

JU_GERICHTE ADM 2020 15 vom 1. September 2020

JU Tribunal cantonal, 2020-09-01, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ju_gerichte_ADM_2020_15

FR: JU_GERICHTE ADM 2020 15 du 1 septembre 2020

IT: JU_GERICHTE ADM 2020 15 del 1 settembre 2020

Regeste

Art. 5 LAT et 111ss LCAT : contribution de plus-value suite à un classement en zone mixte - principe de la bonne foi - arbitraire

Erwägungen

E. 2

développement territorial. Par ladite révision, une portion d'une surface de 1'098 m² de la parcelle no X1._____, précédemment classée en zone verte, a été classée en zone mixte B. C. Par décision du 25 septembre 2019, confirmée sur opposition le 13 décembre 2019, le Service du développement territorial (ci-après : l'intimé) a notamment décidé qu'un montant de CHF 23'044.20 est due par les recourants à titre de contribution sur la plus-value résultant du classement en zone mixte B, secteur a (MBa) de la parcelle no X1._____ du ban de R._____. D. Par mémoire de recours du 20 janvier 2020, les recourants ont 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, ils estiment que la décision attaquée viole le droit sous quatre aspects. Selon eux, elle contrevient à l'esprit et au but de l'art. 5 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700), au principe de la bonne foi, au principe de la coordination et à la règle de la protection contre l'arbitraire. Ils font valoir que le 29 janvier 2016 a eu lieu une séance d'information organisée par le Service de l'urbanisme, de l'environnement et des travaux publics de la Commune de R._____ relatif aux modalités de construction sur le secteur Est de la Rue S._____. Des représentants de la commune et les propriétaires de la Rue S._____ (secteur Est) étaient présents. Lors de cette séance, il a notamment été question du passage en zone mixte ou zone d'activités de « B._____ situé aujourd'hui en zone verte ». En outre, en 2018, un mur côté Est et une digue côté Sud ont été aménagés sur la parcelle no X1._____ dans le cadre des travaux « R._____ marée basse ». La Commune de R._____ leur aurait proposé qu'« en compensation de l'utilisation de plusieurs m² rendus non utilisables à ce jour, la parcelle no X1._____ devra être mise en zone mixte en totalité, ce sans aucune plus-value financière pour les propriétaires ». E. 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. F. Prenant position le 20 mai 2020, les recourants ont confirmé l'intégralité de leur mémoire de recours. G. Il sera revenu ci-dessous en tant que besoin sur les autres éléments du dossier.

E. 3

En droit : 1. La Cour administrative est compétente en vertu des art. 114a LCAT (RSJU 701.1) et 160 let. b Cpa (RSJU 175.1). Pour le surplus, interjeté dans les formes et délai légaux, et les recourants disposant manifestement de la qualité pour recourir, 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 111 LCAT due par les recourants lors du changement de zone d'une partie de la parcelle no X1. _____ du ban de R. _____.

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). 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.

E. 3.2

Selon la jurisprudence, les taxes de plus-value au sens de l'art. 5 LAT ne sont pas des impôts, parce qu'elles ne sont pas perçues sans condition, mais en raison des avantages particuliers dont les assujettis profitent en raison de mesures de planification. Elles ne peuvent pas non plus être qualifiées de charges de préférence ou de contributions, parce qu'elles ne servent pas à financer la mesure de planification concrète qui est à l'origine de l'avantage à compenser et ne sont pas fixées en fonction des dépenses nécessaires à cet effet. En cela, elles ne sont pas non plus soumises au principe de la couverture des coûts. La taxe de plus-value est bien plutôt liée à l'avantage particulier découlant de la mesure d'aménagement ; elle apparaît comme le corollaire de l'indemnité due pour l'idée d'égalité de traitement et d'équité. Comme taxe causale, elle doit couvrir en tous cas en partie la plus-value résultant d'une mesure de planification étatique et peut être qualifiée de taxe causale indépendante des coûts (ATF 142 I 177 consid. 4.3.1, JdT 2017 I 291 et les références citées ; cf. ég. POLTIER, Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, 2016, no 38 ad art. 5 ; Territoire et Environnement, Juillet no 4/13, p. 4).

E. 3.3

Le principe de la légalité (art. 36 al. 1 Cst.) revêt 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 réserve de certains assouplissements (TF 1C_184/2014 du 23 février 2015 consid. 2.3).

E. 3.4

L'art. 5 al. 1 et al. 1bis LAT, dans la mesure où il comporte un mandat à l'endroit des cantons, ne constitue pas une disposition légale directement applicable. Dans ce contexte, le législateur fédéral a exprimé à plusieurs reprises l'idée que le nouvel art. 5 al. 1bis LAT offre simplement un modèle aux cantons et que ces derniers disposent, dans leur législation de mise en œuvre, d'une marge de manœuvre étendue. On relève d'ailleurs que la LAT ne comporte pas de réglementation supplétive pour le cas où le législateur cantonal manquerait à ses obligations au regard de l'art. 5 al. 1bis à 1sexies LAT. En d'autres termes, il faut appréhender les règles de l'art. 5 al. 1bis à 1sexies LAT comme visant un objectif d'harmonisation, relevant d'une loi-cadre (POLTIER, Commentaire pratique LAT, no 33 ad art. 5 ; cf. BO CE 2011 1178). Compte tenu de la nature de l'art. 5 al. 1 et al. 1bis LAT, les cantons devraient mettre en place 5 des contributions qui vont au-delà des exigences découlant du régime précité. Ils bénéficient d'une marge de manœuvre étendue pour l'élaboration d'un tel régime élargi (POLTIER, Commentaire pratique LAT, no 34 ad art. 5). Lorsque les recourants citent ZUFFEREY (p. 4s. recours), qui indique notamment douter de la validité de nouvelles taxes sous l'angle de la légalité (absence de base légale avec une densité normative suffisante), de fiscalité (impôt déguisé) ou tout simplement de l'aménagement du territoire (classement de terrains soumis à condition alors que le zonage s'impose du point de vue des buts et des principes de la LAT ; cf. ZUFFEREY, Construire, oui, mais où et quoi ?, in : Journées suisses du droit de la construction 2019, p. 15), ils omettent de préciser que cet auteur fait référence à de nouvelles taxes communales qui apparaissent dans certains cantons et qui ne sont pas fondées sur l'art. 5 LAT, ce qui n'est pas l'objet du litige.

E. 3.5

L'art. 5 al. 1 LAT prévoyait déjà dans sa version initiale que le droit cantonal établit un régime de compensation équitable pour les avantages et les inconvénients majeurs résultant de mesures d'aménagement prises en application de la loi. La compensation des avantages découlant des mesures d'aménagement a été réglée de manière plus détaillée lors de la révision de la loi du 15 juin 2012 (art. 5 al. 1bis- 1quinquies LAT ; ATF 142 I 177 consid. 4.1.1, JdT 2017 I 291). Partant, la jurisprudence et la doctrine relatives à l'article 5 al. 1 LAT, et rendue, respectivement parue, antérieurement à l'entrée en vigueur des nouveaux alinéas, conservent toute leur pertinence. 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). L'avantage majeur doit être économique. En effet, le seul critère possible pour déterminer l'avantage majeur est celui de l'avantage pécuniaire que la mesure crée (ATF 132 II 401 consid. 2.1 et les références citées). Le législateur fédéral a imposé seulement la compensation de la plus-value découlant de l'affectation durable du terrain en zone à bâtir, renonçant à l'introduire pour des plus-values découlant d'autres mesures de planification (art. 5 al. 1bis 3e phrase LAT ; ATF 143 II 568 consid. 7.2, JdT 2018 I 278). Pour apprécier s'il y a zone à bâtir au sens de cette disposition, il convient de s'inspirer de la nomenclature définie par l'ARE. Ainsi, bien que d'autres mesures d'aménagement du terrain soient susceptibles de générer une plus-value, parfois très importante (la mesure entraîne p. ex. une augmentation de la densité constructible), ces dernières ne sont pas visées par le régime minimal de l'art. 5 al. 1bis LAT. Le texte de cette disposition précise encore que le classement en zone à bâtir doit être durable ; cela implique, selon les débats parlementaires, qu'il ne vise pas le cas de l'adoption d'un plan d'extraction du gravier, l'exploitation de gravières présentant en effet un caractère limité dans le temps. Mais cette règle n'exclut pas un prélèvement dans le cadre du régime élargi (POLTIER, Commentaire pratique LAT, 2016, no 51 ad art. 5). Les cantons restent libres d'étendre le prélèvement de la plus-value à d'autres mesures d'aménagement (Environnement et Territoire, Juillet no 4/13, p. 6s.). 4.

E. 4

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

Concrétisant l'art. 5 LAT, le législateur jurassien a adopté les art. 111ss LCAT. 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). 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. 4.2

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). 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). 7 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. 4.3

Conformément au principe du parallélisme des formes, la loi, dans le domaine des contributions publiques (fiscales ou parafiscales), doit arrêter le sujet du prélèvement, mais aussi les exceptions à un tel assujettissement (on parle généralement d'exonérations). De même, elle définit l'objet de la contribution, mais aussi les exceptions (on parle d'exemptions). L'art. 5 al. 1quinquies LAT donne quelques indications au sujet de ces cas d'exception. La règle est formulée de manière potestative ; le droit cantonal peut donc prévoir une exonération en faveur des collectivités publiques ou une exemption lorsque la contribution serait modeste. A priori, dans le régime minimal de l'art. 5 al. 1bis LAT, le législateur cantonal n'a pas la faculté de prévoir d'autres exceptions que celle-là (POLTIER, Commentaire pratique LAT, no 65 ad art. 5).

E. 4.4

Le caractère majeur de l'avantage implique 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. 1quinques let. b LAT part de la même idée, en donnant aux 8 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. 1quinques 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. 5. 5.1 Les recourants avancent que, lorsque leur parcelle no X1._____ est passée de zone mixte à zone verte, ils n'ont eu droit à aucune contrepartie financière. Par conséquent, leur imposer aujourd'hui de s'acquitter d'une contribution sur la plus-value serait totalement contraire au but et aux valeurs sur lesquels reposent l'art. 5 LAT et donc aussi, les art. 111 à 111h LCAT. En se fondant sur les interprétations historique et téléologique de la disposition fédérale précitée, ils estiment que le législateur voulait avant tout maintenir un équilibre et rétablir une certaine égalité entre les différents propriétaires dont les parcelles font l'objet d'un changement d'affectation de zone, et dont les terrains prennent, respectivement perdent, de la valeur suite audit changement d'affectation. Il n'est aucunement fait mention d'une taxe s'assimilant à un impôt dont les propriétaires avantagés devraient dans tous les cas s'acquitter. Ils ajoutent que tant la jurisprudence que la doctrine mentionnent l'importance d'une symétrie entre les propriétaires avantagés et les propriétaires lésés.

E. 9

5.2 Il convient en premier lieu de relever que la contribution sur la plus-value au sens de l'art. 5 LAT constitue une contribution causale, et non un impôt (cf. consid. 3.2). Elle n'est en effet pas due inconditionnellement, contrairement à ce qu'affirment les recourants, mais en raison des avantages particuliers dont les assujettis profitent suite aux mesures de planification. En outre, cette contribution, à l'instar de l'impôt, doit respecter les exigences de l'art. 127 al. 1 Cst.. Par conséquent, la loi doit définir les principes généraux régissant le régime de compensation, notamment la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et son mode de calcul. Or force est de constater que l'art. 5 LAT, qui définit les exigences minimales à respecter par le droit cantonal, et les art. 111 à 111h LCAT définissent

précisément ces éléments (cf. consid. 3 à 4). En vertu du parallélisme des formes, la loi doit également arrêter les exceptions au régime de compensation. Celles-ci sont exhaustivement prévues à l'art. 5 al. 1quinquies LAT ainsi qu'aux art. 111b al. 1 et 4, et 111e LCAT. 5.3 Les interprétations historique et téléologique défendues par les recourants de l'art. 5 LAT ne permettent pas de remettre en cause cette appréciation. 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. 10

value. Le projet proposait cependant de conserver intact l'art. 5 al. 1 LAT, précisant qu'aucune autre solution ne semblait pouvoir faire l'objet d'un consensus (FF 2010 pp. 959, 960 et 970). Pour sa part, le Gouvernement jurassien a rappelé qu'un des objectifs essentiels du régime de la compensation est la préservation des terres agricoles et l'utilisation rationnelle du sol, conformément au mandat constitutionnel donné aux cantons (JDD no 10 du 17 juin 2015, p. 450). 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 (cf. Territoire et Environnement, Juillet no 4/13 p. 2). L'art. 5 al. 1 LAT visait d'ailleurs au premier chef un objectif d'équité (cf. Message du Conseil fédéral concernant la LAT, FF 1978 I 1007, p. 1018 ; ATF 132 II 401 consid. 2.4), préoccupation qui reste présente dans l'art. 5 révisé ; comme cela a été relevé lors des débats, il apparaît justifié d'exiger une contribution du propriétaire immobilier qui devient millionnaire du jour au lendemain (POLTIER, Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, 2016, ad art. 5 LAT, N 31). En outre, la révision de 2012 n'a pas modifié l'art. 5 al. 1 LAT, selon lequel le droit cantonal doit prévoir un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement prévues par cette loi, disposition qui se fonde sur des motifs d'égalité et qui ne poursuit pas principalement d'objectifs fiscaux. Elle tend en effet à garantir une certaine symétrie entre les états de fait qui génèrent des avantages et ceux qui créent des désavantages, et surtout à rétablir un équilibre entre les propriétaires largement favorisés et ceux qui sont fortement pénalisés par des mesures d'aménagement (BO 2011 CN 1575; CN 2012 pp. 123 ss; ATF 142 I 177 c. 4.3.1, JdT 2017 I 291 ; ATF 143 II 568 consid. 4.4 = JdT 2018 I 278). Certes, tel que relevé par les recourants, la formulation allemande « Ausgleich für Vor- und Nachteile », mais bien plus encore la notion de « régime de compensation », utilisée dans le texte français de la loi, suggère une symétrie entre avantages et inconvénients ; ils font pencher pour une réglementation dans laquelle la perception des plus-values et la compensation des inconvénients seraient systématiquement liées, les revenus provenant de celle-ci devant servir à couvrir les frais résultant de celle-là. Une telle conception permettrait d'instaurer un

régime de péréquation où les propriétaires avantagés par des mesures d'aménagement seraient amenés à indemniser ceux qui subissent des inconvénients, notamment dans le cadre de l'adoption d'un plan déterminé. En définitive toutefois, le législateur de 1979 n'envisageait pas d'imposer aux cantons un cadre aussi contraignant que le régime péréquatif précité et il entendait leur permettre de conserver divers systèmes de compensation existants, distincts de ce modèle. L'art. 5 al. 1 LAT, maintenu par la révision de 2012, ne saurait être interprété désormais comme comportant un mandat qui serait devenu plus (ni moins d'ailleurs) impératif à cet égard qu'à l'origine (POLTIER, Commentaire pratique LAT, no 46 ad art. 5).

E. 11

Surtout, au-delà du but d'équité et d'égalité, la norme révisée (et l'al. 1ter le démontre) poursuit bel et bien également un but fiscal ; il s'agit de dégager des recettes et de contribuer ainsi au financement des indemnités pour expropriation matérielle et d'autres mesures d'aménagement du territoire (POLTIER, Commentaire pratique LAT, no 31 ad art. 5). L'art. 5 al. 1ter prévoit en effet que le produit de la taxe est utilisé pour financer les mesures prévues à l'al. 2 (indemnisation), ou d'autres mesures d'aménagement du territoire prévues à l'art. 3, en particulier aux al. 2, let. a, et 3, let. abis. Il ressort par ailleurs du Message du 20 janvier 2010 que la taxation de la plus-value prévue à l'art. 5 al. 1 LAT vise en particulier à financer les déclassements donnant droit à une indemnisation, et ainsi permettre de réduire les zones à bâtir surdimensionnées (cf. FF 2010 p. 970 et 980). Dans le canton du Jura, l'art. 111h LCAT dispose que les contributions de plus-value perçues sont versées dans le fonds de compensation 5 LAT. L'art. 12 de la loi sur les forêts est réservé (al. 1). Le fonds est utilisé pour l'octroi de subventions fondées sur l'art. 113 ainsi que pour couvrir les charges liées à la taxation et à la perception des contributions (al. 2). Dans son Message du 27 novembre 2014, le Gouvernement jurassien a précisé la nécessité d'un régime de compensation pour permettre aux communes qui ont des zones à bâtir surdimensionnées et qui devront procéder à des déclassements de disposer des moyens financiers pour les cas où des indemnités devraient être versées (JDD 2015 no 10, p. 449). Dans ces conditions, l'analyse des recourants quant à l'interprétation du droit cantonal et du droit fédéral ne saurait être suivie.

5.4 Au cas présent, il est établi que, suite à la révision du plan d'aménagement local de la Commune de R. _____, approuvée par l'intimé, une portion d'une surface de 1'098 m² de la parcelle no X1. _____, dont les recourants sont propriétaires et qui fait l'objet du présent litige, a été classée en zone mixte B, secteur a (MBa), alors qu'elle était auparavant classée en zone verte. Par décision du 25 septembre 2019, l'intimé a décidé qu'un montant de CHF 23'044.20 est due par les recourants à titre de contribution sur la plus-value résultant de ce classement. Un tel classement constitue manifestement un changement d'affectation à l'intérieur de la zone à bâtir au sens de l'art. 111b al. 1 let. b LCAT. Après avoir consulté la Commune de R. _____, l'intimé a en outre correctement arrêté le montant de la plus-value et celui de la contribution, en se fondant sur l'expertise du 3 juin 2019 relatif à la parcelle no X1. _____, conformément à l'art. 111c al. 1 et 2 LCAT, et en retenant une valeur moyenne de ladite parcelle avant le classement (alors qu'elle était classée en zone verte) et après le classement (en zone mixte B), en respect de l'art. 111a al. 2 LCAT. Les recourants ne contestent par ailleurs pas l'expertise réalisée par l'intimé.

E. 12

Pour rappel, 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 (cf. consid. 4.1). Il n'est ainsi pas pertinent que les recourants aient acquis la parcelle alors qu'elle était en zone mixte. A cet égard, la Cour relève cependant que ce fait n'est pas établi, dès lors qu'il ne ressort pas du dossier de la cause. Ces éléments sont cependant sans influence en l'espèce et peuvent rester indécis. La plus-value a justement été taxée à hauteur de 20% dans la mesure où elle résulte d'un changement d'affectation à l'intérieur de la zone à bâtir (cf. art. 111b al. 2 let. b LCAT). Enfin, il est manifeste que les recourants ne peuvent prétendre à une des exceptions exhaustivement réglées par la loi. En particulier, ils ne peuvent pas se prévaloir de l'exemption prévue à l'art. 111b al. 2 LCAT, dans la mesure où la plus-value estimée, soit CHF 115'044.20, est largement supérieure à CHF 10'000.- (cf. art. 1 arrêté). Le fait que les recourants n'aient pas perçu de contrepartie financière lors du déclassement de leur parcelle en 1998 n'est pas relevant et ne saurait les soustraire à la contribution sur la plus-value. La procédure d'indemnisation à laquelle font référence les recourants est totalement indépendante de la présente procédure. Peu importe dès lors qu'ils aient renoncé à introduire une demande d'indemnisation pour expropriation suite à ce déclassement, respectivement qu'une éventuelle requête ait été rejetée. En outre, encore une fois, 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. C'est ainsi à juste titre que l'intimé a taxé les recourants sur la plus-value découlant du classement de leur parcelle no X1._____ à hauteur de CHF 23'044.20 eu égard à l'expertise diligentée par l'intimé.

5.5 Au vu de ce qui précède, ce premier grief doit être rejeté.

6. Dans un second grief, les recourants estiment que la décision attaquée consacre une violation du principe de la bonne foi au sens des art. 9 et 5 al. 3 Cst. et 26 Cpa, dans la mesure où ils avaient reçu des garanties de la Municipalité de R._____ que leur parcelle devra être mise en zone mixte en totalité et sans aucune plus-value financière pour les propriétaires.

6.1 La bonne foi est un principe général du droit qui interdit tant aux particuliers qu'aux organes de l'Etat de se comporter de manière contradictoire. Garantie par la Constitution fédérale à ses art. 5 al. 3 et 9, elle protège à certaines conditions la confiance mise par le citoyen dans les assurances reçues par les autorités (BROGLIN/ WINKLER DOCOURT, Procédure administrative, Principes généraux et procédure jurassienne, 2015, p. 75, no 194).

E. 13

Cette notion est reprise à l'art. 26 al. 2 Cpa qui prévoit que la collectivité publique est en principe liée par les assurances et informations données dans un cas d'espèce par une autorité compétente ou censée l'être, même si celles-ci sont erronées, lorsque le destinataire n'a pu se rendre compte immédiatement de leur inexactitude ou de celle de ses propres déductions et s'est fondé sur elles pour prendre des dispositions qu'il ne saurait modifier sans subir un préjudice important, et que la législation n'a pas changé dans l'intervalle. Ainsi, pour que le citoyen puisse invoquer cette protection, il faut notamment que l'administré se soit fondé sur les assurances en question pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice. Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du

renseignement obtenu. Il faut encore que celui-ci se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice, et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (TF 8C_911/2014 du 30 novembre 2015 consid. 5.2 et les références citées). Il incombe à l'administré qui s'en prévaut d'apporter la preuve qu'il a reçu une telle promesse (TF 2C_1117/2012 du 21 novembre 2012 consid. 4.2). Concernant la compétence ou l'apparence de compétence, il a été retenu qu'un renseignement erroné en matière de TVA donné par une autorité cantonale ou communale, qui n'est pas compétente en la matière, ne lie pas l'autorité fédérale compétente (JAAC 69/2005 no 42 consid. 3c, CRC ; TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2e ed., 2018, no 578). 6.2 Les recourants affirment avoir placé leur confiance, pleine et entière, en la Commune de R._____, lorsque celle-ci leur a présenté en 2018, le projet « R._____ marée basse ». Selon eux, la Commune, consciente des contraintes qu'entraînerait nécessairement la construction d'une digue ainsi que d'un mur sur la parcelle no X1._____, a proposé un arrangement, à savoir que la parcelle no X1._____ passerait, en échange des divers travaux entrepris, en zone mixte et ce « sans aucune plus-value financière ». Au cas particulier, il suffit de relever que la Municipalité de R._____ n'a aucune compétence en matière de compensation de la plus-value. Il appartient en effet à l'intimé d'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 (cf. art. 111c al. 1 LCAT) et au Gouvernement de décider d'une éventuelle exonération (cf. art. 111e LCAT). A noter également que la Municipalité de R._____ n'a pas non plus la compétence pour approuver son plan d'aménagement local et les plans spéciaux, dite compétence appartenant à l'intimé (cf. art. 73 LCAT). En outre, la question de

E. 14

savoir si les recourants pouvaient considérer la Commune de R._____ comme compétente au regard du principe de la bonne foi et du principe de la confiance peut rester indéterminée, dans la mesure où ils n'apportent également aucun élément établissant le prétendu accord, respectivement l'éventuelle promesse de la commune. Enfin, les recourants n'allèguent, ni ne prouvent aucun préjudice subi en raison de la promesse prétendument donnée par la Commune de R._____. Certes, ils prétendent avoir accepté la contrainte que représentait la construction d'une digue sur le terrain. Toutefois, alors que la mise en zone de la parcelle no X1._____ leur a permis de toucher un montant de CHF 92'176.80, correspondant à la différence entre la plus-value (CHF 115'221.00 selon l'expertise) et la contribution (CHF 23'044.20), ils n'articulent aucun montant correspondant à un quelconque dommage lié à la construction de la digue sur leur parcelle. Partant, le grief de violation du principe de la bonne foi doit être rejeté. 7. Les recourants considèrent encore que la décision querellée repose sur une violation du principe de coordination. 7.1 L'art. 25a LAT énonce, à ses al. 1 à 3, des principes en matière de coordination lorsque l'implantation ou la transformation d'une construction ou d'une installation nécessite des décisions émanant de plusieurs autorités. Une autorité chargée de la coordination doit en particulier veiller à ce que toutes les pièces du dossier de la demande d'autorisation soient mises simultanément à l'enquête publique (art. 25a al. 2 let. b LAT) et à ce qu'il y ait une concordance matérielle des décisions ainsi que, en règle générale, une notification commune ou simultanée (art. 25a al. 2 let. d LAT); ces décisions ne doivent pas être contradictoires (art. 25a al. 3 LAT). Ces principes ont été conçus pour être mis en œuvre au stade de l'autorisation de construire ; la loi prévoit cependant qu'ils sont applicables par

analogie à la procédure des plans d'affectation (art. 25a al. 4 LAT). Enfin, la loi ne tend pas à une coordination maximale, mais doit assurer une coordination suffisante, ce que précisent les textes allemand et italien de l'art. 25a al. 1 LAT (TF 1C_551/2016 du 15 janvier 2018 consid. 4.1). 7.2 En l'espèce, les recourants estiment qu'il était du devoir de la Commune de R._____ et de l'intimé de veiller au respect du principe de coordination, et ainsi tenir compte des garanties données par l'autorité communale et s'abstenir d'ordonner la perception d'une contribution sur la plus-value. L'argumentation des recourants relève davantage de la question du principe de la bonne foi, qui a été traitée au considérant précédent, que du principe de la coordination. L'affectation du bien-fonds en zone à bâtir ressortit à la procédure d'établissement et d'adoption des plans communaux, (art. 70ss LCAT) alors que le prélèvement de la contribution sur la plus-value résulte de la procédure de compensation (art. 111ss LCAT). Ces deux procédures ne nécessitent aucune coordination entre elles au sens de l'art. 25a LAT. Les résultats respectifs de ces procédures ne peuvent en effet pas

E. 15

être contradictoires, dans la mesure où le résultat de la procédure d'aménagement, à savoir l'affectation d'un bien-fonds en zone à bâtir, constitue une des conditions à l'ouverture d'une procédure de compensation (cf. art. 111a al. 1 let. a LCAT) et que l'intimé doit arrêter le montant de la plus-value et celui de la contribution au moment où la mesure d'aménagement entre en force (cf. art. 111c al. 1 LCAT). Au vu de ces éléments, le troisième grief des recourants est également mal fondé. 8. Dans un ultime grief, les recourants estiment que la décision attaquée contrevient à la règle de la protection contre l'arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. 8.1 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 références citées). 8.2 En premier lieu, les recourants relèvent que la Commune de R._____ a soutenu le changement d'affectation de zone de la parcelle no X1._____ parce que cela était dans l'intérêt de son projet « R._____ marée basse ». Ils ont en outre activement soutenu ce projet tolérant sur leur parcelle une digue, séparant littéralement leur parcelle en deux et rendant sa partie sud totalement inaccessible ainsi qu'inondable en cas de fortes pluies. De tels travaux ont, très certainement, fait baisser la valeur de leur terrain. Il est totalement contraire au sentiment de justice et d'équité de les contraindre à mettre la main au porte-monnaie et apporter au canton la part d'une plus-value totalement fictive. Comme précisé ci-devant, la procédure de planification et la procédure de compensation sont indépendantes l'une de l'autre. Dans le cadre de la procédure de compensation, l'intimé doit uniquement tenir compte du résultat de la procédure de planification, à savoir ici le classement de la parcelle no X1._____ en zone mixte B. Il ne peut prévoir d'autres exceptions que celles prévues exhaustivement par la loi et dont les recourants ne peuvent se prévaloir au cas d'espèce. L'intimé a par ailleurs calculé la plus-value conformément à l'art. 111a al. 2 LCAT. En outre, l'expertise ne tient compte que de la surface de 1098 m², passé de zone verte à zone mixte, et non pas de la surface totale de la parcelle. 8.3 En second lieu, les recourants prétendent que c'est la valeur du terrain lors de son acquisition en 1999 qu'il aurait fallu prendre en compte afin d'estimer

si ces derniers ont réellement perçu une plus-value. Selon eux, il est totalement arbitraire et choquant de se baser sur une valeur fictive, qui ne représente absolument pas le prix réel d'achat de la parcelle no X1._____, pour déterminer qu'ils doivent s'acquitter d'une contribution d'un montant de CHF 23'044.20.

E. 16

Cette argumentation s'apparente au premier grief soulevé. Comme déjà relevé ci-dessus, 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 (cf. consid. 4.1 supra). Or, la parcelle no X1._____ était classée en zone verte avant son classement en zone mixte en 2017. Par ailleurs, le prix d'achat du terrain n'entre pas en considération au niveau des critères à prendre en considération pour calculer la plus-value, la manière de calculer cette dernière étant définie par la loi (cf. art. 111a al. 2 LCAT). L'intimé a calculé la plus-value de la parcelle no X1._____ suite à son classement en zone mixte B en se fondant sur l'estimation de la valeur vénale déterminée par l'expert, expertise que les recourants ne remettent d'ailleurs 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. 4.2), 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. 8.4 Dans ces conditions, le grief d'arbitraire doit également être rejeté. 9. Au vu de ce qui précède, le recours doit être intégralement rejeté. 10. (...). PAR CES MOTIFS LA COUR ADMINISTRATIVE rejette le recours ; met les frais de la procédure, par CHF 2'500.-, à la charge des recourants, à prélever sur leur avance ; n'alloue pas de dépens ;

E. 17

informe les parties des voies et délai de recours selon avis ci-après ; ordonne la notification du présent arrêt : ■aux recourants, par leur mandataire, Me Jean-Marie Allimann, avocat à Delémont ; ■à l'intimé, Service du développement territorial, Rue des Moulins 2, 2800 Delémont ; ■à la Municipalité de Delémont, par son conseil communal, Hôtel de Ville, 2800 Delémont ; ■à l'Office fédéral du développement territorial (ARE), 3003 Berne. Porrentruy, le 1er septembre 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.