

# JU\_GERICHTE ADM 2021 20 vom 12. November 2021

JU Tribunal cantonal, 2021-11-12, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ju\\_gerichte\\_ADM\\_2021\\_20](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ju_gerichte_ADM_2021_20)

FR: JU\_GERICHTE ADM 2021 20 du 12 novembre 2021

IT: JU\_GERICHTE ADM 2021 20 del 12 novembre 2021

## Regeste

Contribution de plus-value - Art. 5 LAT - Art. 111 LCAT

## Erwägungen

### E. 2

Selon le nouveau plan d'affectation, la parcelle n° 283, d'une surface de 2'442m<sup>2</sup> se trouve désormais non plus en zone verte mais en zone d'activités A, secteur b (AAb). C. Par courrier du 18 juin 2020, 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 C. \_\_\_\_\_ SA à U. \_\_\_\_\_. Dans son rapport du 15 juillet 2020, l'experte a retenu une augmentation de la valeur du terrain de CHF 316'320.- après déduction des frais de viabilisation de la parcelle. Un projet de décision a été transmis à la commune de Courtedoux le 7 août 2020, laquelle n'a fait aucune remarque particulière (courrier du 18 août 2020). D. Par décision du 24 août 2020, l'intimé a fixé la plus-value à CHF 316'200.- et la contribution de plus-value à CHF 63'240.- (taux de 20%). Suite à l'opposition de la recourante le 24 septembre 2020, l'intimé a demandé un complément d'expertise (rapport du 27 octobre 2020). Par décision du 7 décembre 2020, il a modifié sa décision du 24 août 2020 et retenu une plus-value de CHF 259'100.- et une contribution de plus-value de CHF 51'800.-. Il a maintenu pour le surplus sa décision. E. Par mémoire du 22 janvier 2021, la recourante a interjeté recours contre cette décision auprès de la Cour de céans, concluant principalement à son annulation et à la constatation qu'elle ne doit pas être astreinte à payer une contribution de plus-value à la suite de la mesure d'aménagement de l'immeuble n° 283 de Courtedoux et, subsidiairement, à l'annulation de la décision et au renvoi de la cause à l'intimé pour nouvelle décision dans le sens des considérants, le tout sous suite de frais et dépens. En substance, elle invoque une violation de son droit d'être entendue, dans la mesure où l'expertise effectuée le 15 juillet 2020, relative à l'estimation de la plus-value de l'immeuble n° 283, est complexe. Sur le fond, elle conteste que l'expertise ait été confiée à un mandataire externe ainsi que le choix de la méthode d'évaluation retenue, soit la méthode relative et non la méthode absolue. D'une part, la valeur vénale retenue par l'intimé, de l'immeuble n° 283, avant la mesure d'aménagement, soit CHF 4.50/m<sup>2</sup> (env. CHF 11'000.-), est incorrecte vu le prix auquel la recourante a acquis cet immeuble (CHF 35'337.-). L'intimé n'a en outre pas tenu compte du fait que la recourante doit assumer la réfection du chemin B. \_\_\_\_\_ et la place de détente (CHF 153'360.-). Les coûts liés à la destruction de l'ancien réservoir (estimés à CHF 17'459.- par l'experte) devaient également être pris en compte. D'autre part, la valeur vénale, retenue par l'intimé, de l'immeuble n° 283, après la mesure d'aménagement, soit CHF 174.-/m<sup>2</sup> selon la méthode rétroactive et CHF 175.-/m<sup>2</sup> selon la méthode directe, est également incorrecte. L'évaluation du bien-fonds ne doit pas être effectuée sur la base du revenu locatif théorique

mais uniquement en prenant en considération le prix au m<sup>2</sup> appliqué dans la commune de Courtedoux, soit CHF 130.-/m<sup>2</sup> ; il convient de prendre en considération les critères figurant sur le tableau de détermination de la plus-value foncière établi par la recourante.

### **E. 3**

Si la Cour devait refuser de prendre en compte cette base de calcul, elle se fondera alors sur le prix réel moyen au m<sup>2</sup> pour les surfaces industrielles dans le canton du Jura. Finalement, il doit être tenu compte des coûts relatifs au déplacement de la ligne électrique située à l'ouest de la future construction (CHF 17'989.70) ainsi que ceux liés à la réfection de la rue B. \_\_\_\_\_, que la recourante s'est engagée à prendre en charge lors de l'acte de vente de la parcelle en cause (CHF 168'110.-). Il en va de même de l'engagement qu'elle a pris envers la commune de Courtedoux d'installer deux bancs publics et de céder la partie de terrain sur laquelle les deux bancs seront installés ainsi qu'une bande de terrain à proximité de la route, soit 15 m<sup>2</sup>. La recourante requiert l'audition du maire de Courtedoux et de son administrateur. F. Dans sa prise de position du 16 mars 2021, l'intimé a conclu au rejet du recours et à la confirmation de la décision sur opposition, sous suite de frais et dépens. Il est d'avis que, dans l'exercice de sa tâche, il peut faire appel à des estimateurs externes pour déterminer le montant de la plus-value du bien en question. Le choix de la méthode revient à l'estimateur désigné pour procéder à l'expertise ; en l'occurrence, le choix d'appliquer la méthode relative n'est pas critiquable selon l'intimé, d'autant que deux approches distinctes ont été effectuées (méthode des classes de situation et méthode rétroactive). Les deux approches aboutissent à un résultat similaire et le résultat obtenu a fait l'objet d'une vérification comparative. En tout état de cause, il n'est juridiquement pas défendable de se fonder sur le prix de vente convenu entre les parties. Pour le reste, les coûts de destruction de l'ancien réservoir (estimés à CHF 17'459.-) ont été pris en considération, contrairement à ce qu'avance la recourante. Quant aux coûts relatifs au déplacement de la ligne électrique (CHF 17'989.-), ils font partie des travaux préparatoires d'un bâtiment et, à ce propos, un montant de CHF 25'000.- a été pris en compte ; il ne s'agit pas d'une mesure propre à l'équipement du terrain à bâtir « à proprement dit ». Il en est de même pour les frais relatifs à la réfection de la rue B. \_\_\_\_\_ (CHF 168'110.-) ; la réfection de cette rue n'était pas nécessaire pour équiper la parcelle et ressort d'un arrangement entre la recourante et la commune, comme pour le réaménagement d'un espace de détente pour le public sur l'immeuble nouvellement acquis. L'intimé considère en dernier lieu que les moyens de preuve requis par la recourante (audition du maire de Courtedoux et de la recourante) ne sont pas pertinents. G. Par courrier du 23 mars 2021, la recourante a renoncé à se déterminer. H. Il sera revenu ci-après, en tant que besoin, sur les autres éléments du dossier. 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.

#### **E. 3.1**

La recourante invoque une violation de son droit d'être entendue. Elle reproche à l'intimé de se fonder sur l'expertise du 15 juillet 2020 alors qu'elle est trop difficile à comprendre pour le justiciable.

#### **E. 3.2**

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'art. 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. 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. 3.3**

En l'espèce, le fait qu'une expertise réalisée dans le cadre d'une procédure administrative soit complexe ne viole pas, en soi, le droit d'être entendu du justiciable. La recourante a eu connaissance de la mise en œuvre de l'expertise du 15 juillet 2020 et elle a valablement pu s'y opposer, ce qu'elle a fait par courrier du 24 septembre 2020. Un complément d'expertise a d'ailleurs été ordonné suite à cette opposition (rapport d'expertise du 27 octobre 2020). La recourante a été informée du choix de l'expert et du résultat desdites expertises. Elle avait la possibilité de poser des questions ou de demander des informations complémentaires à l'experte. Dans sa décision du 7 décembre 2020, l'intimé s'est exprimé, bien que brièvement, sur le montant de la plus-value ainsi que sur la méthodologie appliquée par l'experte mandatée. 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

### **E. 4**

2. Est litigieuse en l'espèce le montant de la plus-value, au sens des art. 5 LAT et 111 LCAT, due par la recourante en raison du changement de zone de la parcelle n° 283 du ban de Courtedoux, d'une surface de 2'442 m<sup>2</sup>, passant de la zone verte à la zone d'activités A, secteur b (AAb). 3.

#### **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). 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. a bis (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. 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

#### **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. 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. 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'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

#### **E. 5**

entendu ne saurait être constatée au cas d'espèce. La recourante a 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 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 ne se justifierait pas au cas d'espèce. 4.

#### **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'art. 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. 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).

### **E. 6**

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. 6.1**

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. 6.2**

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

## **E. 6.3**

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). Pour déterminer la valeur vénale de l'immeuble, l'expert utilisera les méthodes d'évaluation reconnues notamment par ce Manuel. 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). Plus récemment, dans sa version en langue allemande publiée en 2019, le Manuel de

l'estimateur retient principalement deux méthodes seulement pour évaluer les terrains non bâtis, à savoir celle de la valeur comparative directe et celle de la valeur résiduelle, et considère comme partiellement appropriée une troisième méthode, celle de la valeur selon les classes de situation (voir p. 94 du Manuel). 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.

#### **E. 6.4**

En l'occurrence, on ne saurait suivre la recourante en tant qu'elle conteste le fait que des expertises soient confiées à des experts indépendants, ce que prévoit

#### **E. 7**

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.). 5.

#### **E. 8**

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. 9**

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). 6. 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. 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. 10**

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. 11**

expressément la législation jurassienne précitée. L'experte se fonde par ailleurs sur des méthodes d'évaluation reconnues. Elle n'a certes pas appliqué la méthode « absolue » (méthode comparative) mais la méthode « relative », en appliquant deux approches distinctes : la méthode des classes de situation et la méthode rétroactive (ou méthode de la valeur résiduelle), deux méthodes qui aboutissent à un résultat similaire, d'autant que le résultat obtenu a fait l'objet d'une vérification comparative. Si l'experte a renoncé à utiliser la méthode comparative, elle en explique les raisons : les prix offerts par les communes pour des terrains en zones d'activités sont en général bien en deçà de leur valeur réelle sur laquelle il convient de se fonder pour déterminer la plus-value et ne couvrent quelques fois même pas les frais de viabilisation, ceci de manière à être attractives pour toute entreprise désireuse de s'implanter dans la localité en question. Il ressort en effet du document produit par la recourante elle-même, intitulé « Incubateurs et zones d'activités d'intérêt cantonal », du Service de l'économie et de l'emploi, des différences importantes entre les prix des terrains des zones artisanales de certaines communes, notamment Delémont (CHF 80.-/m<sup>2</sup>), Courroux (CHF 40.-/m<sup>2</sup>), Glovelier (CHF 120.-/m<sup>2</sup>), Courgenay (CHF 90.-/m<sup>2</sup>) et Boncourt (sur demande). Or les biens-fonds avec des différences trop importantes ne peuvent pas servir de comparaison et empêchent ainsi l'experte de retenir un prix analogue

sur cette base. On ne dénombre en outre que peu, voire pas, de transactions récentes pour des objets similaires et/ou comparables. C'est donc à juste titre que l'experte a renoncé à appliquer la méthode comparative. Dans son complément d'expertise, elle confirme l'application de la méthode relative, notion qui sous-entend que la valeur d'un immeuble non bâti est proportionnelle à ce qu'il rapporte ou peut rapporter. Elle tient compte du potentiel constructif (indice d'utilisation et réglementation) et de la situation (accès, orientation, etc.) 7. La recourante conteste la valeur du bien-fonds de CHF 4.50/m<sup>2</sup> retenue par l'intimé avant la mesure d'aménagement, équivalant à une valeur totale d'environ CHF 11'000.-, dans la mesure où elle avait payé le prix de CHF 35'337.-, soit CHF 14.50/m<sup>2</sup>, pour l'acquisition de la parcelle en question. Contrairement à ce que soutient la recourante, la plus-value ne se détermine pas en fonction du prix de vente convenu entre les parties. Cette manière de procéder serait difficilement compatible avec l'exigence d'égalité de traitement dès le moment où le calcul de la plus-value se fait de manière différente selon qu'il y a ou non un prix convenu. Le Tribunal fédéral a confirmé ce principe, en précisant qu'en cas de vente, l'estimation ne peut se baser uniquement sur le prix effectivement payé. Cette approche a été reprise et développée récemment par la Cour de droit public du Tribunal cantonal neuchâtelois. Dans cet arrêt de 2020, la recourante avait acquis, comme en l'espèce, un immeuble avant la mesure d'aménagement à un prix dépassant sa valeur objective, et les juges ont estimé qu'il ne fallait pas tenir compte de ce prix de vente. Le risque de se baser sur un éventuel prix convenu entre propriétaire et acquéreur est, de plus, illustré dans l'exemple suivant : peu avant la mise en zone à bâtir d'un terrain actuellement en zone de verdure, la propriétaire A vend son terrain à un acquéreur B à un prix prenant en compte la future valeur du terrain. Si, lorsque la collectivité publique fera le calcul de la plus-value engendrée par la mesure d'aménagement du territoire, elle se base uniquement sur le prix de vente, il n'y aura pas de plus-value ou une plus-value très réduite. Le système de la

## **E. 12**

compensation de la plus-value aura été contrecarré par un prix «négocié» entre propriétaires (PERREGAUX DUPASQUIER, Calcul de la plus-value, Une pluralité de méthodes pour un résultat objectif, in *Inforum*, Décembre 4/2020, p. 6 et les références citées). Par voie de conséquence, il importe peu qu'avant la mesure d'aménagement, la recourante ait acquis le terrain en question pour le prix de CHF 35'337.-. Au demeurant, le bien-fonds se situant en zone verte avant la mesure d'aménagement, seules certaines constructions y étaient envisageables, de sorte qu'il n'est pas étonnant que sa valeur soit faible. 8. La recourante conteste également la valeur du bien-fonds retenue après la mesure d'aménagement, soit CHF 175.-/m<sup>2</sup> selon la méthode directe et CHF 174.-/m<sup>2</sup> selon la méthode rétroactive. En particulier, elle est d'avis que les revenus locatifs indiqués par l'experte et leur pondération ne correspondent pas aux loyers appliqués dans la commune de Courtedoux ni même dans le canton du Jura. L'experte devait uniquement tenir compte du prix au m<sup>2</sup> appliqué dans la commune de Courtedoux, soit CHF 130.-/m<sup>2</sup> ou alors du prix au m<sup>2</sup> appliqué dans le canton du Jura. Selon la recourante, les statistiques sur lesquelles se fonde l'intimé sont inapplicables à la région jurassienne et ne peuvent pas être utilisées puisqu'elles proviennent d'une entreprise privée (D. \_\_\_\_\_). Il n'est pas possible de comprendre quels chiffres sont fiables en fonction du cas d'espèce. Or, les éléments contestés sont justifiés dans l'expertise et son complément et correspondent à l'usage ainsi qu'aux méthodes applicables en matière d'estimation immobilière, domaine pour lequel le bureau mandaté pour procéder à l'expertise est reconnu, ce qui n'est d'ailleurs pas contesté.

L'expertise se fonde sur les surfaces utiles mentionnées dans les plans de publication ainsi que sur des prix/m<sup>2</sup>/années émanant de données statistiques de D.\_\_\_\_\_ (entreprise privée). Ces données sont produites dans le complément d'expertise (cf. annexe 1). Le document mentionne qu'à Courtedoux, le loyer de l'offre moyen (net) pour les surfaces de bureaux est de CHF 155.- par m<sup>2</sup> par année. Selon les spectres des prix pour les surfaces artisanales, le loyer net s'élève à CHF 81.-/m<sup>2</sup> par an avec un quantile de 50%. Il s'ensuit que les chiffres figurant dans l'expertise correspondent à ceux-ci et sont dès lors fondés. Quant aux autres montants du calcul, ceux-ci ont été justifiés, pour chaque secteur, dans l'expertise, de sorte qu'il n'y a pas lieu de les remettre en cause. On rappelle que conformément à ce qui est expliqué ci-avant (consid. 7), c'est la valeur objective du terrain qui doit être prise en considération et que, puisqu'il s'agit d'une estimation, celle-ci comporte, par la force des choses, des inexactitudes. La Cour de céans peut considérer comme probante une expertise émanant d'une spécialiste en la matière, neutre, indépendante, architecte et experte brevetée, membre de la Chambre Suisse des Experts en Estimations Immobilières (CSEEI) et de l'Union Suisse des Professionnels de l'Immobilier (USPI), y compris en ce qui concerne les sources sur lesquelles elle se fonde : au terme d'un rapport détaillé (comportant plus de vingt pages) et d'un rapport complémentaire (de seize pages), l'experte a abouti à la conclusion que la plus-value de l'immeuble n° 283 suite au changement de zone est de CHF 259'120.-, en appliquant des méthodes d'évaluation reconnues en la matière et en expliquant ses choix. Quoiqu'en dise la recourante, cette expertise apparaît convaincante, établie par une spécialiste reconnue qui a pris en compte tous les paramètres nécessaires pour aboutir à une conclusion qui paraît

### **E. 13**

parfaitement crédible. La recourante ne saurait donc rien retirer du fait que l'experte s'est appuyée sur les données statistiques d'une entreprise privée également spécialisée en la matière. 9. Les coûts de destruction de l'ancien réservoir, estimés à CHF 17'459.-, ont été pris en compte dans l'expertise. En ce qui concerne le déplacement de la ligne électrique, par CHF 17'989.-, il est compris dans le montant de CHF 25'000.- retenu à titre de travaux préparatoires (déconstruction, divers aménagements) ; il ne s'agit pas d'une mesure propre à l'équipement du terrain à bâtir proprement dit. Les frais relatifs à la réfection de la rue B.\_\_\_\_\_, par CHF 168'110.- n'ont pas non plus à être pris en compte. La réfection de cette rue n'était pas nécessaire pour équiper la parcelle et ressort d'un arrangement entre la recourante et la commune. On ne comprendrait par ailleurs pas pourquoi l'entier des coûts devrait être imputable à un seul et unique bien- fonds alors que la rue dessert d'autres parcelles concernées par cette réfection. Il en va de même pour le réaménagement d'un espace détente pour le public sur l'immeuble nouvellement acquis. Cet arrangement relève du domaine privé. Il n'a pas à être pris en considération. C'est uniquement la possibilité effective d'utiliser une parcelle pour la construction d'une manière conforme à la zone dont elle fait désormais partie qui est déterminante (arrêt TF 1C\_184/2014 du 23 février 2015 consid. 2.2.1), de sorte qu'en cas de vente, l'estimation ne peut se baser uniquement sur le prix effectivement payé, comme il ne peut se baser sur d'éventuels arrangements entre parties. 10. Au vu des considérants qui précèdent, il convient de rejeter les moyens de preuve requis par la recourante. 11. Partant, le recours est rejeté et la décision du 7 décembre 2020 confirmée. 12. Les frais de la procédure sont mis à la charge de la recourante qui succombe (art. 219 al. 1 Cpa). Il n'est pas alloué de dépens (art. 230 al. 1 Cpa).

#### **E. 14**

PAR CES MOTIFS LA COUR ADMINISTRATIVE rejette le recours ; met les frais de la procédure, par CHF 3'000.-, à charge de la recourante, à prélever sur son avance ; n'alloue pas de dépens ; informe les parties des voies et délai de recours selon avis ci-après ; ordonne la notification du présent arrêt : ■à la recourante, par son mandataire, Me Benoît Brêchet, avocat à Delémont ; ■à l'intimé, Service du développement territorial, Rue des Moulins 2, 2800 Delémont ; ■à la Commune de Courtedoux, par son Conseil communal 2905 Courtedoux ; ■à l'Office fédéral du développement territorial, (ARE), 3003 Berne.

Porrentruy, le 12 novembre 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.