

JU_GERICHTE ADM 2020 22 vom 20. September 2021

JU Tribunal cantonal, 2021-09-20, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ju_gerichte_ADM_2020_22

FR: JU_GERICHTE ADM 2020 22 du 20 septembre 2021

IT: JU_GERICHTE ADM 2020 22 del 20 settembre 2021

Regeste

Art. 5 LAT - contribution de plus-value, art. 111b et 4 LCAT - conditions du non assujettissement; Expertise

Erwägungen

E. 2

SDT), la parcelle 4702 a été classée dans son intégralité en zone mixte B, secteur b (MBb). C. Par courrier du 10 mai 2019, l'intimé a informé la recourante qu'un expert serait prochainement mandaté pour estimer la plus-value de la parcelle suite au changement de zone. L'expertise a été confiée au bureau A. _____ SA à U. _____. Dans son rapport du 4 juin 2019, l'expert a retenu une augmentation de la valeur du terrain de CHF 111'216.- suite au changement de zone des 892 m², la modification de la zone des 3464 m² n'entraînant aucune plus-value. Un projet de décision a été transmis à la recourante et à la Municipalité de Delémont qui ont pu faire valoir leur position par courriers des 9 et 13 septembre 2019. Par décision du 25 septembre 2019, l'intimé a fixé la plus-value suite au changement de zone de l'immeuble à CHF 111'216.- et la contribution de plus-value à CHF 22'243.20 (taux de 20%). Suite à l'opposition de la recourante du 24 octobre 2019 et sur la base d'un complément d'expertise du 10 décembre 2019, l'intimé a partiellement modifié sa décision le 17 décembre 2019 en ce sens qu'aucune hypothèque légale ne sera inscrit au registre foncier. Elle a maintenu pour le surplus sa décision et rejeté l'opposition, le montant de la plus-value ne subissant aucun changement. D. Par mémoire du 3 février 2020, la recourante a interjeté recours contre cette décision auprès de la Cour de céans, concluant principalement à son annulation et à la renonciation à la perception de toute contribution sur la plus-value, subsidiairement, à l'annulation de la décision sur opposition et au renvoi de la cause à l'intimé pour nouvelle décision au sens des considérants, le tout sous suite de frais et dépens. En substance, elle fait valoir qu'elle n'est pas assujettie à la contribution sur la plus-value en tant qu'établissement d'une collectivité publique. En outre la partie du bien-fonds concernée par les 892 m² et comprenant l'ascenseur et l'escalier permettant d'accéder par le sud aux quais de la gare de Delémont via le passage sous-terrain est nécessaire à l'accomplissement d'une tâche publique et appartient à son patrimoine administratif. La recourante conteste également la détermination de la valeur vénale avant le changement de zone. Ni l'expert, ni l'intimé ne se sont déterminés sur la question du calcul de la valeur vénale avant la mise en zone alors même qu'elle a soulevé ce grief dans son opposition, alléguant de ce fait une violation de son droit d'être entendu. Elle invoque également une violation de l'égalité de traitement dans la mesure où l'expertise se distingue fondamentalement de celle effectuée au sujet d'une parcelle dont elle est propriétaire à Courrendlin, notamment s'agissant de la méthode utilisée. E. Dans sa détermination du 24 avril 2020, l'intimé a conclu au rejet du recours et à la confirmation de sa décision sur

opposition, sous suite de frais et dépens. Il ne

E. 2.1

La recourante invoque une violation de son droit d'être entendue. Elle reproche à l'intimé d'avoir passé sous silence la question du mode de calcul de la valeur de la parcelle avant le changement de zone, se contentant d'indiquer que le montant de la plus-value a été fixé sur la base d'une expertise réalisée par un bureau spécialisé.

E. 2.2

Le droit d'être entendu est une garantie constitutionnelle de nature formelle, dont la violation entraîne l'annulation de la décision attaquée sans égard aux chances de succès du recours sur le fond (ATF 137 I 195 consid. 2.2). Ce moyen doit par conséquent être examiné en premier lieu (ATF 124 I 49 consid. 1) et avec un plein pouvoir d'examen (ATF 127 III 193 consid. 3 et la jurisprudence citée). Le droit d'être entendu déduit de l'article 29 al. 2 Cst. impose notamment à l'autorité de motiver ses décisions, afin que le justiciable puisse les comprendre et exercer son droit de recours à bon escient.

E. 2.3

En l'espèce, contrairement à ce qu'avance la recourante, l'intimé s'est exprimé, bien que brièvement, sur le montant de la plus-value ainsi que sur la méthodologie appliquée par l'expert mandaté. Il considère qu'il ne lui appartient pas de s'écarter de l'expertise et y renvoie implicitement. Ce faisant, sans discuter de manière détaillée tous les griefs soulevés par la recourante ni réfuter expressément chacun de ceux-ci, celui-ci a motivé de manière suffisante sa décision, de sorte qu'aucune violation du droit d'être entendu ne saurait être constatée au cas d'espèce. La recourante a par ailleurs pu contester cette décision en toute connaissance de cause. Par surabondance, il apparaît qu'une éventuelle violation du droit d'être entendu aurait en tout état de cause été réparée en l'espèce. La Cour administrative dispose du même pouvoir d'examen que l'intimé (art.33 al. 3 let. b LAT) . Par conséquent, la réparation d'une éventuelle violation du droit d'être entendu de la recourante aurait pu intervenir dans la présente procédure de recours puisqu'il ressort de ce qui précède que la recourante a pu pleinement et valablement invoquer tous ses griefs à cette occasion. En d'autres termes, la recourante n'aurait subi aucun préjudice d'une éventuelle violation du droit d'être entendu. Partant, le pouvoir de cognition de la Cour de céans n'étant pas plus étroit que celui de l'autorité inférieure, un renvoi à l'intimé n'aurait pas trouvé de justification au cas d'espèce. 3. 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 en raison du changement de zone d'une partie de la parcelle 4702 du ban de Delémont (892 m² passant de la zone d'utilité publique en zone mixte B, secteur b, MBb).

E. 3

conteste pas que le bien-fonds litigieux est actuellement utilisé par un établissement de la Confédération pour l'accomplissement d'une tâche publique, mais est actuellement située en zone mixte B, secteur b. Un tel changement de zone donne la possibilité d'utiliser cette portion d'immeuble à d'autres fins que l'accomplissement d'une tâche publique, même si aucun projet concret n'est pour l'instant connu. S'agissant de la valeur vénale avant le changement de zone, l'expertise précise que la valeur vénale avant changement de zone correspond à la valeur officielle avant le classement en zone mixte. L'intimé conteste également toute inégalité de traitement. Le fait que les rapports d'expertise qui sont tous effectués par des professionnels ne soient pas présentés de façon uniforme n'est pas

constitutif d'une inégalité de traitement. F. L'intimé a répliqué le 23 juin 2020 et confirmé intégralement les faits, moyens et conclusions de son recours. Il en va de même de l'intimé dans sa duplique du 10 décembre 2020. G. Il sera revenu ci-après sur les autres éléments du dossier en tant que besoin. 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, la recourante disposant manifestement de la qualité pour recourir, le recours est recevable et il y a lieu d'entrer en matière. 2.

E. 4

Pour satisfaire à cette exigence, il suffit que l'autorité mentionne au moins brièvement les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision. Elle n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à ceux qui, sans arbitraire, peuvent être tenus pour pertinents (ATF 138 IV 81 consid. 2.2 ; TF 8D_2/2016 du 6 décembre 2016 consid. 3.1.2). Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à une décision motivée est respecté même si la motivation présentée est erronée. La motivation peut d'ailleurs être implicite et résulter des différents considérants de la décision (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1 ; TF 2D_42/2016 du 3 octobre 2017 consid. 3.1). La violation du droit d'être entendu, pour autant qu'elle ne soit pas d'une gravité particulière, est toutefois réparée lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen. Au demeurant, la réparation d'un vice éventuel ne doit avoir lieu qu'exceptionnellement (ATF 127 V 437 consid. 3d/aa, 126 I 72, 126 V132 consid. 2b et les références).

E. 4.1

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).

E. 4.2

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. 4.3

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.

E. 4.4

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).

E. 4.5

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.

E. 5

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. 5.1

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). 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.

E. 5.2

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. 5.3

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). 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.).

E. 6

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. 6.1

Selon l'art. 5 al. 1quinquies LAT, le droit cantonal peut prévoir une exemption de la taxe dans les cas suivants : elle serait dû par une collectivité publique (let. a) ou son produit escompté serait insuffisant au regard du coût de son prélèvement (let. b). Sur la base de cette disposition, le canton du Jura a adopté l'art. 111b al. 4 LCAT, selon lequel 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.

E. 6.2

La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est 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; il ne se fonde sur la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste (ATF 144 V 313 consid. 6.1 et les références citées).

E. 6.3

Selon le message du Gouvernement jurassien, il peut apparaître justifié de ne pas soumettre à la contribution de plus-value les collectivités publiques pour les terrains nécessaires à l'exécution de leurs tâches, notamment lorsqu'ils sont classés en zone d'utilité publique ou en zone de sport et loisirs. Il n'en va pas de même lorsqu'un terrain dont elles sont propriétaires est classé en zone à bâtir en vue d'être revendu à des tiers pour un usage privé. De même, les propriétaires privés dont le terrain serait classé en zone d'utilité publique ou en zone de sport et loisirs pour un usage privé (manège, golf, etc.) ou pour un usage futur par une collectivité publique seraient assujettis à la contribution (JDD 2015 p. 461s).

E. 6.4

Au cas particulier, il n'est pas contesté que les surfaces litigieuses sont affectées à une tâche publique en tant qu'elles concernent la sortie du sous-voie, l'ascenseur et l'escalier. Le fait que la recourante mentionne que ces surfaces sont affectées à son patrimoine administratif en atteste d'ailleurs. Cette situation correspond cependant à la situation prévalant avant la modification du plan d'aménagement local où les surfaces étaient classées en zone d'utilité publique. Il n'en demeure pas moins qu'après la mesure d'aménagement, les surfaces concernées se trouvent en zone mixte B, secteur b, MBb. L'ensemble de la parcelle 4702 pourrait ainsi accueillir des constructions sur quatre niveaux avec des règles d'implantation particulières (art. 177 al. 2 let. b du règlement communal sur les constructions de la Commune de Delémont approuvé le 12 septembre 2017 par l'intimé). Or, il n'est pas vraiment contesté par la recourante qu'une construction sur cette parcelle pourrait le cas échéant également permettre l'accès au sous-voie d'une manière adéquate, moyennant certains aménagements, la recourante se contentant de rappeler l'utilisation actuelle de la parcelle. Le fait que le bien compris dans le patrimoine administratif de la recourante soit affecté à une tâche publique, en l'occurrence l'accès au sous-voie empêche certes qu'il soit aliéné librement, car l'exécution de la tâche publique doit être garantie. Sa mise à la disposition de tiers est toutefois possible si elle n'entrave pas la tâche publique. Ainsi, dans la mesure où cela n'entrave pas l'accomplissement de la tâche publique à laquelle un bien du patrimoine administratif est affecté, des utilisations particulières, sans rapport direct avec cette tâche, peuvent être admises (TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2018, nos 189 et 196, p. 67 et 68). En tout état de cause, il apparaît que le seul fait qu'un bien fasse partie du patrimoine administratif et non pas du patrimoine financier d'une collectivité ne suffit pas à l'exonérer de l'assujettissement à la plus-value. Il convient plutôt de prendre en compte l'utilisation possible de la parcelle après la mesure d'aménagement, laquelle devra toutefois continuer à assurer la tâche publique. Il appartiendra ainsi à l'expert de prendre en compte dans son évaluation les éventuels inconvénients résultant de l'obligation d'assurer la tâche publique dans l'utilisation potentielle de la parcelle. Il appert ainsi qu'en l'occurrence, c'est à juste titre que le transfert des 892 m² à la zone mixte est soumise à assujettissement. Cela étant, à l'instar de l'intimé, il convient de relever que la contribution

de plus-value n'est exigible que dès le moment où le bien-fonds est construit ou aliéné (art. 111c al. 3 LCAT). 7. La recourante se plaint d'une violation du droit à l'égalité de traitement en lien avec le choix des experts externes et de la méthode d'évaluation choisie. Dans un arrêt du 20 septembre 2021 (ADM 21/2020 consid. 6, publié sous <https://jurisprudence.jura.ch/>), la Cour de céans a posé les principes suivants.

E. 7

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.). 5.

E. 7.1

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).

E. 7.2

Le canton du Jura, comme d'autres, s'est abstenu de fixer une méthode d'estimation spécifique dans la loi, ce que le droit fédéral n'impose par ailleurs pas. Cela étant et en tout état de cause, dans leur législation, les cantons renvoient régulièrement aux méthodes dites « courantes » ou « usuelles », parmi lesquelles on peut dénombrer la méthode statistique ou comparative, la méthode des déductions ou par compte à rebours et la méthode des classes de situation. Les différentes méthodes se complètent et permettent de conforter les résultats et de les vérifier. Il apparaît équitable d'utiliser une pluralité de méthodes de calcul, ce qui devrait contribuer à définir une valeur objective, même s'il convient de garder à l'esprit qu'il s'agit d'une estimation et que, par la force des choses, celle-ci comporte des inexactitudes (PERREGAUX DUPASQUIER, Calcul de la plus-value, une pluralité de méthodes pour un résultat objectif, Inforum, Décembre 4/2020 p.7). Dans leur tâche, il incombe ainsi aux estimateurs externes auxquels l'autorité intimée est habilitée à faire appel (art. 111c al. 2 LCAT), de recourir à la méthode qui, concrètement et compte tenu de l'ensemble des circonstances, est la plus appropriée du point de vue de l'estimation en vue d'aboutir à une valeur objective, sans qu'on ne puisse y voir une inégalité de traitement entre les appréciations.

E. 7.3

A titre préliminaire, il convient de préciser que ni la loi, ni le message ne contiennent de définition de la valeur vénale. De manière générale, doctrine et jurisprudence définissent la

valeur vénale comme le prix qui peut être obtenu en cas de vente d'un bien aux conditions normales du marché et que les éléments inhabituels ou subjectifs ne sont pas pris en considération (TC FR, arrêt du 17 novembre 2020, no 604 2020 19 consid. 4.2). La valeur vénale correspond ainsi à la valeur marchande selon le Manuel suisse de l'estimateur de l'Union suisse des experts cantonaux en matière d'évaluation des immeubles (USECE) et de la Chambre suisse des experts (CSE/SVIT, 2012 p.12). Ainsi, pour déterminer la valeur vénale de l'immeuble, l'expert utilisera les méthodes d'évaluation reconnues notamment par ce Manuel.

E. 7.4

En l'occurrence, l'expert mandaté a appliqué la méthode des classes de situation, soit une méthode reconnue et l'on peut suivre son raisonnement. Le fait que l'expertise soit différente de celle utilisée par un autre expert dans une autre procédure ne permet pas de conclure sans autre que l'expertise crée une inégalité de traitement dans la mesure où les parcelles, leur localisation et leur utilisation actuelle et future sont totalement différentes. Cela étant, force est de retenir, au vu de la jurisprudence précitée que l'expert n'explique pas les raisons pour lesquelles il a renoncé à utiliser la méthode comparative au profit de la méthode des classes de situation. En outre, au vu de la spécificité du terrain et de la tâche publique incombant à la parcelle (accès au sous-voie notamment), l'expertise ne précise pas les incidences éventuelles de la nécessité de maintenir l'accès au sous-voie, respectivement si le maintien de cet accès a une incidence sur le prix, respectivement sur la plus-value.

E. 8

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. 9

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). 6. La recourante invoque le non-assujettissement à la plus-value de la parcelle en cause, laquelle est nécessaire à l'accomplissement de tâches publiques.

E. 10

L'al. 4 de l'art. 111b LCAT n'a pas donné lieu à des discussions lors de son adoption au Parlement. Ces quelques éléments établissent que le législateur a voulu limiter les cas donnant lieu à une exonération de la contribution de plus-value.

E. 12

Les méthodes à privilégier sont notamment celle de la méthode comparative ou statistique qui prend en compte les prix convenus lors de vente d'objets analogues (de même nature et qualité) dans la même région et à la même période ; les biens-fonds avec des différences trop importantes ne peuvent pas servir de comparaison. Lorsqu'il existe suffisamment d'objets comparables, les résultats obtenus sont en principe fiables ; si tel n'est pas le cas, il convient d'utiliser d'autres méthodes d'évaluation. Cette méthode est à même d'assurer une certaine égalité de traitement entre les différents objets et doit sans aucun doute être privilégiée. A défaut, peut également être utilisée la méthode de la valeur résiduelle qui détermine la valeur vénale sur la base du calcul rétroactif de la valeur de rendement ou du prix de vente, après déduction des investissements correspondants. Enfin, la valeur des classes de situation repose sur le constat que des objets similaires et dans une situation comparable présentent un même rapport entre la valeur du terrain et la valeur de l'ensemble de l'équipement et entre la valeur du terrain et la valeur de rendement (dans ce sens BR/DC 2/2021, p. 79 ; Manuel suisse de l'estimateur 2012, not. p. 45, 47ss, 135ss). D'autres méthodes ne sont pas exclues pour autant que l'expert explique les raisons justifiant son choix. Au moment de réaliser son rapport, il appartient à l'expert d'expliquer la méthode d'évaluation choisie, étant précisé qu'en principe la méthode comparative doit être privilégiée. L'expert précisera dans son rapport les différentes phases de la méthode et son application au cas d'espèce. En outre, si l'expert entend s'écarter de cette méthode, il en expliquera les raisons et motivera le choix d'une autre méthode. Ainsi, dans la mesure où l'expert se fonde sur des méthodes d'évaluation reconnues, on ne saurait suivre la recourante qui conteste le fait de confier les expertises à des experts indépendants, ce que prévoit expressément d'ailleurs la législation jurassienne précitée. De même, peu importe qu'il s'agisse d'experts différents qui procèdent à l'estimation des biens de la recourante.

E. 13

L'expert précise certes que le changement en zone mixte B d'une partie de la parcelle 4702 anciennement en zone d'activité n'entraîne pas de plus-value à la valeur du terrain, mais ne se prononce pas sur l'incidence du maintien des accès au sous-voie sur la plus-value. Dans ces conditions, il convient d'admettre le recours et de retourner le dossier à l'intimé pour qu'il complète l'expertise au sens de ce qui précède. 8. Il n'est pas perçu de frais (art. 223 al. 1 Cpa) ni alloué de dépens (art. 230 al. 1 Cpa). **PAR CES MOTIFS LA COUR ADMINISTRATIVE** admet le recours ; annule la décision sur opposition de l'intimé du 17 décembre 2019 ; retourne le dossier à l'intimé pour instruction complémentaire au sens des considérants ; dit qu'il n'est pas perçu de frais judiciaires ; n'alloue pas de dépens ; informe les parties des voies et délai de recours selon avis ci-après ;

E. 14

ordonne la notification du présent arrêt : ■ à la recourante, Chemins de fer fédéraux suisses CFF SA, Hilfikerstrasse 1, 3014 Berne ; ■ à l'intimé, le Service du développement territorial, Rue des Moulins 2, 2800 Delémont ; ■ à la Municipalité de Delémont, par son Conseil communal, 2800 Delémont ; ■ à l'Office fédéral du développement territorial (ARE), 3003 Berne. Porrentruy, le 20 septembre 2021 **AU NOM DE LA COUR ADMINISTRATIVE** La présidente : La greffière : Sylviane Liniger Odiet Carine Guenat
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.