

# JU\_GERICHTE ADM 2020 16 vom 2. September 2020

JU Tribunal cantonal, 2020-09-02, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ju\\_gerichte\\_ADM\\_2020\\_16](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ju_gerichte_ADM_2020_16)

FR: JU\_GERICHTE ADM 2020 16 du 2 septembre 2020

IT: JU\_GERICHTE ADM 2020 16 del 2 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.

## Volltext

RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA TRIBUNAL CANTONAL COUR

ADMINISTRATIVE ADM 16/ 2020 Présidente : Sylviane Liniger Odiet Juges : Daniel Logos et Jean Crevoisier Greffier e.r. : Pablo Probst ARRET DU 2 SEPTEMBRE 2020 en la cause liée entre A. \_\_\_\_\_ SA, - représentée par Me Jean-Marie Allimann, avocat à Delémont, recourante, et le Service du développement territorial, SDT, Rue des Moulins 2, 2800 Delémont, intimé, relative à la décision sur opposition du Service du développement territorial, SDT, du 13 décembre 2019 \_\_\_\_\_ CONSIDÉRANT En fait : A. En 1987, lors de son acquisition, la parcelle no X1. \_\_\_\_\_ du ban de U. \_\_\_\_\_, propriété du A. \_\_\_\_\_ SA (ci-après : la recourante) était placée en zone mixte (MBa). B. En 1998, un nouveau plan de zones est adopté et la parcelle du recourant a été classée en zone verte. Aucune compensation pour ce changement de zone n'a été ni proposée, ni réclamée. C. Le 12 septembre 2017, la révision du plan d'aménagement local de U. \_\_\_\_\_ a été approuvée par le Service du développement territorial du canton du Jura (ci- après : l'intimé). Cette modification a eu pour conséquence que 1112 m2 de l'immeuble-feuillet no X1. \_\_\_\_\_ du ban de U. \_\_\_\_\_ alors classés en zone verte, ont été classés en zone mixte (MBa). 2 D. Suite à ce changement de zone et par décision du 25 septembre 2019, l'intimé a fixé à CHF 23'338.20 le montant dû à l'État par la recourante au titre de contribution de la plus-value suite au changement de zone précité et correspond à 20 % de la différence de valeur vénale entre la valeur qu'avait le bien-fonds en zone verte et celle qu'il a acquis en zone mixte. L'intimé a précisé dans le cadre de sa décision que cette contribution serait exigible au moment où le bien fonds serait construit ou aliéné au sens de l'art. 111c al. 3 LCAT. E. La recourante a formé opposition contre cette décision le 21 octobre 2019. F. Le 13 décembre 2019, l'intimé a rejeté l'opposition et confirmé sa décision. G. Interjetant recours le 20 janvier 2020, la recourante a conclu à l'annulation de la décision sur opposition de l'intimé du 13 décembre 2019, sous suite de frais et dépens. Elle invoque à cet appui les griefs de violation du droit et plus particulièrement de l'art. 5 LAT, un excès ou un abus du pouvoir d'appréciation et de ce fait une violation de la protection contre l'arbitraire consacrée à l'art. 9 Cst. H. Dans sa réponse du 24 avril 2020, l'intimé a conclu au rejet du recours, à la confirmation de la décision sur opposition, cela sous suite de frais et dépens. A l'appui de ses conclusions, il invoque que l'application faite de l'art. 5 LAT et de l'art. 111 et suivants LCAT est conforme à l'esprit de la loi et que les éventuelles prétentions antérieures de la recourante auraient dû faire l'objet d'une procédure propre. Il estime finalement que le grief d'arbitraire est infondé dans la mesure où la base de calcul utilisée est définie par la loi et que c'est en suivant ces bases de calcul que la décision

a été établie. I. Répliquant le 20 mai 2020, la recourante a confirmé son mémoire de réponse et précisé que l'effet du changement de zone de la parcelle no X1.\_\_\_\_\_, de zone verte à zone mixte a déjà été neutralisé dans la mesure où le recourant avait acheté ladite parcelle en zone mixte et qu'elle avait été mise en zone verte après cet achat. J. Il sera revenu, ci-après, en tant que besoin, sur les autres éléments du dossier. En droit : 1. La Cour administrative du Tribunal cantonal est compétente, conformément à l'art. 114a LCAT cum 160 let. b Cpa pour statuer sur le recours de droit administratif déposé par le recourant. 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 A.\_\_\_\_\_ SA est propriétaire de la parcelle no X1.\_\_\_\_\_ du ban de U.\_\_\_\_\_ et destinataire de la décision litigieuse. 3 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 la recourante lors du changement de zone de la parcelle X1.\_\_\_\_\_ du ban de U.\_\_\_\_\_. 3. 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. 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 9 septembre 2015. Ces dispositions sont entrées en vigueur le 1er janvier 2016. Comme le relève l'intimé, la République et Canton du Jura n'est pas mentionnée dans l'annexe prévue par l'art. 52a al. 5 OAT. 4 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).

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).

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 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).

5 Lorsque la recourante cite ZUFFEREY, 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), elle omet 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'article 5 LAT, ce qui n'est pas l'objet du litige.

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'art. 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, 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.).

6 4. 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).

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). 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 7 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, no 54 ad art. 5). 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). 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. 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). 8 La doctrine relève que l'art. 5 al. 1 quinquies 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. La recourante fait valoir que la parcelle no X1.\_\_\_\_\_ sur laquelle se situe le garage B.\_\_\_\_\_ était à l'origine en zone mixte HA4. Lorsqu'elle a été déclassée en zone verte, aucune compensation n'a été proposée à la recourante pour la perte de valeur de sa parcelle engendrée par le changement d'affectation. Elle se prévaut d'une symétrie entre les propriétaires lésés et les propriétaires avantageés. 5.1 L'art. 5 LAT est fondé sur l'article 75 de la 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 10 ad art. 5). Avec cette révision, le législateur a voulu favoriser la densification des 9 zones constructibles ainsi que la limitation de leur extension ; il a imposé le régime de compensation dans ce cadre (cf. art. 1 al. 2, 8a, 15, 15a et 38 al 4 et 5 LAT ; TF 1C\_184/2014 du 23 février 2015 consid. 2.4). Dans son Message du 20 janvier 2010 relatif à la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, le Conseil fédéral a rappelé que l'initiative populaire «De l'espace pour l'homme et la nature (initiative pour le paysage)», qui a été déposée le 14 août 2008, visait à combattre le développement désordonné des constructions sur le territoire et à améliorer la protection du paysage. Dès lors qu'il avait considéré cette demande pertinente, le Conseil fédéral avait décidé d'y répondre au moyen d'un contre-projet indirect sous la forme d'une révision partielle de la LAT. Un grand nombre de participants à la procédure de consultation ont souligné

l'importance et l'utilité de compenser la plus-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 n° 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'article 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, no 31 ad art. 5 LAT). 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 10 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). 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 LAT). 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 no 10 du 17 juin 2015, p. 449). Les indemnités en matière d'expropriation sont en outre expressément réglementées aux art. 111iss LCAT qui renvoient au surplus à la loi sur l'expropriation (art. 111j al. 2 LCAT).

5.2 Au cas présent, il est établi que, suite à la révision du plan d'aménagement local de la Commune de U. \_\_\_\_\_, approuvée par l'intimé, la parcelle de la recourante est passée de la zone verte à la zone mixte B. 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. Le fait que la parcelle de la recourante ait été acquise alors qu'elle se trouvait déjà en zone mixte avant de faire l'objet d'un déclassé en zone verte ne saurait être pris en compte en l'espèce, dans la mesure où, en cas de changement successif, c'est la dernière situation avant la mesure d'aménagement du territoire causale qui doit être déterminante. Le prix d'achat de la parcelle alors en zone mixte n'est ainsi pas pertinent. L'interprétation que fait la recourante de la symétrie des avantages et des inconvénients et leur prise en compte de manière automatique ne saurait ainsi être suivie. En outre, il semble que la recourante n'a touché aucune indemnité suite au déclassé de la parcelle litigieuse en zone verte. Celle-ci omet toutefois de préciser qu'une telle indemnisation n'est pas automatique et qu'il lui incombait de la faire valoir conformément aux dispositions légales, notamment la législation en matière d'expropriation à l'époque du déclassé. Ces éléments sont toutefois sans pertinence en l'espèce et peuvent être laissés irrésolus. La plus-value a justement été taxée à hauteur de 20 % dans la mesure où elle résulte d'un changement d'affectation d'un bien-fonds (cf. art. 111b al. 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 116'691.-, est largement supérieure à CHF 10'000.- (cf. art. 1 arrêté). La taxation de la plus-value a en outre été effectuée sur la base d'une expertise que la recourante ne conteste pas.

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

6. La recourante estime également que la décision est arbitraire dans la mesure où lorsqu'elle a acquis le terrain en 1999, elle a payé le prix pratiqué pour le marché en zone mixte. Elle estime qu'elle n'a bénéficié d'aucune plus-value. Il est ainsi choquant et arbitraire de se fonder sur une valeur fictive qui ne représente pas le prix réel d'achat de la parcelle.

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 Ce dernier grief

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 outre, 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. \_\_\_\_\_ 12 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. 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. ... PAR CES MOTIFS LA COUR ADMINISTRATIVE rejette le recours ; met les frais de la procédure, par CHF 2'500.00, à la 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 ; 13 ordonne la notification du présent arrêt : ■ à la recourante, par son 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 U. \_\_\_\_\_, par son conseil communal ; ■ à l'Office fédéral du développement territorial (ARE), 3003 Berne. Porrentruy, le 2 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.

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