

JU_GERICHTE ADM 2020 13 vom 9. Dezember 2020

JU Tribunal cantonal, 2020-12-09, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ju_gerichte_ADM_2020_13

FR: JU_GERICHTE ADM 2020 13 du 9 décembre 2020

IT: JU_GERICHTE ADM 2020 13 del 9 dicembre 2020

Regeste

Art. 5 LAT et 111b al 3 let a LCAT : la contribution de plus-value est due par le propriétaire du terrain au moment du changement d'affectation.

Erwägungen

E. 2

B. Par contrat de vente immobilière du 1er mars 2010, minute no xxx1, la recourante a acquis la parcelle no yyy du ban de U._____ d'une contenance de 795 m2 pour un montant de CHF 159'000.-, soit au prix de CHF 200.-/m2, à la Commune municipale de U._____. C. Le 12 septembre 2017, la révision du plan d'aménagement local de U._____ a été approuvée par la Section de l'aménagement du territoire du Service du développement territorial (dossier SDT 19 à 22). Suite à cette révision, la parcelle no yyy, précédemment classée en zone d'utilité publique, a été classée en zone mixte B (dossier SDT p. 24-29). D. Par contrat de vente immobilière minute no zzz du 19 juillet 2019, la recourante a vendu les parcelles nos xxx2 et yyy à B._____ pour le prix global de CHF 1'754'000.-. E. Par décision du 25 septembre 2019 (dossier SDT p. 60-62), confirmée sur opposition le 13 décembre 2019 (dossier SDT p. 70-73), le Service du développement territorial (ci-après : l'intimé) a fixé à CHF 24'502.80 la contribution de plus-value due par la recourante suite au classement de la parcelle no yyy du ban de U._____ en zone mixte B, secteur a (MBa). La décision précise que cette contribution est exigible dès l'entrée en force de la présente décision, la parcelle no yyy ayant déjà été aliénée depuis le changement d'affectation à l'origine de la présente décision. F. Par mémoire de recours du 17 janvier 2020, la recourante a conclu à l'admission du recours et, partant, à l'annulation de la décision sur opposition susmentionnée, sous suite des frais et dépens. En substance, elle estime que la décision attaquée viole le droit sous trois angles. Celle-ci contrevient à l'esprit et au but de l'art. 5 LAT, repose sur une mauvaise interprétation de l'art. 111b al. 3 let. a LCAT et contrevient à la règle de la protection de l'arbitraire prévue à l'art. 9 Cst. Elle fait par ailleurs valoir qu'un courrier du 10 mai 2019 de l'intimé ne lui est pas parvenu. Ledit courrier l'informait que sa parcelle no yyy, précédemment en zone d'utilité publique A, était désormais affectée en zone mixte B et que cela engendrait une plus-value foncière qui ferait l'objet d'une évaluation. Le 26 août 2019, un projet de décision lui est parvenu. Celui-ci faisait référence au courrier du 10 mai 2019 alors que ce dernier ne lui était pas parvenu. G. Dans sa réponse du 24 avril 2020, l'intimé a conclu au rejet du recours et à la confirmation de la décision sur opposition susmentionnée, sous suite de frais et dépens. H. Prenant position le 20 mai 2020, la recourante a confirmé l'intégralité de son mémoire de recours. I. Appelée en cause par ordonnance du 11 novembre 2020, B._____, qui a acheté l'immeuble no yyy du ban de U._____ le 19 juillet 2019, a informé la Cour de

E. 3

céans qu'elle n'était aucunement concernée par le présent litige. La présidente de la Cour administrative a considéré que l'appelée en cause avait renoncé à intervenir dans la procédure par ordonnance du 19 novembre 2020. J. Il sera revenu en tant que besoin sur les autres éléments du dossier. En droit : 1. La Cour administrative du Tribunal cantonal est compétente pour statuer sur le recours de droit administratif déposé par le recourant conformément aux art. 114a LCAT et 160 let. b Cpa. Le recours a été déposé dans les formes et délai légaux (art. 96, 98, 117 al. 1, 118 let. a, 121 al. 1, 126 et 127 Cpa), par une personne disposant manifestement de la qualité pour recourir (art. 120 let. a Cpa), dans la mesure où la recourante, bien qu'elle ne soit plus propriétaire de la parcelle no yyy du ban de U._____, est destinataire de la décision litigieuse. Le recours est recevable et il y a lieu d'entrer en matière. 2. Est litigieuse en l'espèce la plus-value fixée par l'intimé au sens des art. 5 LAT et 111ss LCAT due par la recourante suite au changement de zone de la parcelle no yyy du ban de U._____.

E. 3.1

Selon l'art. 5 LAT, le droit cantonal établit un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement (al. 1). Les avantages résultant de mesures d'aménagement sont compensés par une taxe d'au moins 20%. La compensation est exigible lorsque le bien-fonds est construit ou aliéné. Le droit cantonal conçoit le régime de compensation de façon à compenser au moins les plus-values résultant du classement durable de terrains en zone à bâtir (al. 1bis). Le produit de la taxe est utilisé pour financer les mesures prévues à l'al. 2, ou d'autres mesures d'aménagement du territoire prévues à l'art. 3, en particulier aux al. 2, let. a, et 3, let. abis (al. 1ter). Lors du calcul de la taxe, le montant qui est utilisé dans un délai approprié pour l'acquisition d'un bâtiment agricole de remplacement destiné à être exploité à titre personnel est déduit de l'avantage résultant d'un classement en zone à bâtir (al. 1quater). Le droit cantonal peut prévoir une exemption de la taxe dans les cas suivants : elle serait due par une collectivité publique (let. a) ; son produit escompté serait insuffisant au regard du coût de son prélèvement (let. b, al. 1quinquies). En cas d'impôt sur les gains immobiliers, la taxe perçue est déduite du gain en tant que partie des impenses (al. 1sexies). Une juste indemnité est accordée lorsque des mesures d'aménagement apportent au droit de propriété des restrictions équivalant à une expropriation (al. 2). Les cantons peuvent prescrire la mention au registre foncier du versement d'indemnités dues par suite de restrictions au droit de propriété (al. 3).

E. 3.2

La notion d'avantage majeur est une notion de droit fédéral. Il s'agit toutefois d'une notion juridique indéterminée, de sorte qu'il faut laisser à la juridiction cantonale une certaine latitude de jugement (ATF 132 II 401 consid. 2.1 et les références citées ; 131 II 571 consid. 2.1). Il doit être de nature économique et s'apprécier selon l'ensemble des circonstances (ATF 132 II 401 consid. 2.1 ; TF 1C_184/2014 du 23 février 2015 consid. 2.1). L'art. 111 LCAT dispose que les avantages et les inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement ou de l'octroi d'autorisations exceptionnelles hors de la zone à bâtir font l'objet d'une compensation. Selon l'art. 111a al. 1 LCAT, l'augmentation de la valeur d'un bien-fonds est réputée constituer un avantage majeur lorsqu'elle résulte : de l'affectation du bien-fonds à la zone à bâtir (let. a) ; d'un changement d'affectation ou d'une augmentation des possibilités d'utilisation à l'intérieur de la zone à bâtir (let. b) ; d'une autorisation exceptionnelle hors de la zone à bâtir liée à un changement d'affectation, à l'exclusion de

celles fondées sur l'article 24b de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (let. c). L'alinéa 2 de l'art. 111a LCAT prévoit que la plus-value est la différence entre la valeur vénale estimée du bien-fonds avant et après la mesure d'aménagement ou l'octroi de l'autorisation exceptionnelle. Lorsque plusieurs biens-fonds bénéficiant de la mesure d'aménagement appartiennent à un même propriétaire, la plus-value est calculée sur l'ensemble desdits biens-fonds. L'alinéa 3 de cette disposition prévoit que la contribution est due : en cas d'affectation à la zone à bâtir, de changement d'affectation ou d'augmentation des possibilités d'utilisation à l'intérieur de la zone à bâtir, par le propriétaire du bien-fonds au moment où la contribution est fixée (let. a) ; en cas d'autorisation exceptionnelle hors de la zone à bâtir, par son bénéficiaire (let. b). 5 En cas de changement successif d'affectation du fonds, seule la dernière situation avant la mesure d'aménagement causale doit être prise en considération pour la comparaison (REEB, Quelques aspects du système neuchâtelois de la compensation des avantages résultant des mesures d'aménagement, in : Revue suisse de jurisprudence, 2008, Nr. 19, p. 450 ; TF 1C_290/2007 consid. 4.4).

E. 3.3

Selon l'art. 111b al. 1 LCAT, en cas de plus-value, l'Etat perçoit une contribution comme il suit : 30% lorsque la plus-value résulte de l'affectation du bien-fonds à la zone à bâtir ou d'une autorisation exceptionnelle hors de la zone à bâtir (let. a) ; 20% lorsqu'elle résulte d'un changement d'affectation ou d'une augmentation des possibilités d'utilisation à l'intérieur de la zone à bâtir (let. b). La notion de «compensation équitable» indique qu'elle n'a pas à être intégrale et que le propriétaire peut ainsi bénéficier d'une partie de l'avantage créé par la mesure de planification. Selon la jurisprudence, la compensation est équitable si le montant est proportionnel à l'avantage et si, cumulé à d'autres contributions, il n'apparaît pas confiscatoire, ou autrement dit, en se référant à l'ATF 105 Ia 134 consid. 3b (JdT 1998 I 550), s'il ne dépasse pas la limite de 60% (ATF 143 II 568 consid. 7.2 = JdT 2018 I 278 et les références citées ; cf. ég. Territoire et Environnement, Juillet no 4/13, p. 4 s.). S'agissant du taux minimal de la contribution, les cantons ne disposent d'aucune marge de manœuvre ; s'ils veulent se borner à respecter l'exigence minimale découlant du droit fédéral (art. 5 al. 1bis 1ère phrase LAT), ils n'ont pas la faculté d'adopter un taux inférieur à 20% ; dans le cas contraire, cela doit déboucher sur l'application de l'art. 38a al. 4 et 5 LAT (POLTIER, Commentaire pratique LAT, 2016, no 54 ad art. 5).

E. 3.4

En vertu de l'art. 111c LCAT, après consultation de la commune, le Service du développement territorial arrête le montant de la plus-value et celui de la contribution au moment où la mesure d'aménagement ou l'autorisation exceptionnelle entre en force (al. 1). Dans l'exercice de cette tâche, le Service du développement territorial peut faire appel à des estimateurs externes, indemnisés selon les mêmes principes que les estimateurs cantonaux collaborant à l'évaluation et au contrôle des valeurs officielles (al. 2). La contribution est exigible dès le moment où le bien-fonds est construit ou aliéné (al. 3). En règle générale, est réputé aliéné tout acte juridique pouvant donner lieu à la perception d'un impôt sur les gains immobiliers. Un immeuble est réputé construit dès le moment où il est fait usage du permis de construire ou de l'autorisation exceptionnelle (al. 4). Lorsque des circonstances particulières le justifient, le Service du développement territorial peut, à la demande du débiteur, accorder des facilités de paiements. Dans tous les cas, l'aliénation du bien-fonds ou l'utilisation de l'autorisation exceptionnelle rend la contribution exigible (al. 5). En cas

de retard dans le paiement, la créance porte intérêt au taux fixé par le Gouvernement (al. 6). 6 Le caractère majeur de l'avantage procuré par la mesure d'aménagement doit être apprécié au regard de la variation réelle et concrète de la valeur de l'immeuble en cause et non dans l'abstrait. Est déterminante la possibilité effective d'utiliser la parcelle pour la construction d'une manière conforme à la zone dont elle fait désormais partie (TF 1C_184/2014 précité consid. 2.2 ; TF 1C_290/2007 du 28 janvier 2008 consid. 4). Cette valeur objective s'estime par comparaison du prix du terrain avant et après la mesure d'aménagement, en s'appuyant sur des critères objectifs. En cas de vente, l'estimation ne peut se baser uniquement sur les prix effectivement payés, ni sur la valeur cadastrale (ATF 132 II 401 consid. 2.1 ; TF 1C_184/2014 précité consid. 2.2). Il n'y a pas lieu de tenir compte de circonstances particulières comme le fait que le propriétaire avait acquis l'immeuble, avant la mesure d'aménagement, à un prix dépassant sa valeur objective, ni un éventuel remaniement parcellaire ou une vente pour provoquer une réunion avec les articles adjacents. En revanche, le caractère objectif des valeurs à comparer impose qu'il soit tenu compte de toutes les caractéristiques de l'immeuble en question (situation, équipements existants, accessibilité, qualité du sol, etc. ; CDP.2019.173 du 20 janvier 2020 consid. 2c et les références citées). Selon le message du Gouvernement jurassien, l'estimation devrait normalement pouvoir se faire selon les règles applicables à l'estimation des immeubles en droit fiscal (JDD no 10 du 17 juin 2015, p. 460). Pour fixer le montant de la plus-value, il sera nécessaire dans certains cas de recourir à des experts pour déterminer la valeur du bien-fonds avant et après la mesure d'aménagement (JDD no 10 du 17 juin 2015, p. 464).

E. 3.5

Le caractère majeur de l'avantage implique également que les différences de valeur peu importantes ou insignifiantes ne doivent pas être prises en considération. La plus-value doit donc avoir un certain poids par rapport à la valeur normale du bien-fonds (ATF 132 II 401 consid. 2.1 et les références citées). Les cantons ne sont pas tenus de compenser la moindre variation de valeur des biens-fonds, ce qui serait en effet déraisonnable eu égard à la charge administrative que cela impliquerait (Territoire et Environnement, Juillet no 4/13, p. 4 s.). Il faut rappeler que le législateur fédéral n'a imposé que la compensation des avantages et inconvénients «majeurs» dans le but d'éviter, en application aussi du principe de proportionnalité, des dépenses administratives et financières excessives s'agissant de mouvements de valeur insignifiants. L'art. 5 al. 1quinquies let. b LAT part de la même idée, en donnant aux cantons la possibilité de prévoir une certaine exemption, qui clarifie le critère du caractère «majeur» (ATF 143 II 568 consid. 4.4, JdT 2018 I 278). La doctrine relève que l'art. 5 al. 1quinquies let. b LAT laisse les cantons libres de définir à partir de quelle plus-value la taxe sera prélevée. Tant le principe de la proportionnalité que l'art. 5 al. 1 LAT, en vertu duquel le régime de compensation à établir ne doit porter que sur les avantages majeurs, contraignent cependant les cantons à fixer un tel seuil (Terre et Environnement, Juillet no 4/13, p. 8 s.). La proposition présentée à l'époque par le Conseil des Etats, qui prévoyait d'exempter les plus-values inférieures à CHF 30'000.-, bien qu'elle n'ait pas été retenue, peut néanmoins être considérée comme valeur indicative (ATF 143 II 568 consid. 7.2, JdT 2018 I 278). Au niveau cantonal, l'art. 111b al. 2 LCAT dispose que le Gouvernement fixe le montant de la plus-value en-deçà duquel aucune contribution n'est perçue. Celui-ci l'a fixé à CHF 10'000.- (cf. art. 1 de l'Arrêté fixant le montant de la plus-value en-deçà duquel aucune contribution au sens de l'article 111b de la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire n'est perçue ; RSJU 702.61). Deux dispositions prévoient par ailleurs des exemptions au régime de la compensation. L'art.

111b al. 4 LCAT dispose que les collectivités publiques et leurs établissements ne sont pas assujettis à la contribution lorsque la plus-value est réalisée sur un bien-fonds leur appartenant et nécessaire à l'accomplissement de tâches publiques. L'art. 111e LCAT prévoit quant à lui que le Gouvernement peut exonérer de la plus-value les personnes qui aliènent leur bien-fonds sans bénéfice dans un but d'utilité publique ou lorsque le bien-fonds appartient à une personne chargée d'une tâche publique et qu'il est affecté à cette tâche. 4.

E. 4

Les dispositions transitoires de l'art. 38a al. 4 LAT prévoient que les cantons établissent une compensation équitable des avantages et inconvénients majeurs résultant des exigences de l'art. 5 LAT dans les 5 ans à compter de l'entrée en vigueur de la modification du 15 juin 2012 ; à l'échéance du délai prévu, aucune nouvelle zone à bâtir ne peut être créée dans les cantons qui ne disposent pas d'un régime de compensation équitable répondant aux exigences de l'art. 5 (al. 5 : compte tenu de l'entrée en vigueur de la loi le 1er mai 2014, le délai échoit le 30 avril 2019, RO 2014 899). Selon l'art. 52a al. 5 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT ; RS 701.1), la désignation des cantons prévue à l'art. 38a, al. 5, 2e phrase, LAT se fait à l'échéance du délai sous forme d'annexe à la présente ordonnance. Afin de respecter le mandat législatif figurant à l'art. 5 LAT et dans le délai imposé par l'art. 38a al. 4 et 5 LAT, le législateur jurassien a adopté les art. 111 à 111k LCAT le

E. 4.1

En se fondant sur une interprétation téléologique et historique de l'art. 5 LAT, la recourante estime que la contribution sur la plus-value ne doit pas être perçue de manière inconditionnelle. Le législateur voulait avant tout maintenir un équilibre entre les différents propriétaires dont les parcelles ont fait l'objet d'un changement d'affectation de zone. Le but était de rétablir une certaine égalité entre le propriétaire dont le terrain a pris beaucoup de valeur suite à un dézonage et respectivement, le propriétaire dont le terrain a perdu de la valeur.

E. 4.2

Comme la Cour de céans l'a déjà relevé dans les arrêts ADM 15/2020 du 1er septembre 2020 et 16/2020 du 2 septembre 2020, s'agissant des interprétations téléologique et historique de l'art. 5 LAT, il convient de relever les éléments suivants. L'art. 5 LAT est fondé sur l'article 75 Cst. qui prévoit que la Confédération fixe les principes applicables à l'aménagement du territoire. Celui-ci incombe aux cantons et sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire (al. 1). La Confédération encourage et coordonne les efforts des cantons et collabore avec eux (al. 2). Dans l'accomplissement de leurs tâches, la Confédération et les cantons prennent en considération les impératifs de l'aménagement du territoire (al. 3). En donnant à la Confédération la compétence d'édicter par voie législative les principes applicables dans le domaine de l'aménagement du territoire, l'art. 75 Cst. lui accorde également le droit d'obliger les cantons à prévoir un régime de compensation permettant de tenir compte des avantages et inconvénients qui résultent de mesures d'aménagement. Ce régime de compensation doit contribuer à l'obtention d'une utilisation rationnelle du sol (RIVA, Commentaire pratique LAT : no

E. 4.3

Au cas particulier, la recourante conteste le fait qu'elle tire un « avantage majeur » du changement d'affectation de la parcelle no yyy, dans la mesure où si elle est effectivement contrainte de s'acquitter de la contribution sur la plus-value, elle aura, sur la vente de la parcelle no yyy, perdu CHF 2'442.80, soit la différence entre la contribution de la plus-value de CHF 24'502.80 et la valeur estimée de la parcelle lors de la vente immobilière du 19 juillet 2019, soit CHF 22'060.-. En l'espèce, il est établi que, suite à la révision du plan d'aménagement local de la Commune de U. _____, approuvée par l'intimé, la parcelle no yyy a été classée

E. 4.4

Au vu de ce qui précède, ce premier grief doit être rejeté. 5. Dans un second grief, la recourante prétend que la décision attaquée repose sur une mauvaise interprétation de l'art. 111b al. 3 let. a LCAT. Selon elle, il ressort clairement de l'interprétation littérale de cette disposition que la volonté du législateur était de taxer le propriétaire de la parcelle au moment où la contribution est fixée. En l'occurrence, la décision de perception de la contribution de la plus-value est intervenue le 25 septembre 2019, soit après l'aliénation de la parcelle no yyy le 19 juillet 2019, de telle sorte qu'elle ne peut pas être considérée comme débitrice de ladite contribution. 5.1. Selon l'art. 111b al. 3 let. a LCAT, la contribution est due en cas d'affectation à la zone à bâtir, de changement d'affectation ou d'augmentation des possibilités d'utilisation à l'intérieur de la zone à bâtir, par le propriétaire du bien-fonds au moment où la contribution est fixée. 5.2. Les taxes de plus-value au sens de l'art. 5 LAT ne sont pas des impôts, mais constituent tout de même des taxes causales indépendantes des coûts (cf. ATF 142 I 177 consid. 4.3.1, JdT 2017 I 291 et les références citées ; cf. é.g. POLTIER, Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, 2016, no 38 ad art. 5 ; Territoire et Environnement, Juillet no 4/13, p. 4). 5.3. Pour satisfaire aux exigences découlant du principe de la base légale en matière fiscale, celle-ci doit impérativement régler le sujet de la contribution (cf. POLTIER, Commentaire pratique LAT, no 55 ad art. 5 LAT). Le principe de la légalité (art. 36 al. 1 Cst.) revêt en effet une importance particulière en droit fiscal où il est érigé en droit constitutionnel indépendant à l'art. 127 al. 1 Cst. Cette norme - qui s'applique à toutes les contributions publiques, tant fédérales que cantonales ou communales - prévoit que les principes généraux régissant le régime fiscal, notamment la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et son mode de calcul, doivent être définis par la loi. Celle-ci doit indiquer, au moins dans les grandes lignes, le cercle des contribuables, l'objet et la base de calcul de cette contribution. Il importe en effet que les citoyens puissent cerner les contours de la contribution qui pourra être prélevée sur cette base. Ces exigences valent en principe pour les impôts (cf. art. 127 al. 1 et 164 al. 1 let. d Cst.) comme pour les contributions causales, sous

E. 9

septembre 2015. Ces dispositions sont entrées en vigueur le 1er janvier 2016. La République et Canton du Jura n'est pas mentionnée dans l'annexe prévue par l'article 52a al. 5 OAT.

E. 10

en zone mixte B, secteur a (MBa), alors qu'elle était auparavant classée en zone d'utilité publique A. Un tel classement constitue manifestement un changement d'affectation au sens de l'art. 111a al. 1 let. b LCAT qui imposait à l'intimé de déterminer la plus-value, à savoir la différence entre la valeur vénale estimée du bien-fonds avant et après la mesure

d'aménagement. Ainsi, par décision du 25 septembre 2019, l'intimé a fixé à CHF 24'502.80 la contribution de plus-value résultant de ce classement. Il s'est basé sur l'expertise du 31 mai 2019 retenant un prix de CHF 30/m² en zone d'utilité publique et de CHF 184.30/m² après déduction de la viabilisation en zone MBa, de sorte que la plus-value moyenne s'élève à CHF 154.30/m². La surface déterminante de la parcelle no yyy étant de 794 m², la plus-value se monte à CHF 122'514.20 et la contribution décidée correspond à 20% du montant précité. La Cour de céans relève que la recourante ne remet pas en cause les chiffres retenus par l'expert.

E. 11

uniquement sur les prix effectivement payés et il n'y pas lieu de tenir compte du fait que la recourante avait acquis l'immeuble, avant la mesure d'aménagement, à un prix dépassant sa valeur objective (cf. consid. 3.4). Dans ces conditions, il convient de fixer la plus-value à CHF 122'514.20 conformément à l'expertise suite au classement de la parcelle no yyy en zone mixte B, ce qui constitue manifestement un « avantage majeur » qui doit faire l'objet d'une contribution au sens des art. 111ss LCAT. C'est ainsi à juste titre que l'intimé a taxé la recourante sur ladite plus-value à hauteur de CHF 24'502.80.

E. 12

réserve de certains assouplissements (TF 1C_184/2014 du 23 février 2015 consid. 2.3). 5.4. Selon les règles générales d'interprétation, on examinera la loi en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Le Tribunal fédéral ne se fonde cependant sur la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste. En revanche, lorsque des raisons objectives permettent de penser que ce texte ne restitue pas le sens véritable de la disposition en cause, il y a lieu de déroger au sens littéral d'un texte clair ; il en va de même lorsque le texte conduit à des résultats que le législateur ne peut avoir voulus et qui heurtent le sentiment de la justice et le principe de l'égalité de traitement. De tels motifs peuvent découler des travaux préparatoires, du but et du sens de la disposition, ainsi que de la systématique de la loi. Si le texte n'est ainsi pas absolument clair, si plusieurs interprétations sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégagant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique). Le Tribunal fédéral ne privilégie aucune méthode d'interprétation, mais s'inspire d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable de la norme (ATF 143 I 109 consid. 6 et les réf. ; cf. ég. TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2e éd., 2018, p. 147, no 431 et les réf.). 5.5. En l'occurrence, l'art. 111b al. 3 let. a LCAT stipule que la contribution est due « par le propriétaire du bien-fonds au moment où la contribution est fixée ». Ce texte, qui pourrait paraître clair de prime abord, ne résiste cependant pas à un examen plus détaillé. 5.5.1. En effet, le texte de l'art. 111b al. 3 let. a LCAT ne restitue manifestement pas la volonté du législateur fédéral et heurte le sentiment de la justice et le principe de l'égalité de traitement ; celui-ci revêtant un caractère tout particulier en matière fiscale (cf. art. 127 al. 2 Cst. ; TANQUEREL, op. cit., p. 85, no 250ss), comme cela ressort des considérants ci-après. Certes le droit fédéral ne comporte aucune précision à propos du débiteur de la contribution. Toutefois, désigner comme débiteur de la contribution de la plus-value le propriétaire du bien-fonds au moment où la contribution est fixée impliquerait, comme au cas d'espèce, en cas d'aliénation du bien-fonds après l'entrée en force de la

mesure d'aménagement mais avant la fixation de la contribution, que le nouveau propriétaire serait tenu de payer une taxe sur une plus-value dont il n'aurait pas bénéficié. Il est en effet manifeste que la valeur vénale d'un terrain est influencée par son utilisation possible qui se détermine en fonction des plans d'aménagement et des règlements sur les constructions. Un tel mécanisme serait en totale contradiction avec le but et l'esprit de l'art. 5 LAT, puisque le régime de compensation imposé par l'art. 5 LAT vise à atténuer certaines conséquences financières des mesures d'aménagement, en compensant les avantages et les inconvénients qui en résultent.

E. 13

Il serait par ailleurs totalement contraire au principe de l'égalité de traitement de taxer le propriétaire du bien-fonds au moment de la fixation de la contribution, dans la mesure où cela impliquerait une différence de traitement entre les propriétaires ayant vendu leur parcelle avant la fixation de la contribution et ceux n'ayant pas vendu leur parcelle avant ladite fixation de la contribution. Une telle différence est injustifiée, étant donné que dans les deux situations, le propriétaire au moment de l'entrée en force de la mesure d'aménagement bénéficie de la plus-value. 5.5.2. Il ressort de la systématique légale des art. 111 à 111k LCAT que l'interprétation littérale de l'art. 111b al. 3 let. a LACT ne restitue pas le sens véritable de la disposition et est incompatible avec la systématique de la loi et son but. L'art. 111c al. 1 LCAT prévoit en effet que l'intimé doit arrêter le montant de la plus-value et celui de la contribution au moment où la mesure d'aménagement ou l'autorisation exceptionnelle entre en force. La combinaison de cette disposition avec l'art. 111b al. 3 let. a LCAT impose de retenir que la contribution est due par le propriétaire du bien-fonds au moment de l'entrée en force de la mesure d'aménagement. A cet égard, il convient de relever que l'ensemble des cantons romands prévoit que le débiteur de la contribution sur la plus-value au sens de l'art. 5 LAT est le propriétaire du bien-fonds au moment de l'entrée en vigueur de la mesure d'aménagement (cf. art. 36 al. 2 LCAT/NE ; 68 al. 2 cum 64 al. 2 LATC/VD ; 10f al. 3 LCAT/VS ; 30G al. 1 LaLAT/GE), hormis le canton du Fribourg qui prévoit que le débiteur de la taxe sur la plus-value est le ou la propriétaire du bien-fonds au moment de la mise à l'enquête publique de la mesure d'aménagement (art. 113e al. 3 cum 113a al. 2 LATec/FR). Enfin, comme le relève l'intimé, l'art. 111c al. 3 et 5 LCAT qui prévoit que la contribution est exigible au plus tard au moment où le bien-fonds est aliéné s'oppose à admettre que la contribution puisse être due par une autre personne que son propriétaire au moment de l'entrée en force de la mesure d'aménagement. 5.5.3. Au vu de ce qui précède, il convient de considérer que, malgré le texte de l'art. 111b al. 3 let. a LCAT, la contribution est due en cas d'affectation à la zone à bâtir, de changement d'affectation ou d'augmentation des possibilités d'utilisation à l'intérieur de la zone à bâtir, par le propriétaire du bien-fonds au moment où la mesure d'aménagement entre en force et non au moment où la décision fixant la contribution de plus-value est rendue. 5.6. Au cas d'espèce, la recourante était propriétaire de la parcelle au moment de l'entrée en force du classement de ladite parcelle en zone mixte B, de sorte qu'elle est débitrice de la contribution sur la plus-value de CHF 24'502.80 décidée par l'intimé. 5.7. Au vu de ce qui précède, ce grief doit également être rejeté.

E. 14

6. La recourante estime enfin que la décision est arbitraire dans la mesure où elle a acquis la parcelle no yyy lorsque celle-ci était classée en zone d'utilité publique A à un prix nettement supérieur à celui estimé par l'intimé, après le changement d'affectation de la

parcelle en zone mixte. Elle rappelle que la contribution due à l'intimé s'élève à CHF 24'502.80 alors qu'elle a vendu la parcelle no yyy pour un montant estimé à CHF 22'060.-. La contribution est ainsi de CHF 2'442.80 supérieure au montant qu'elle a perçu de sa vente. Elle perdrait par conséquent de l'argent sur cette opération, si elle devait s'acquitter de cette contribution sur la plus-value auprès de l'intimé. 6.1. De jurisprudence constante, l'arbitraire (art. 9 Cst.) ne résulte pas du seul fait qu'une autre solution serait envisageable ou même préférable. Une décision est arbitraire (art. 9 Cst.) lorsqu'elle est manifestement insoutenable, méconnaît gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou heurte de manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité ; il ne suffit pas qu'une autre solution paraisse concevable, voire préférable ; pour que cette décision soit censurée, encore faut-il qu'elle se révèle arbitraire, non seulement dans ses motifs, mais aussi dans son résultat (TF 5A_91/2019 du 4 février 2020 consid. 2.2 et les réf. citées). 6.2. Cet ultime grief s'apparente en réalité à celui traité au considérant 4 ci-dessus. Il convient d'emblée de préciser que la parcelle no yyy n'a pas été vendue pour un montant estimé de CHF 22'060.- (correspondant à la valeur officielle), mais pour un montant non déterminable, dans la mesure où seul un prix de vente global de CHF 1'754'000.- pour les parcelles nos xxx2 et yyy figure dans l'acte de vente. Il est dès lors impossible d'affirmer que la recourante subirait une perte correspondant à la différence entre le prix de vente de la parcelle no yyy et le montant de la contribution sur la plus-value. En tous les cas, le prix de vente, de même que le prix d'achat, de la parcelle no yyy ne sont pas pertinents dans le cadre de la détermination de la plus-value. En effet, la valeur du terrain doit être déterminée de manière objective. L'estimation ne peut se baser uniquement sur les prix effectivement payés et il n'y a pas lieu de tenir compte du fait que la recourante avait acquis l'immeuble, avant la mesure d'aménagement, à un prix dépassant sa valeur objective (cf. consid. 4.3). La manière de calculer cette dernière est définie par la loi (cf. art. 111a al. 2 LCAT). L'intimé a calculé la plus-value de la parcelle no yyy suite à son classement en zone mixte B en se fondant sur l'estimation de la valeur vénale déterminée par l'expert, expertise, encore une fois, que la recourante ne remet pas en question. En outre, il faut rappeler que la contribution de plus-value vise une « compensation équitable ». Elle n'a pas à être intégrale et le propriétaire peut ainsi bénéficier d'une partie de l'avantage créé par la mesure de planification (cf. consid. 3.3), ce qui est le cas en l'espèce au vu du taux de 20 % pratiqué par le canton, de telle sorte qu'il n'y a aucun arbitraire dans la décision litigieuse.

E. 15

6.3. Dans ces conditions, le grief d'arbitraire doit également être rejeté. 7. Au vu de ce qui précède, le recours doit être intégralement rejeté. 8. Les frais sont mis à la charge de la recourante qui succombe (art. 219 al. 1 Cpa). Pour les mêmes motifs, elle supporte ses propres dépens (art. 227 al. 1 Cpa). Il n'est pas alloué de dépens à l'intimé (art. 230 al. 1 Cpa), ni à l'appelé en cause qui n'a pas retenu de conclusions dans la présente procédure. PAR CES MOTIFS LA COUR ADMINISTRATIVE rejette le recours ; met les frais de la procédure, par CHF 2'500.-, à charge de la recourante, à prélever sur son avance ; n'alloue pas de dépens ; informe les parties des voies et délai de recours selon avis ci-après ; ordonne la notification du présent arrêt : ■ à la recourante, par son mandataire, Me Jean-Marie Allimann, avocat à Delémont 1 ; ■ à l'intimé, Service du développement territorial, Rue des Moulins 2, 2800 Delémont ; ■ à l'appelée en cause, B. _____ ; ■ à la Municipalité de U. _____, par son conseil communal ; ■ à l'Office fédéral du développement territorial (ARE), 3003 Berne.

E. 16

Porrentruy, le 9 décembre 2020 AU NOM DE LA COUR ADMINISTRATIVE La présidente : Le greffier e.r. : Sylviane Liniger Odiet Pablo Probst Communication concernant les moyens de recours : Le présent arrêt peut faire l'objet, dans les trente jours suivant sa notification, d'un recours au Tribunal fédéral. Le recours en matière de droit public s'exerce aux conditions des articles 82 ss de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF - RS 173.110), le recours constitutionnel subsidiaire aux conditions des articles 113 ss LTF. Le mémoire de recours doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14; il doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit. Si le recours n'est recevable que s'il soulève une question juridique de principe, il faut exposer en quoi l'affaire remplit cette condition. Les pièces invoquées comme moyens de preuve doivent être jointes au mémoire, pour autant qu'elles soient en mains de la partie; il en va de même de la décision attaquée.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.