



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'environnement, des transports,
de l'énergie et de la communication DETEC

Office fédéral du développement territorial ARE

**Mise en œuvre du mandat législatif
exigeant un régime de compensation
des avantages résultant de mesures
d'aménagement**

(art. 5 et art. 38a, al. 5, LAT)

Canton du Jura

Rapport d'examen

Ittigen, le 28 mars 2019

TABLE DES MATIÈRES

A. Situation de départ	3
I. Objet de l'examen.....	3
II. Contexte	3
III. Critères de contrôle et importance de l'examen.....	3
IV. Déroulement de l'examen.....	4
B. Examen	4
V. Objet et calcul de la taxe	4
a) Principe.....	4
b) Exemptions de la taxe	5
1. Article 5, alinéa 1 ^{quinquies} , lettre a, LAT	5
2. Article 5, alinéa 1 ^{quinquies} , lettre b, LAT	5
3. Exonération	5
c) Détails relatifs au calcul de la taxe	7
4. Définition de la plus-value	7
5. Article 5, alinéa 1 ^{quarter} , LAT	7
6. Article 5, alinéa 1 ^{sexies} , LAT	7
d) Difficultés dans l'exécution, qui pourraient dans les faits conduire à une exemption de la taxe	7
VI. Exigibilité et recouvrement de la taxe.....	8
VII. Utilisation du produit de la taxe	8
C. Propositions.....	8

A. SITUATION DE DÉPART

I. Objet de l'examen

L'examen porte sur la question de savoir si le Canton du Jura, avec son régime de compensation en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2016, satisfait aux exigences du mandat législatif de l'article 5 de la loi sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700) et évite ainsi l'application de l'article 38a, alinéa 5, LAT.

II. Contexte

Le mandat législatif donné aux cantons de prévoir un régime de compensation équitable des avantages et inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement fondées sur la LAT existe déjà depuis 1980. Hormis quelques exceptions, les cantons ne l'avaient pas mis en œuvre. Afin d'encourager les cantons à adopter un régime de compensation des avantages correspondant à tout le moins aux exigences minimales des alinéas 1^{bis} à 1^{sexies} de l'article 5 LAT, la révision partielle de la LAT, conçue en tant que contre-projet indirect à l'initiative pour le paysage, a prévu une disposition transitoire: En application de l'article 38a, alinéa 5, LAT, à l'échéance du délai de 5 ans, aucune nouvelle zone à bâtir ne peut être créée tant que le canton en question ne dispose pas d'un régime de compensation équitable répondant aux exigences de l'article 5 LAT. Le Conseil fédéral désigne ces cantons après les avoir entendus.

Il sied de relever que le sens et le but de l'article 38a, alinéa 5, LAT n'est pas de transférer au Conseil fédéral la compétence de contrôler la conformité au droit fédéral des dispositions cantonales d'application de l'article 5, alinéas 1 à 1^{sexies}, LAT. Cette compétence demeure celle de la justice, en particulier du Tribunal fédéral. Ainsi, il n'est pas exclu que le Tribunal fédéral, dans le cadre d'un contrôle abstrait ou concret des normes, aboutisse à la conclusion qu'une disposition cantonale d'application ne remplisse pas les exigences posées par le droit fédéral et soumette le canton concerné à la sanction de l'article 38a, alinéa 5, LAT.

Le but visé par l'article 38a LAT ne serait pas atteint, si un canton pouvait, sans s'exposer à quelque sanction, abroger ses dispositions d'application de l'article 5 LAT après le 1^{er} mai 2019. Il apparaît tout au contraire essentiel que la conséquence prévue par l'article 38a, alinéa 5, LAT s'applique également lorsqu'un canton contrevient aux exigences de l'article 5 LAT postérieurement à cette date. Après l'échéance du délai le 1^{er} mai 2019, la liste de l'article 52a, alinéa 5, de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1) subira donc des adaptations non seulement lorsqu'un canton devra être rayé de cette liste, mais également lorsqu'un canton devra y être inscrit parce qu'il a modifié ses dispositions d'application de manière à les rendre non conformes au droit fédéral ou parce que la mise en œuvre conforme au droit fédéral de ses dispositions d'applications n'aura pas pu être assurée.

III. Critères de contrôle et importance de l'examen

Eu égard à la genèse précédemment exposée et à la répartition des compétences entre le Conseil fédéral et les tribunaux, l'on ne saurait déduire de la décision du Conseil fédéral de ne pas faire figurer un canton sur la liste de l'article 52a, alinéa 5, OAT que le mandat législatif de l'article 5 LAT ait été pleinement rempli. En effet, le Conseil fédéral ne fait application de l'article 38a, alinéa 5, LAT que lorsque la législation cantonale se distancie de manière relativement importante des exigences de l'article 5 LAT, l'examen portant essentiellement sur les alinéas 1^{bis} à 1^{sexies}.

IV. Déroulement de l'examen

Par écrit du 20 juillet 2018, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) a signifié aux directrices et directeurs de planification des cantons que, conformément à l'article 38a, alinéa 5, LAT, le Conseil fédéral a l'obligation de désigner les cantons ne disposant pas à fin avril 2019 d'un régime de compensation équitable répondant aux exigences de l'article 5 LAT. Afin de pouvoir débiter à temps l'examen des réglementations cantonales d'application, les cantons ont été invités à adresser jusqu'au 30 septembre 2018 les documents suivants à l'ARE:

- les dispositions cantonales contenant lesdites réglementations;
- une succincte motivation, expliquant pourquoi le canton estime que les exigences de l'article 5 LAT sont remplies;
- les documents les plus importants relatifs à ces réglementations.

En date du 13 août 2018, le Canton du Jura a transmis la documentation d'application déterminante à l'ARE. Précédemment déjà, soit avec sa missive du 9 juin 2017, il lui avait déjà soumis sa loi du 9 septembre 2015 portant adaptation de la législation en matière de gestion de la zone à bâtir (deuxième lecture). L'ARE a examiné la réglementation relative à la mise en œuvre de l'article 5 LAT parallèlement à celle d'autres cantons et lui a signifié le résultat de son examen par le truchement d'un courriel intitulé Projet de lettre, le 24 février de cette année. Le 4 avril 2018, le Service du développement territorial du Canton du Jura (SDT) s'est déterminé sur cet écrit.

Par acte du 21 décembre 2018, l'ARE a soumis un projet de son rapport d'examen au Canton du Jura et l'a invité à prendre position jusqu'au 25 janvier 2019. Le 17 janvier 2019, le canton a déposé sa prise de position. Le Canton du Jura n'a pas formulé d'objection fondamentale à l'encontre du projet de rapport d'examen. Il s'est cependant dit quelque peu surpris par la réserve formulée à l'égard de l'article 111b, alinéa 4, de la *loi du 25 juin 1987 sur les constructions et l'aménagement du territoire* de la République et Canton du Jura (LCAT; RSJU 701.1). Il estime erroné de considérer que cette disposition ne fixe pas un cadre d'application précis et est source d'insécurité juridique, alors qu'elle fixe deux conditions cumulatives à remplir et que l'article 5, alinéa 1^{quinquies}, LAT sur lequel elle se fonde ne fixe pour sa part aucune condition.

L'ARE se détermine à ce propos de la manière suivante. L'article 111b, alinéa 4, LCAT a la teneur suivante:

« 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'insécurité juridique relevée dans le projet du rapport d'examen se rapporte aux établissements. Quant à la forme, le texte dudit projet manquait à cet égard effectivement de clarté. Aussi le rapport d'examen sera-t-il précisé en ce sens. Sur le fond, la réserve formulée par le rapport en question demeure cependant.

B. EXAMEN

V. Objet et calcul de la taxe

a) Principe

Selon l'article 111b, alinéa 1, lettre a, LCAT, en cas de plus-value, l'État perçoit une contribution de 30 % lorsque la plus-value résulte de l'affectation du bien-fonds à la zone à bâtir. Cette réglementation remplit pour l'essentiel les exigences posées par l'article 5, alinéa 1^{bis}, 1^{ère} et 3^{ème} phrases, LAT.

b) Exemptions de la taxe

1. *Article 5, alinéa 1^{quinquies}, lettre a, LAT*

A teneur de l'article 111b, alinéa 4, LCAT, 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. Se pose dès lors en l'espèce la question de savoir à quelles conditions les établissements peuvent être exemptées de la plus-value.

Les collectivités publiques peuvent à certaines conditions déléguer à un tiers l'exercice d'une tâche publique (concession). Dans un tel cas de figure, le tiers agit au nom et pour le compte de la collectivité publique. Une telle représentation exclut par principe la poursuite d'un but économique, typique des entreprises privées. Il est en ce sens concevable de renoncer à la perception d'une taxe à la plus-value lorsqu'elle porterait sur des bien-fonds immédiatement voués à une tâche publique.

L'expression « *un bien-fonds nécessaire à l'accomplissement de tâches publiques* » peut en tout état de cause être compris de différentes façons. La question de savoir si l'article 111b, alinéa 4, LCAT, en tant qu'il exempte des établissements de la taxe à la plus-value, est conforme au droit fédéral est ainsi tributaire de l'interprétation qui sera faite de cette norme.

La réglementation de l'article 111b, alinéa 4, LCAT ne fixe ainsi pas un cadre d'application précis. Cette insécurité juridique ne justifie toutefois pas l'application de l'article 38a, alinéa 5, LAT au Canton du Jura. Il apparaît au contraire suffisant que le canton avise l'ARE des cas dans lesquels l'article 111b, alinéa 4, LCAT est appliqué aux établissements.

Une exemption de la taxe pour la Confédération, qui serait prévue par une autre disposition du droit fédéral, ainsi que le prévoit par exemple l'article 62d de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010), demeure réservée.¹

2. *Article 5, alinéa 1^{quinquies}, lettre b, LAT*

Conformément à l'article 111b, alinéa 2, LCAT, le Gouvernement fixe le montant de la plus-value en-deçà duquel aucune contribution n'est perçue. Selon l'article premier de l'*arrêté du 24 novembre 2015 fixant le montant de la plus-value en deçà duquel aucune contribution au sens de l'article 111b LCAT n'est perçue* (RSJU 702.61), ce montant est fixé à 10 000 francs. Cette exception est compatible avec les exigences de l'article 5, alinéa 1^{quinquies}, lettre b, LAT.

3. *Exonération*

Selon l'article 111e LCAT, 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.

¹ Cpr. ATF 121 II 138.

Dans son projet de lettre du 24 février 2018, l'ARE a relevé ce qui suit:

« Cette disposition est en quelque sorte en contradiction avec l'article 5, alinéa 1^{quiniés}, LAT, qui n'autorise une exemption de la taxe que pour des exceptions bien définies. L'expression < but d'utilité publique > peut être comprise de manière très large, et même l'interprétation de l'expression < sans bénéfice > risque bien d'être moins évidente qu'il n'y paraît au premier abord. Il s'agit toutefois d'une formulation potestative, et c'est le gouvernement qui dispose du pouvoir décisionnaire lui permettant de décider au cas par cas et non pas sous la forme d'une disposition législative. Nous recommandons par conséquent de créer a minima une certaine clarté quant à l'application visée de cette disposition afin de minimiser le risque de voir l'article 38a, alinéa 5, LAT, s'appliquer in fine. »

Dans son écriture du 4 avril 2018, le SDT s'est déterminé de la manière suivante:

« En toute hypothèse, selon la formulation de l'article 5 LAT, la contribution < due par une collectivité publique > peut être exonérée. Or, nous estimons que la collectivité publique est, in fine, le vrai redevable de la contribution lorsqu'un terrain appartenant à une personne privée est classé en zone à bâtir en vue de sa vente à une collectivité publique. Le propriétaire privé qui sera taxé répercutera en effet le montant de la contribution sur le prix de vente. De facto, ce sera donc la collectivité publique qui versera le montant de la contribution dans le cadre de son prix d'achat. En excluant l'exonération dans une telle hypothèse, on imposerait donc à la collectivité publique d'acquiescer le terrain avant la modification de l'aménagement local (si la loi fédérale sur le droit foncier rural ne s'y oppose pas) pour être exonérée de la contribution.

Il en va de même lorsqu'une collectivité publique concède une tâche publique à une personne privée. Ce genre d'activités est financièrement porté à bout de bras par les collectivités concédantes. Le prélèvement de la plus-value sera donc généralement répercuté sur l'autorité concédante.

De plus, le fait que des terrains affectés à une même activité (ex : transport public) soient taxés différemment selon qu'ils appartiennent à une personne publique ou privée pourrait constituer une rupture de l'égalité de traitement.

Ainsi, l'article 111e LCAT est, à notre avis, totalement conforme à l'esprit de l'article 5 LAT qui considère inappropriée la perception de la plus-value par une collectivité publique. En outre, la norme cantonale est plus restrictive que la norme fédérale puisque selon l'article 111b, alinéa 4, LCAT, seuls les biens d'une collectivité publique nécessaires à l'exercice d'une tâche publique sont exonérés. Dans la loi fédérale, toutes les contributions dues par des collectivités publiques sont exonérées ; autrement dit, y compris les contributions générées par le patrimoine financier de la collectivité. »

Les collectivités publiques peuvent à certaines conditions déléguer à un tiers l'exercice d'une tâche publique (concession). Dans un tel cas de figure, le tiers agit au nom et pour le compte de la collectivité publique. Une telle représentation exclut par principe la poursuite d'un but économique, typique des entreprises privées. Il est en ce sens concevable de renoncer à la perception d'une taxe à la plus-value lorsqu'elle porterait sur des bien-fonds immédiatement voués à une tâche publique.

L'expression « être chargée d'une tâche publique » peut en tout état de cause être comprise de différentes façons. La question de savoir si l'article 111e LCAT est conforme au droit fédéral est ainsi tributaire de l'interprétation qui sera faite de cette norme.

Cette insécurité juridique ne justifie toutefois pas l'application de l'article 38a, alinéa 5, LAT au Canton du Jura. Il apparaît au contraire suffisant que le canton avise l'ARE des cas dans lesquels l'article 111e LCAT libère de la taxe des propriétaires de bien-fonds qui ne sont pas des collectivités publiques.

c) Détails relatifs au calcul de la taxe

4. *Définition de la plus-value*

L'article 111a, alinéa 2, 1^{ère} phrase, LCAT précise:

« 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. »

Cette disposition doit être comprise en ce sens que la valeur du bien-fonds classé en zone à bâtir doit être comparée avec la valeur qu'aurait le bien-fonds s'il n'avait pas été classé en zone à bâtir. En effet, la valeur marchande d'un bien-fonds nouvellement classé en zone à bâtir correspond souvent dès avant l'acte-même de classement à la valeur du bien-fonds classé en zone à bâtir. Pris littéralement, l'article 111a, alinéa 2, 1^{ère} phrase, LCAT pourrait ainsi conduire à la constatation d'une plus-value quasiment nulle. Ceci ne saurait correspondre aux sens et but de la loi. Si un tribunal devait malgré tout appliquer cette disposition au sens littéral, les conséquences prévues par l'article 38a, alinéa 5, LAT devrait inévitablement s'appliquer au canton, jusqu'à ce qu'à la résolution du problème.

5. *Article 5, alinéa 1^{quater}, LAT*

L'article 5, alinéa 1^{quater}, LAT dispose:

« 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. »

A teneur de l'article 111d LCAT, le montant utilisé pour l'acquisition ou la construction d'un bâtiment agricole de remplacement comparable au sens de l'article 5, alinéa 1^{quater}, LAT est déduit de la plus-value lorsque l'investissement intervient dans les trois ans dès l'entrée en force de la mesure d'aménagement. Le SDT peut prolonger ce délai pour de justes motifs, notamment lorsqu'une procédure de permis de construire est en cours. Cette réglementation remplit les exigences posées par l'article 5, alinéa 1^{quater}, LAT.

6. *Article 5, alinéa 1^{sexies}, LAT*

L'article 5, alinéa 1^{sexies}, LAT est mis en œuvre à l'article 97, alinéa 2, lettre i, de *la loi d'impôt du 26 mai 1988* de la République et Canton du Jura (RSJU 641.11).

d) Difficultés dans l'exécution, qui pourraient dans les faits conduire à une exemption de la taxe

Des bases légales insuffisantes pour la compensation des avantages ou des exceptions trop larges peuvent conduire à la constatation que les exigences de l'article 5 LAT ne sont pas remplies. Mais pas uniquement: l'exécution peut en elle-même également mener à ce constat. Les problèmes d'exécution sont théoriquement également possibles lors de la fixation de la taxe. Toutefois, les risques les plus importants se situent lors de la perception de la taxe, soit après la compensation est devenue exigible. De tels problèmes d'exécution peuvent remettre en cause le principe même de la compensation des avantages, au moins tout autant que certaines exemptions. Les cantons devront effectuer les contrôles adéquats et au besoin en aviser les autorités fédérales.

VI. Exigibilité et recouvrement de la taxe

La réglementation relative à l'exigibilité contenue à l'article 111c, alinéas 3 et 4, LCAT remplit pour l'essentiel des exigences de l'article 5, alinéa 1^{bis}, 2^{ème} phrase, LAT.

Il convient de noter que l'article 5 LAT ne prévoit pas de facilités de paiement. La réglementation prévue par l'article 111c, alinéas 5 et 6, LCAT peut toutefois être considéré comme une solution pratique adéquate. Par ailleurs, le fait que la créance porte intérêt en cas de retard dans le paiement devrait empêcher la survenance d'un désavantage économique pour les collectivités publiques. Dans le cadre de la mise en œuvre, il convient toutefois de faire montre d'une certaine retenue et d'appliquer cette disposition d'une manière qui soit conforme au droit fédéral.

VII. Utilisation du produit de la taxe

L'utilisation du produit de la taxe est réglementée aux articles 111h et 113 LCAT. Le fait que la priorité est clairement donnée aux indemnités à verser aux propriétaires fonciers pour les inconvénients résultant de mesures d'aménagement du territoire est à saluer. La réglementation traitant de l'utilisation de l'éventuel surplus du produit de la taxe apparaît également conforme au droit fédéral.

Aux termes de l'article 111h, alinéa 2, LCAT, le fonds est utilisé pour couvrir les charges liées à la taxation et à la perception des contributions. Cette disposition apparaît admissible.

Conformément à l'article 12 de la *loi du 20 mai 1998 sur les forêts* de la République et Canton du Jura (RSJU 921.11), la part de la contribution de plus-value qui concerne la forêt revient à raison de 50 % à l'État et de 50 % à la commune du lieu concerné par la mesure d'aménagement. La part de l'État est versée au fonds de conservation de la forêt, alors que la part des communes est versée dans un fonds affecté à des mesures forestières d'intérêt public. Cette utilisation de la taxe apparaît admissible, au regard de l'article 3, alinéa 2, lettre e, LAT.

C. PROPOSITIONS

Au regard de la documentation produite, il est proposé au DETEC de proposer au Conseil fédéral de ne pas inscrire le Canton du Jura sur l'annexe prévue par les articles 38a, alinéa 5, LAT et 52a, alinéa 5, OAT.

Il est proposé par ailleurs de prévoir l'obligation suivante:

Lors de classements en zone à bâtir, le Canton du Jura doit notifier à l'ARE les décisions fondées sur l'article 111b, alinéa 4, et l'article 111e de la *loi du 25 juin 1987 sur les constructions et l'aménagement du territoire* de la République et Canton du Jura (LCAT; RSJU 701.1), qui exemptent de la compensation des avantages résultant de mesures d'aménagement des propriétaires de bien-fonds autres que des collectivités publiques.

Office fédéral du développement territorial
La Directrice

signé Lezzi

Maria Lezzi