

La taxe d'équipement

Groupe C

Introduction

La taxe d'équipement est avec la contribution d'équipement l'une des deux redevances que les communes peuvent percevoir en application de la LCAT pour financer les frais liés à la construction d'infrastructures d'équipement dans la zone d'urbanisation. Le présent document situe cette redevance par rapport aux principales catégories de contributions publiques prélevées dans le canton de Neuchâtel pour financer l'équipement, rappelle les principes à respecter lors de la fixation de la taxe et enfin précise dans quels cas et selon quelles modalités celle-ci doit être perçue.

I. LA TAXE D'EQUIPEMENT PARMIS LES DIVERSES REDEVANCES DESTINEES A FINANCER L'EQUIPEMENT

Trois grandes catégories de redevances peuvent servir à financer les frais d'équipement en zone à bâtir¹ :

1. **L'impôt** est une somme versée par une personne physique ou morale à une collectivité publique pour participer aux dépenses générales de celle-ci. Il est perçu « sans condition », c'est-à-dire qu'il n'est **pas la contrepartie** d'une prestation de la collectivité publique ou d'un avantage particulier dont bénéficierait son débiteur. Il est dû dès qu'une certaine situation économique définie par la loi est réalisée dans la personne ou les biens de l'assujetti².

Certains **impôts** sont dits **d'affectation**, parce que leur produit est destiné à couvrir des dépenses déterminées³.

Les impôts servent à financer **une partie des frais de construction, d'entretien et de renouvellement des équipements**. Ils sont notamment perçus pour supporter l'entretien et le renouvellement des routes, car l'article 82, alinéa 3 de la Constitution fédérale interdit de soumettre l'utilisation des routes publiques à des taxes (cf. ci-dessous I., ch. 3). Quant aux frais de construction des équipements, ils ne peuvent pas être exclusivement financés par des impôts, tout au moins pour les terrains destinés à l'habitation, car l'article 6 de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP), du 4 octobre 1974, exige que des charges de préférence (cf. ci-dessous I. ch. 2) soient prélevées à cet effet.

2. La **charge de préférence** est une participation aux frais d'installations déterminées réalisées par une corporation publique dans l'intérêt général. Elle est mise à la charge des personnes auxquelles ces installations procurent des **avantages économiques particuliers**. Elle doit être calculée d'après la dépense à

couvrir et frapper celui qui bénéficie des installations réalisées, proportionnellement à l'importance des avantages économiques qu'il en retire.

Il faut donc deux conditions pour qu'une personne soit tenue de payer une charge de préférence :

- 1) qu'elle retire un avantage particulier des installations publiques, c'est-à-dire qu'elle en bénéficie davantage que la moyenne des administrés ;
- 2) que l'avantage obtenu soit de nature économique, c'est-à-dire qu'il consiste dans l'accroissement de la valeur d'un bien⁴.

Comme la charge de préférence repose sur l'avantage particulier apporté à un immeuble par une installation, elle peut être prélevée dès que la **simple possibilité d'utiliser** ladite installation existe ; il n'est pas nécessaire que celle-ci soit effectivement utilisée⁵.

La **taxe d'équipement** fait partie des charges de préférence⁶. En effet, elle est perçue indépendamment des frais de raccordement aux équipements, en une seule fois. Elle est exigible lors de l'octroi du permis de construire (art. 118, al. 3 LCAT). Elle sert à financer les **frais de construction** des équipements, et non leur entretien, qui est réglé par les communes (art. 122 LCAT et 43 RELCAT).

3. La **taxe d'utilisation** est le prix que le citoyen doit payer pour un acte administratif qu'il a provoqué ou pour l'utilisation d'une installation ou d'un service publics. Elle est due lors de l'utilisation effective d'une installation⁷.

Certaines taxes d'épuration, ainsi que les taxes perçues par les communes pour la consommation d'eau potable et d'électricité, constituent des taxes d'utilisation. C'est au moyen de ces taxes que les communes peuvent financer l'**entretien**, voire le renouvellement, des équipements.

II. TAXE ET CONTRIBUTION D'EQUIPEMENT SELON LA LCAT

Dans les **secteurs non équipés**, les communes perçoivent pour la construction de l'équipement de base et de détail une **contribution d'équipement**, dont le montant total varie entre 50 et 80% du coût total des travaux (art. 115 LCAT)⁸. Elles doivent déterminer le cercle des propriétaires dont les terrains bénéficieront des équipements à construire (« périmètre intéressé », cf. art. 116, al. 1 LCAT) et partager les frais de construction entre eux en fonction du plus grand volume bâtissable (art. 116, al. 2 LCAT). S'il est établi qu'un terrain retire une plus-value des équipements concernés, son propriétaire devra s'acquitter de la contribution d'équipement, que le bien-fonds soit bâti ou non. Les propriétaires qui ne peuvent tirer aucun profit de la réalisation de l'équipement n'auront pas à participer à son financement (art. 117 LCAT).

La **taxe d'équipement** est perçue dans les **secteurs équipés**. Il s'agit d'une redevance perçue globalement pour le remboursement des dépenses résultant de la construction des diverses infrastructures qui composent l'équipement technique (réseau routier, canalisations d'épuration des eaux usées, réseaux publics de distribution d'eau et d'énergie, chemins pour piétons)⁹. Contrairement à la contribution d'équipement, elle ne concerne pas les terrains non bâtis, puisqu'elle est

perçue en cas de construction nouvelle, d'agrandissement ou de transformation importante (art. 118, al. 3, LCAT), pour financer « après coup » la construction d'équipements réalisés auparavant.

Il appartient aux communes, qui sont responsables de l'équipement de la zone à bâtir selon l'article 109 LCAT, de déterminer lors de la procédure de permis de construire l'état d'équipement du terrain. La notion d'équipement est définie à l'article 19, alinéa 1 LAT, qui prévoit « qu'un terrain est réputé équipé lorsqu'il est 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 déterminer l'état d'équipement d'un terrain, les communes consulteront notamment leur aperçu de l'état de l'équipement (art. 31 OAT), qui distingue les secteurs équipés, partiellement équipés et pas du tout équipés. Si le terrain n'est pas suffisamment équipé pour l'utilisation prévue, le permis de construire ne pourra pas être délivré (art. 22, alinéa 2, lettre b, LAT) et il conviendra d'abord de prendre les mesures nécessaires à cet effet et de facturer une contribution d'équipement aux propriétaires pour les équipements nouvellement construits.

Selon le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui de la LCAT de 1986¹⁰, un **secteur partiellement équipé** est celui où existeraient par exemple les routes, mais pas les canaux égouts, l'eau et l'électricité. Par contre, si un équipement existe mais se révèle insuffisant (route à élargir, trottoirs à aménager, conduites à remplacer), le Conseil d'Etat est parti du principe qu'il était très difficile, dans la pratique, de réclamer une contribution aux propriétaires, sauf lorsque les travaux nécessaires consistent véritablement dans une construction nouvelle. Certaines communes du canton ont prévu la possibilité de couvrir par la taxe d'équipement le renforcement de la puissance de conduites électriques, en calculant la taxe pour cet équipement au prorata des ampères supplémentaires fournies. Le Tribunal administratif n'a toutefois pas encore eu l'occasion de se prononcer sur la validité de cette solution.

La contribution et la taxe d'équipement peuvent être **combinées** dans les **secteurs partiellement équipés** (art. 114, al. 2 LCAT). Ainsi, dans les secteurs partiellement équipés au sens du rapport du Conseil d'Etat, une contribution d'équipement est perçue pour la construction des équipements manquants, tandis que la taxe d'équipement finance les équipements existants, lorsque le propriétaire construit.

Pour le reste, le paiement de la contribution d'équipement exclut celui de la taxe. En effet, ces redevances sont destinées à couvrir les mêmes frais. Il faut donc éviter qu'en raison de l'écoulement d'un certain laps de temps entre la réalisation de l'équipement – avec le paiement de la contribution d'équipement correspondante – et le moment la construction de son terrain par le propriétaire, la commune ne lui demande de participer deux fois aux frais d'équipement du terrain. Dans une telle hypothèse, le propriétaire s'acquitterait de redevances trop élevées par rapport à la plus-value apportée à son terrain. C'est pourquoi l'article 120 LCAT exige que les communes tiennent un contrôle des contributions et taxes d'équipement perçues. Il leur appartient donc de tenir un registre de ces redevances, sous une forme aisément consultable. Un tel registre doit être organisé par parcelle et non par propriétaire, car un nouveau propriétaire, qui a acheté un terrain équipé, ne peut pas

être tenu de financer une seconde fois des infrastructures existantes. Il devrait au minimum contenir :

- le numéro de parcelle ;
- le genre de contribution facturée (contribution ou taxe d'équipement) ;
- pour les contributions d'équipement : la date de la décision fixant la redevance du propriétaire, le montant de la contribution, les équipements concernés et les paiements intervenus (si des avances ont été perçues, si la perception de la contribution est différée ou si le débiteur ne s'est pas entièrement acquitté de son dû). On peut aussi imaginer qu'une copie de la décision fixant la contribution soit insérée dans le registre ;
- pour la taxe d'équipement : la référence à la décision octroyant le permis de construire, qui va indiquer quels travaux entrepris par le propriétaire ont donné lieu au paiement de la taxe et comment celle-ci a été calculée.

III. FIXATION DU MONTANT DE LA TAXE D'EQUIPEMENT

Il appartient aux communes de fixer dans un **règlement du Conseil général** les montants de la taxe d'équipement (art. 114, al. 3 LCAT). Comme il est très difficile de déterminer de manière exacte l'avantage précis retiré par chaque bénéficiaire d'un équipement construit précédemment, parfois depuis de nombreuses années, on mesure cet avantage à l'aide de critères schématiques, mais aisément identifiables et d'application facile, tels que la surface de l'immeuble, son volume ou sa valeur d'incendie¹¹. Dans la plupart des communes, la taxe d'équipement est calculée en fonction de la surface de la parcelle desservie et du volume SIA de la construction concernée. C'est pourquoi le présent document se réfère toujours à ce système de calcul.

Plusieurs **principes** doivent être respectés lors de la fixation des montants de la taxe d'équipement¹² :

- 1) Le principe de la **légalité** : comme les autres charges de préférence, la taxe d'équipement doit reposer sur une base légale, c'est-à-dire que le cercle des personnes assujetties, l'objet de la taxe et les bases de calcul doivent figurer dans une loi au sens formel, en d'autres termes dans un texte adopté par l'organe législatif et soumis à référendum. C'est pourquoi l'article 114, alinéa 3 LCAT exige que les montants de la taxe soient fixés dans un règlement du Conseil général. Le débiteur de la taxe et les circonstances qui donnent lieu à sa perception sont définies par la LCAT (art. 114, alinéa 1 et 118, alinéa 3 LCAT).
- 2) Le principe de la **couverture des frais** : le produit total de la taxe ne doit pas dépasser le total des dépenses liées à la construction des équipements. Dans le cas des taxes d'utilisation, il est concevable de créer des réserves financières, avec toute la prudence nécessaire, pour anticiper les frais importants dus à l'entretien des équipements¹³. Il n'en va pas de même pour la taxe d'équipement, qui se trouve dans un rapport étroit avec le financement des infrastructures puisqu'elle sert à payer leur construction¹⁴.

Le principe de la couverture des frais est illustré par l'article 118, alinéa 2

LCAT, selon lequel le montant de cette redevance ne doit pas dépasser celui de la contribution d'équipement. En d'autres termes, la taxe d'équipement ne doit pas être supérieure à ce que les propriétaires auraient payé s'ils avaient financé les équipements lors de leur construction. Or, il n'est pas toujours aisé de déterminer le coût d'infrastructures réalisées parfois fort longtemps avant la perception de la taxe. C'est pourquoi le service de l'aménagement du territoire a chargé un bureau d'ingénieur d'établir une étude générale sur le coût d'équipement des terrains des terrains à bâtir, qui détermine des "coûts standard" à ce sujet, en fonction de différents types de quartier (topographie et nature du terrain, proximité d'autres services publics, etc.). Cette étude, qui date de 1997, peut être consultée auprès du service de l'aménagement du territoire et peut servir de base à la fixation du montant de la taxe d'équipement.

3) Le principe de **l'équivalence** : ce principe – qui découle du principe de la proportionnalité – signifie que le montant de la taxe d'équipement doit correspondre à la valeur objective de la prestation dont elle est la contrepartie. En effet, le respect du principe de la couverture des coûts n'implique pas forcément que cette condition soit remplie. Le montant de la taxe doit donc se situer dans des limites raisonnables et ne doit pas rendre excessivement difficile le recours aux installations. Toutefois, le principe même de l'équivalence résulte déjà de la notion d'avantage économique particulier¹⁵.

Les règlements communaux fixant les montants de la taxe d'équipement, généralement les règlements d'aménagement, prévoient une **indexation** de celle-ci. Pendant longtemps, il a été d'usage de se référer à l'indice zurichois des coûts de la construction. Désormais, il est recommandé d'indexer la taxe d'équipement en fonction de l'indice semestriel suisse des prix de la construction établi par l'office fédéral de la statistique depuis octobre 1998. Cet indice, qui peut être consulté sur le site Internet de l'OFS, via le site officiel des autorités fédérales, se réfère à toute la Suisse mais contient également des chiffres pour l'espace Mittelland (BE, FR, JU, NE, SO)¹⁶.

IV. FAITS DONNANT LIEU A LA PERCEPTION DE LA TAXE D'EQUIPEMENT

Les faits qui provoquent la perception de la taxe d'équipement sont énoncés par l'article 118, alinéa 3 LCAT et les communes ne peuvent pas les définir différemment. Il s'agit :

- 1) de toute **construction nouvelle**. Dans ce cas, la taxe sera généralement calculée en fonction des m² de la parcelle concernée et des m³ SIA de la nouvelle construction. Toutefois, si une deuxième construction nouvelle est érigée sur un terrain pour lequel une taxe d'équipement a déjà été perçue lors de la construction d'un premier bâtiment, la taxe au m² ne devrait pas être perçue une deuxième fois. Seule la taxe au m³ devrait être facturée. D'où l'utilité de posséder un registre des contributions et taxes d'équipement payées.
- 2) par ailleurs, on a estimé que dans certains cas, la perception d'une **taxe complémentaire** se justifiait pour des motifs d'égalité de traitement : le

propriétaire qui agrandit ou transforme après coup son immeuble doit s'acquitter d'une redevance qui le mette dans la même situation que les propriétaires qui ont réalisé ces aménagements au moment de la construction déjà¹⁷. C'est pourquoi la LCAT prévoit qu'une taxe d'équipement doit être prélevée pour :

a) tout **agrandissement**, qu'il puisse être qualifié d'important ou non. On parle d'agrandissement lorsque le volume extérieur de la construction augmente ou que des éléments extérieurs comme une terrasse sont ajoutés¹⁸. La taxe est alors facturée en fonction des m³ SIA, puisque la taxe au m² a, sauf exception, déjà été facturée lors de la construction. Pour le calcul des m³ SIA, il convient de se référer à la norme SIA No 116, intitulée « Normes pour déterminer le prix au m³ des bâtiments », du 5 avril 1952.

b) toute **transformation importante**. Dans ce cas également, la taxe sera facturée en fonction des m³ SIA. La notion de « transformation importante » est plus difficile à cerner que celle d'agrandissement. En tous les cas, il s'agit de travaux allant au-delà d'une simple rénovation, qui correspond à tous les travaux d'entretien, de réparation et de modernisation qui laissent intacts le volume, l'aspect extérieur et la destination d'un immeuble¹⁹.

Les cas de changement d'affectation d'un bâtiment, qui impliquent parfois très peu de travaux, posent tout particulièrement problème. Dans sa pratique, le Département de la gestion du territoire s'est inspiré de la jurisprudence du Tribunal administratif en matière d'obligation d'aménager des places de stationnement sur fonds privés. En effet, cette obligation intervient également en cas de transformations importantes d'une construction (art. 26 RELConstr.). Selon le Tribunal administratif, le coût des travaux n'est pas un critère suffisant à lui seul, mais constitue néanmoins un indice important, selon qu'il est très élevé ou très faible. Toutefois, la notion de transformation importante implique aussi une modification de l'organisation et/ou de l'affectation du volume « habitable » ou « utilisable » de l'immeuble²⁰.

Le Département de la gestion du territoire a été d'avis que la perception d'une taxe d'équipement complémentaire n'était pas justifiée dans le cas d'une usine dont le coût de construction était estimé à Fr. 4'500'000.—(valeur ECAI), qui avait été transformée en surfaces commerciales et tertiaires pour le prix de Fr. 135'000.--. La construction du bâtiment avait déjà donné lieu à la perception d'une taxe d'équipement et les travaux n'avaient pas entraîné de modifications fondamentales de l'organisation ou de l'affectation des volumes existants. Seules des cloisons intérieures et une porte supplémentaire sur une façade avaient été aménagées. L'affectation de certains locaux avait été modifiée, mais dans le sens d'une utilisation moins intensive, puisque des ateliers avaient été remplacés par des dépôts et des bureaux²¹.

Dans ce genre de cas, il est important de se rappeler que seule une augmentation de l'utilité des prestations de la collectivité se traduisant par une plus-value réelle ou potentielle de l'immeuble justifie le versement d'une taxe complémentaire. Sinon, notamment s'il n'existe aucun lien de causalité entre les travaux entrepris par le propriétaire et l'augmentation de la plus-value, la redevance n'est plus une charge de préférence, mais devient un impôt²².

V. MODALITES DE PERCEPTION DE LA TAXE D'EQUIPEMENT

Mode de facturation et débiteur de la taxe

Le débiteur et le montant de la taxe doivent être indiqués dans une **décision motivée** au sens de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979. Cette décision doit énoncer la manière dont la taxe d'équipement a été calculée dans le cas concret (surface et volume retenus pour le calcul) et mentionner des voies et délai de recours (recours possible dans les 20 jours dès la notification de la décision, auprès du Département de la gestion du territoire).

Selon l'article 118, alinéa 3 LCAT, la taxe d'équipement est **exigible** lors de l'octroi du permis de construire. C'est donc en fonction de la situation telle qu'elle se présente lors de l'octroi du permis de construire que l'on calculera le montant de la redevance et que l'on déterminera son débiteur. Par conséquent, la taxe d'équipement est due par celui qui est propriétaire du terrain concerné lors de l'octroi du permis de construire. Si le terrain est vendu par la suite, l'ancien propriétaire reste débiteur de la taxe, car aucune disposition légale ne prévoit que l'obligation de payer cette redevance est « transmise » à un nouveau propriétaire²³.

Le raisonnement serait identique si la commune facturait la taxe d'équipement non pas en même temps que le permis de construire, mais ultérieurement. Toutefois, une taxation ultérieure n'est pas envisageable : d'une part, la bonne foi du propriétaire commande qu'il puisse avoir une vue d'ensemble de ce que lui coûtera sa construction lors de l'octroi du permis de construire. D'autre part, des problèmes de prescription pourraient se poser (cf. ci-dessous). La fixation de la taxe d'équipement doit dès lors faire partie intégrante de la décision octroyant le permis de construire.

Les copropriétaires d'un immeuble sont solidairement responsables des taxes d'équipement afférentes à celui-ci. Ils sont donc tous responsables du paiement de la totalité de la taxe²⁴.

Prescription

La LCAT ne prévoit pas que le droit de facturer ou d'encaisser une taxe d'équipement se prescrit après un certain temps. Si le règlement communal ne prévoit pas une telle solution, la pratique neuchâteloise applique par analogie le système prévu par la loi sur les contributions directes (LCdir), du 21 mars 2000, pour les impôts directs :

- Le droit de notifier au propriétaire une décision fixant le montant de la taxe d'équipement (« **droit de taxer** ») se prescrit dans les **5 ans à compter de l'octroi du permis de construire**. C'est pourquoi, pour éviter tout problème, il est judicieux de taxer le propriétaire lors de l'octroi de l'autorisation de construire ;
- Le **droit d'encaisser ou de percevoir la taxe d'équipement** se prescrit dans les **5 ans dès l'entrée en force de la décision exigeant le paiement de la taxe d'équipement, c'est-à-dire de l'autorisation de construire**. Passé ce délai, le paiement de la taxe ne pourra plus être exigé du propriétaire. Il n'est

pas exclu qu'à certaines conditions, par exemple lorsque le débiteur paye une partie de la taxe ou lorsque la commune lui notifie un commandement de payer, on puisse considérer que le délai de prescription est interrompu et repart « à zéro »²⁵. Mieux vaut toutefois être attentif au risque de prescription pour garantir l'encaissement de la taxe d'équipement. Un encaissement de la taxe par acomptes successifs pourrait notamment poser problème à cet égard. Par conséquent, dans la mesure du possible, il est préférable que la taxe d'équipement soit payée en une fois.

Si le propriétaire renonce à construire ou laisse son autorisation de construire se périmier pour une autre raison (art. 37 LConstr.), la cause qui fondait l'obligation de payer une taxe d'équipement disparaît. Dans un tel cas, la commune devra rembourser la taxe²⁶.

Conclusion

Dans la pratique, les communes sont plus souvent amenées à percevoir des taxes que des contributions d'équipement. Or, le calcul de cette redevance se révèle complexe dans certains cas. Cependant, la prise en compte des caractéristiques principales de la taxe donnera aux autorités communales des repères importants pour mener à bien leurs tâches dans ce domaine.

Neuchâtel, le 18 mars 2002/LW

Notes

1. N.B. : la terminologie peut varier.
2. Knapp, Précis de droit administratif, 1991, N. 2770ss ; Buffat, Les taxes liées à la propriété foncière, en particulier dans le canton de Vaud, thèse Lausanne 1989, p. 21ss.
3. RJN 1986 p. 159
4. Buffat, op. cit., p. 41/42
5. Reitter, Les contributions d'équipement, plus particulièrement en droit neuchâtelois, thèse Neuchâtel 1986, p. 103 ; RJN 1982 p. 174
6. Art. 117 LCAT ; Bulletin du Grand Conseil 1984.85, p. 1718
7. Reitter, op. cit., p. 16 et 18
8. Dans les zones de constructions basses et dans les zones spécifiques (art. 53, al. 1 LCAT), les frais de construction des équipements peuvent être mis, respectivement sont, à la seule charge des propriétaires (art. 5c, al. 2 du décret de 1966 sur la protection des sites naturels du canton et 53, al. 3 LCAT).
9. F. Meyer Stauffer, La planification de l'équipement de la zone à bâtir, contribution présentée lors de la journée d'étude de l'ASPAN sur l'équipement de la zone à bâtir, du 18 mai 1995, p. 10
10. Bulletin du Grand Conseil 1984-85, p. 1719
11. ATF 109 la 325 – JT 1985 I 613 ; RJN 1996 p. 202
12. Knapp, op. cit., N. 2806ss; Reitter, op. cit., p. 32ss; Buffat, op. cit., p. 78ss;
13. ATF 118 la 320
14. F. Meyer Stauffer, op. cit., p. 8/9
15. idem, p. 9
16. www.admin.ch (page d'accueil des autorités fédérales) ; www.statistik.admin.ch (office fédéral de la statistique)
17. RJN 1996 p. 202
18. RJN 1996 p. 192
19. DFJP/OFAT, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, N. 14 ad art. 22
20. RJN 1994 p. 176 ; RJN 1983 p. **194**
21. RJN 1996 p. 199
22. RJN 1996 p. 202
23. ATF 103 la 28, consid. 2 – JT 1979 I 42
24. ATA du 28 avril 1995 en la cause N.P. contre commune de C. et Département de la gestion du territoire
25. Art. 135 CO
26. Jomini, in Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 1999, N. 55 ad art. 19