai de 20 jours dès la publication du dépôt des plans pendant lequel les intéressés peuvent former leurs oppositions. Toutefois, la LEx parle d'expropriation pour désigner la collectivité publique qui veut exécuter des travaux sur son territoire. Elle ne mentionne pas expressément le cas où des contributions seraient perçues sans que des expropriations aient lieu. Ce cas est envisageable si la commune possède déjà tous les terrains nécessaires à la réalisation de l'ouvrage ou si elle peut les acheter par une vente de gré à gré. Toutefois, nous pensons que dans une telle hy-

5) Cf. infra p.167 et s.

pothèse rien ne s'oppose à faire application de l'art. 35 LEx pour fixer le délai pendant lequel des oppositions à un projet d'équipement peuvent être présentées par les propriétaires intéressés.

Si les oppositions sont écartées et qu'une entente subséquente n'intervient pas entre les propriétaires et la commune au sujet du principe et du montant de la contribution, l'expropriateur c'est-à-dire la commune, doit saisir la commission d'expropriation.¹⁾ A première vue, cette disposition semble être bien claire. Toutefois, en pratique il arrive que les propriétaires eux-mêmes saisissent la commission. Cela ressort de l'arrêt du Tribunal administratif concernant la commune de Thielle-Wavre dont nous avons déjà parlé.²⁾ De cet arrêt, il ressort que c'était le particulier appelé à contribuer qui a saisi la commission (p.170 lit. a 3ème alinéa de l'arrêt cité). Le règlement de La Chaux-de-Fonds prévoit également le contraire de l'art. 41 LEx. En effet, l'art. 80 du Règlement sur les voies de circulation oblige les particuliers à recourir contre la décision du Conseil communal auprès de la Commission cantonale d'estimation dans un délai de 20 jours.

Nous pensons que le problème de la qualité pour saisir la commission d'estimation doit être résolu en premier lieu par l'application des principes généraux de la LPJA.

L'art. 32 LPJA prévoit que toute personne privée ou publique (y compris les communes) peut recourir contre une décision qui la touche. Nous avons déjà démontré qu'une commune peut rendre des décisions en matière de contributions d'équipement, cette compétence lui étant accordée par la LC. Dès lors, le particulier touché par une décision communale concernant des contributions d'équipement a la qualité pour recourir. Il sera même obligé de le faire s'il veut éviter que la décision communale acquière la force exécutoire.

1) Cf. les art. 39 et 41 LEx.

2) RJN 1982 p.170 et ss; cf. supra p.161 et ss.

Comme nous l'avons déjà indiqué, la LC est une lex specialis par rapport à la LEx en ce qui concerne les contributions d'équipement.³⁾ Nous pensons également que le principe "lex specialis derogat generali" s'applique aussi dans le cas de la procédure et que par conséquent l'art. 41 ne s'applique que dans les cas d'expropriation entraînant en même temps l'obligation de verser des contributions d'entretien.

Les détails de la procédure devant la commission d'expropriation sont réglés aux articles 43 et ss LEx.

En premier lieu, la commission va convoquer devant elle tous les intéressés. Si une des personnes fait défaut, la commission suivra ses opérations nonobstant son absence (art. 43 LEx). La commission va se rendre ensuite sur les lieux et elle fera donner tous les renseignements nécessaires à la fixation de la contribution (art. 44 al. 1 LEx).

L'al. 2 de cet article nomme non exhaustivement les facteurs dont pourra tenir compte la commission lors de la fixation de la contribution. Pour les contributions d'équipement, il s'agit principalement "de la possibilité d'une utilisation plus avantageuse du fonds, notamment comme terrain à bâtir etc." (art. 44 al. 2 in fine LEx).

Dans un délai de vingt jours après sa dernière séance, la commission devra rendre une décision (art. 45 al. 1er LEx). Elle déposera le procès-verbal d'évaluation à la Préfecture des Montagnes ou au Département des Travaux publics. Le procès-verbal devra indiquer le montant de la contribution pour chaque immeuble ou droit immobilier. Le dossier sera également déposé à la Préfecture des Montagnes ou au Département des Travaux publics où il sera à la disposition des intéressés (art. 45 al. 2 LEx). Chaque intéressé recevra sous pli recommandé la copie de la décision le concernant. Il pourra prendre connaissance du dossier (art. 46 LEx).

3) Cf. supra p.122 et s.

§2 Les voies de recours cantonales

Les décisions de la commission d'estimation peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif (art. 47 LEx). Nous n'entrerons pas dans les détails de la procédure devant le TA qui est réglée aux articles 26 et ss LPJA.

Rappelons que la qualité pour recourir appartient et aux particuliers et à la collectivité publique (commune) concernés par la décision (art. 32a LPJA).¹⁾

Les motifs du recours sont énumérés à l'art. 33 LPJA. Il s'agit notamment de la violation du droit, de la constatation inexacte ou incomplète de faits pertinents, de l'inégalité de traitement et du refus de statuer ou du retard important pris par une autorité.

Le délai de recours est de vingt jours dès la notification de la décision (art. 34 al. 1er LPJA).

Le recours a un effet suspensif qui ne peut être retiré en raison du caractère pécuniaire de la décision (art. 40 al. 1er et 4 LPJA).

Le Tribunal administratif rendra une décision sur recours. Il pourra soit statuer au fond, soit renvoyer la cause à la commission d'expropriation (art. 44 LPJA).

§3 Les voies de recours au Tribunal fédéral

Le particulier aura la possibilité d'attaquer la décision du Tribunal administratif par un recours de droit public au Tribunal fédéral. Il pourra notamment invoquer l'art. 4 Cst. féd. pour arbitraire. La commune pourra, quant à elle, recourir uniquement pour la violation de son autonomie communale auprès du TF.

1) Cf. RJN 1982 p.171 et ss.

Section 4. Le paiement des contributions d'équipement

\$1 L'échéance des contributions d'équipement

Généralement l'échéance des contributions d'équipement est fixée au moment où le Conseil communal a approuvé le décompte final des travaux.¹⁾

Une exigibilité antérieure n'est d'ailleurs guère concevable, car les contributions définitives des propriétaires concernés ne pourront être fixées qu'une fois le décompte final connu.

Toutefois, afin d'éviter que la commune ne doive avancer des montants importants, la majorité des règlements prévoient que les propriétaires pourront être appelés à verser des acomptes au fur et à mesure de l'avancement des travaux. Ces acomptes pourront atteindre 80 % de la contribution.²⁾

Le délai de paiement sera généralement de soixante jours.³⁾

\$2 Les cas particuliers

1. Le paiement différé

Si le propriétaire d'un terrain ne veut pas construire ou vendre, il peut sembler inéquitable de lui imposer le paiement de contributions pour des ouvrages qui ne lui seront pas utiles momentanément. C'est la raison pour laquelle il est possible d'accorder un délai de paiement supplémentaire dans un pareil cas.⁴⁾

1) Cf. p. ex. l'art. 109 RU Auvernier.

2) Cf. l'art. 109 al. 2 RU Auvernier.

3) Cf. l'art. 81 R sur les voies de circulation La Chaux-de-Fonds.

4) Cf. l'art. 82 R sur les voies de circulation La Chaux-de-Fonds.

Nous pensons toutefois que de tels délais ne doivent être accordés que dans des cas exceptionnels. En effet, comme nous l'avons déjà expliqué,⁵⁾ un des buts des contributions d'équipement, à côté du financement des ouvrages, est de promouvoir le développement harmonieux d'une partie du territoire communal. Les contributions d'équipement auront pour effet d'accélérer la construction de terrains équipés et diminueront l'accaparement du sol et la spéculation foncière. C'est pour cette raison que nous sommes d'avis qu'en règle générale les contributions devront être exigibles pour tous les propriétaires concernés indépendamment de l'utilisation prévue des terrains.

2. Les paiements par acomptes

La commune pourra accorder des paiements par acomptes si le propriétaire n'est pas en mesure de s'acquitter de sa contribution en une fois.¹⁾ Toutefois, les règlements prévoient généralement que le solde devra être payé lors de la sanction d'une demande de permis de construire ou de la mutation de l'immeuble, c'est-à-dire au moment où le propriétaire pourra effectivement tirer profit des avantages de l'équipement.²⁾

3. Le problème des terrains agricoles

Un problème particulier se pose au sujet des terrains agricoles touchés par une mesure d'équipement.

En effet, tant que les terrains en question ne seront pas utilisables pour la construction, les mesures d'équipement n'apporteront aucun avantage au propriétaire de ces terrains. C'est la raison pour laquelle les règlements communsux prévoient généralement que les contributions d'équipement concernant des terrains agricoles ne seront exigibles qu'au moment où il seront compris dans une zone

5) Cf. supra p.63 et s.

1) Cf. p. ex. l'art. 91 RU de La Côte-aux-Fées.

2) Cf. l'art. 91 RU de la Côte-aux-Fées.

de construction.¹⁾

4. La compensation avec des avances ou avec des
indemnités d'expropriation

Nous tenons à rappeler que les avances ou acomptes que les propriétaires auront pu verser en cours d'exécution des travaux devront être imputés lors de l'établissement du décompte final.²⁾

Si à l'occasion de l'équipement d'un terrain le propriétaire a fait l'objet d'une procédure d'expropriation et est en même temps tenu de verser des contributions d'équipement, les deux montants seront compensés jusqu'à due concurrence.³⁾

5. Le transfert de la propriété de l'immeuble en cours
de procédure

Si un propriétaire vend son immeuble pour lequel il devra verser des contributions d'équipement en cours de procédure, c'est-à-dire avant la fin des travaux et l'établissement du décompte final, un problème particulier va se poser. En effet, l'obligation de verser des contributions d'équipement est personnelle. Elle touche le propriétaire de l'immeuble concerné. Si l'immeuble est transféré en cours de procédure, le nouveau propriétaire ne deviendra pas sans autre débiteur de la contribution. Afin d'éviter des problèmes à ce sujet, les règlements communaux ont prévu que l'ancien et le nouveau propriétaire pourront être solidairement responsables du paiement des contributions.⁴⁾

1) Cf. l'art. 109 al.3 RU Auvergnier comme exemple.

2) Cf. également supra p.171.

3) Art. 30 al. 4 LEx; cf. l'art. 85 R sur les voies de circulation La Chaux-de-Fonds.

4) Cf. p. ex. l'art. 79 du R sur les voies de circulation La Chaux-de-Fonds.

\$3 L'hypothèque légale

A titre de garantie pour le paiement des contributions d'équipement, la commune a une hypothèque légale sur l'immeuble concerné.

Cette hypothèque est fondée sur les art. 60 et 61 LC. Elle s'éteint si elle n'est pas inscrite au registre foncier dans les trois mois dès la fixation définitive de la contribution (art. 61 al. 1 LC).

L'inscription a comme effet secondaire de rendre la créance productive d'intérêt à 5 % l'an (art. 61. al. 3 LC).

Les règlements communaux ont généralement repris ces dispositions.¹⁾

\$4 L'exécution forcée

Le recouvrement forcé des contributions d'équipement se fera par la voie de poursuite pour dettes. S'agissant d'une créance de droit public au sens de l'art. 43 LP, seule la voie de la poursuite par voie de saisie est possible, la faillite étant exclue. Si une hypothèque légale a été inscrite, la commune pourra agir par la voie de la poursuite en réalisation de gage immobilier. En outre, il y a lieu de relever que la décision définitive fixant le montant de la contribution vaut titre de mainlevée définitive au sens de l'art. 81 LP.

1) Cf. p. ex. l'art. 107 RA St-Aubin-Sauges.

CHAPITRE IV

OBSERVATIONS SUR LA SITUATION ACTUELLE

Section 1. Avantages et inconvénients de la solution neuchâteloise actuelle

Le système neuchâtelois des contributions d'équipement se caractérise par la grande liberté que la législation cantonale laisse aux communes. Hormis certaines limitations du taux des contributions, ces dernières sont pratiquement autonomes et peuvent régler librement les principes concernant le prélèvement des contributions d'équipement sur leur territoire. Si certaines communes ont su tirer profit de cette liberté en promulguant des règlements adaptés aux besoins de l'évolution de la localité, un nombre important de communes, notamment celles de moindre importance, n'ont réglementé qu'imparfaitement les contributions d'équipement ou y ont carrément renoncé. Se trouvant dans l'impossibilité de réclamer des contributions d'équipement, ces communes essayent de prélever des participations par le biais des "taxes de dessertes".¹⁾ Cette situation n'est pas satisfaisante. D'une part, les communes ne disposent pas des fonds nécessaires pour développer leur localité et d'autre part, les propriétaires fonciers ne bénéficient pas d'un même traitement à l'intérieur du canton.

La liberté dont profitent les communes peut certes être considérée comme un avantage. Toutefois, il faut encore que les communes soient en mesure d'en tirer profit. Le droit régissant les contributions causales est assez complexe. Au niveau communal, le prélèvement de telles redevances pose également un problème politique non négligeable. Or ce fait, seules les grandes communes du canton, notamment La Chaux-de-Fonds, ont réussi à adopter une réglementation appropriée. Les communes plus petites ont soit renoncé à l'introduction de contributions ou ont

1) Cf. supra p.157 et ss.

simplement repria des solutiona déjà existantes. Très souvent ces règlements ne sont pas appliqués en pratique.

Si l'on compare la situation neuchâteloise à celle d'autres cantons, on constate qu'un grand nombre de cantons ont choisi de réglementer les contributions causales au niveau cantonal. Ainsi, la récente loi sur les constructions du canton de Soleure oblige les communes à prélever des contributions ou des taxes de raccordement.²⁾ La loi règle également les principes du calcul des contributions,³⁾ ainsi que ceux relatifs à la procédure.⁴⁾

Au niveau cantonal, le Grand conseil (Kantonsrat) a également édicté un règlement sur les contributions d'équipement ("Reglement über Erschliessungsbeiträge und -gebühren für die Gemeinden des Kantons Solothurn"). Ce règlement détermine les ouvrages pour lesquels les communes doivent prélever des contributions. Il fixe également les taux de participation, le mode de calcul des contributions, ainsi que la procédure. Les compétences des communes sont restreintes et clairement définies.⁵⁾

Section 2. Propositions pour une réglementation cantonale unifiée

Nous pensons qu'il est dans l'intérêt des communes et de l'aménagement du territoire de régler les problèmes relatifs aux contributions d'équipement dans des actes émanant du législateur cantonal. Une telle solution permet une application uniforme des contributions dans tout le canton, d'une part et le respect des règles fédérales (LCL, LAT), d'autre part.

Au niveau de la technique législative, plusieurs solutions sont concevables, toutefois, les principes généraux devront toujours être contenus dans une loi au sens for-

2) §§ 108 et 109 LC SO.

3) § 110 LC SO.

4) §§ 111 et aa LC SO.

5) § 118 LC SO et § 2 et 3 ER SO.

mel, afin de respecter le principe de la légalité.¹⁾

Ces règles pourraient être comprises dans la LC ou dans une loi spéciale qui ne concernerait que les problèmes relatifs à l'équipement. Les détails pourraient faire l'objet d'un règlement particulier ou être inclus dans la loi spéciale. Nous pensons qu'il ne serait pas avantageux de les mettre dans la LC, afin de ne pas surcharger cette dernière.

Les règles cantonales devraient couvrir les domaines suivants:

1. Etablir le principe obligeant les communes à prélever des contributions d'équipement.
2. Déterminer les taux des contributions conformément à la LCL et la LAT.
3. Fixer le mode de calcul des contributions.
4. Régler la procédure.

Dans le cadre des dispositions cantonales, les communes pourraient régler certaines questions d'exécution, en particulier déterminer les autorités compétentes au niveau communal. Des compétences plus larges pourraient également être accordées pour des ouvrages de moindre importance (antennes collectives, chauffage à distance) et pour la fixation des tarifs relatifs aux taxes de raccordement et d'utilisation.

1) Cf. supra p.32 et ss.

Appendice

Modification des art. 9 et 10, al. 3 de la loi sur les constructions

Durant la rédaction du présent travail, la LC a été modifiée sur deux points concernant la procédure en matière de contributions d'équipement.¹⁾

Les litiges concernant des décisions prises par les autorités communales en vertu des articles 57 à 59 LC ne seront désormais plus traités par la commission d'estimation en matière d'expropriation, mais pourront faire l'objet d'un recours au département des Travaux publics (art. 10 al. 3 LC). La commission d'estimation reste néanmoins compétente pour fixer les indemnités d'expropriation accordées en vertu de la LC (art. 9 LC).

Dans son rapport, le Conseil d'Etat justifie ces modifications par le fait que la commission d'estimation était peu familiarisée avec le problème des contributions.²⁾

La commission d'estimation reste toutefois compétente pour les cas de contributions découlant de l'art. 30 LEx, la modification ne touchant que les contributions prévues par la LC elle-même. Toutefois, de tels cas ne se présenteront que rarement.

La procédure de recours au département des Travaux publics est régie par la LPJA. La décision du département pourra faire l'objet d'un deuxième recours au Tribunal administratif (art. 10 al. 3 LC).

1) Loi du 15 décembre 1982.

2) Cf. Bull GC Vol. 48 Tome II (1982/83) p.1867 et ss.