

ADAPTATION DE LA
LEGISLATION CANTONALE EN
MATIERE DE GESTION DE LA
ZONE A BATIR :

ASSURER LA DISPONIBILITE
DES TERRAINS A BATIR ET
METTRE EN PLACE UN REGIME
DE COMPENSATION

RAPPORT POUR LA CONSULTATION
PUBLIQUE

Impressum

Adaptations de la législation cantonale en matière de gestion de la zone à bâtir : assurer la disponibilité des terrains à bâtir et mettre en place un régime de compensation

Editeur :
Service du développement territorial (SDT)
Section de l'aménagement du territoire (SAM)
rue des Moulins 2
CH-2800 Delémont
Tél : +41 32 420 53 10
Fax : +41 32 420 53 11
secr.sdt@jura.ch
www.jura.ch/sdt

Rédaction :
Alain Beuret, chef de section, président du groupe de travail "Gestion et dimensionnement de la zone à bâtir"

Graphiques et illustrations : © SDT, 2013
La reproduction des textes, graphiques et illustrations est autorisée moyennant la mention de la source.

TABLE DES MATIERES

1	INTRODUCTION	1
2	CONTEXTE	3
2.1	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) révisée	3
2.2	Etat des lieux au niveau cantonal en matière de zones à bâtir pour l'habitat.....	4
2.3	Volonté d'agir de la part des communes	5
2.4	Confédération	5
2.5	Motions et postulats.....	5
2.5.1	Motion relative à la disponibilité des terrains à bâtir	5
2.5.2	Motions et interpellation relatives à la mise en place d'un régime de compensation.....	5
3	ASSURER LA DISPONIBILITE DES TERRAINS A BATIR	9
3.1	Message du Gouvernement.....	9
3.2	Rapport VLP-ASPAN 2011	9
3.3	Travaux du groupe de travail et de VLP-ASPAN.....	9
3.3.1	Première étape, groupe de travail restreint 2011-2012.....	9
3.3.2	Deuxième étape, groupe de travail élargi 2013.....	10
3.4	Propositions d'adaptation de la législation afin d'assurer la disponibilité des terrains à bâtir. 12	
3.4.1	Contribution des propriétaires fonciers aux frais d'équipement.....	12
3.4.2	Obligation de vendre au minimum au prix de revient.....	12
3.4.3	Mise en zone à bâtir sous condition	13
3.4.4	Droit d'emption contractuel	13
3.4.5	Droit d'emption légal.....	13
3.4.6	Modèle dit « de Rothenbrunnen ».....	14
3.5	Propositions d'adaptation de la législation afin d'assurer la disponibilité des terrains à bâtir : projet de texte de loi commenté et comparé	17
4	MISE EN PLACE D'UN REGIME DE COMPENSATION (ART. 5 LAT)	29
4.1	Rapport groupe de travail 2008.....	29
4.2	Rapport complémentaire VLP-ASPAN 2013	29
4.3	Proposition d'adaptation de la législation en matière de régime de compensation, texte commenté et comparé	31
5	SYNTHÈSE	43
6	BIBLIOGRAPHIE	44

1 INTRODUCTION

Les deux présents projets de modification de la législation cantonale concernent deux thématiques liées. Il s'agit, d'une part, d'offrir des instruments concrets pour assurer la disponibilité des terrains à bâtir et, d'autre part, de mettre en place un régime de compensation des avantages et inconvénients résultant des mesures d'aménagement du territoire.

Le Canton du Jura n'a pas attendu la votation sur la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT¹) pour examiner ces questions. Il a pris les devants et a mené une réflexion intense ces dernières années. Aujourd'hui, les propositions d'adaptation de la législation cantonale sont prêtes, avant l'entrée en vigueur de la révision de la LAT prévue au printemps 2014.

Ces deux modifications répondent à une réelle nécessité et doivent pouvoir être mises en application dès que possible, pour deux raisons essentielles :

- a. le canton connaît un développement réjouissant et doit pouvoir continuer à accueillir de nouveaux habitants et de nouvelles entreprises. Pour y parvenir, il est essentiel que les terrains qui ont été classés en zone à bâtir soient effectivement disponibles pour la construction ;
- b. certaines communes du canton disposent de trop de réserves de terrains à bâtir et devront procéder, à l'avenir, à des déclassements dont certains pourront conduire au versement d'indemnités. Pour y parvenir sans heurts, les communes et l'Etat auront besoin d'argent qui doit logiquement provenir des propriétaires qui réalisent une plus-value notable suite à une mesure d'aménagement du territoire, par exemple le classement de terres agricoles en zone à bâtir. Il s'agit de mettre en œuvre suffisamment tôt le principe de compensation prescrit par l'art. 5 LAT afin de s'assurer la dotation financière nécessaire.

Etre prêt et disposer des instruments nécessaires rapidement plutôt que risquer de subir un ralentissement de notre développement dû à l'absence de disponibilités foncières et à une répartition inopportune des zones à bâtir, tel est l'objectif principal des présentes modifications.

Un autre objectif essentiel est l'utilisation rationnelle du sol, conformément au mandat constitutionnel donné aux cantons (art. 75 Cst. et 1 LAT), et la préservation des terres agricoles.

¹ RS 700 – Loi fédérale sur l'aménagement du territoire



Courgenay : terrains à bâtir libres à côté de la gare

2 CONTEXTE

2.1 Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) révisée

L'adoption par le peuple le 3 mars 2013 de la révision de la LAT montre clairement une volonté de gérer à l'avenir le bâti de manière plus rationnelle et compacte. La population jurassienne a largement accepté cette modification à hauteur de 62.8%, soit dans les mêmes proportions que sur le plan national.

Les présents projets d'adaptation de la législation cantonale répondent à deux grandes « nouveautés » de la révision de la LAT, au niveau de la gestion concrète des zones à bâtir, à mettre en œuvre par les cantons :

- a. l'obligation d'adopter dans les cinq ans un régime de compensation des avantages et inconvénients résultant des mesures d'aménagement du territoire (art. 5) ;
- b. l'obligation de prendre des mesures concrètes pour garantir la disponibilité des terrains à bâtir (art. 15a).

LAT révisée

Art. 5 Compensation et indemnisation (modifié, al. 1bis à 1 sexies)

¹Le droit cantonal établit un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement.

^{1bis}Les avantages résultant de mesures d'aménagement sont compensés par une taxe d'au moins 20 pour cent. 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.

^{1ter}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}².

^{1quater}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.

^{1quinquies}Le droit cantonal peut prévoir une exemption de la taxe dans les cas suivants :

- a. elle serait due par une collectivité publique;*
- b. son produit escompté serait insuffisant au regard du coût de son prélèvement.*

^{1sexies}En cas d'impôt sur les gains immobiliers, la taxe perçue est déduite du gain en tant que partie des impenses.

² Art. 3, al. 2, let. a : réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables ; art.3, al. 2, let a^{bis} : prendre les mesures propres à assurer une meilleure utilisation dans les zones à bâtir des friches, des surfaces sous-utilisées ou des possibilités de densification des surfaces de l'habitat.

²Une juste indemnité est accordée lorsque des mesures d'aménagement apportent au droit de propriété des restrictions équivalant à une expropriation.

³Les cantons peuvent prescrire la mention au registre foncier du versement d'indemnités dues par suite de restrictions au droit de propriété

Art. 15a Disponibilité des terrains constructibles (nouveau)

¹Les cantons prennent en collaboration avec les communes les mesures nécessaires pour que les zones à bâtir soient utilisées conformément à leur affectation, notamment en ordonnant des mesures d'amélioration foncières telles que le remembrement de terrains (art. 20).

²Le droit cantonal prévoit que, si l'intérêt public le justifie, l'autorité compétente peut imposer un délai à la construction et, en cas d'inexécution, ordonner les mesures prévues par le droit cantonal.

2.2 Etat des lieux au niveau cantonal en matière de zones à bâtir pour l'habitat

L'étude de base réalisée en 2009 par le Service de l'aménagement du territoire (SAT) « Eclairages sur les zones à bâtir destinées à l'habitat » a clairement mis en évidence un certain déséquilibre dans la répartition des zones à bâtir pour l'habitat³ : si certaines régions connaissent un bilan démographique positif et disposent de réserves correspondant aux besoins pour les quinze prochaines années, certaines microrégions périphériques⁴, qui ont en revanche connu une érosion démographique, disposent de réserves parfois largement surdimensionnées par rapport à l'horizon de planification de quinze ans prescrit par la législation fédérale (art. 15 LAT).

Fort de ce constat, le Parlement a adopté en 2010, une modification de la fiche 1.05 « Dimensionnement des zones à bâtir destinées à l'habitat » du plan directeur cantonal en y ajoutant un nouveau principe d'aménagement (PA 10) qui stipule que :

Dans les régions où les zones à bâtir sont manifestement surdimensionnées au regard des prévisions démographiques, les communes veillent à réduire l'offre à l'aide des instruments disponibles :

- l'élaboration d'un plan directeur régional, respectivement microrégional ;
- la révision complète ou partielle des plans d'aménagement local.

Dans les régions concernées, le surdimensionnement des zones à bâtir, notamment pour l'habitat, engendre des problèmes majeurs pour la collectivité que personne ne peut nier :

- a. dépenses communales importantes découlant de l'obligation légale d'équiper les terrains classés en zone à bâtir, même si la demande n'est pas au rendez-vous ;
- b. consommation excessive de sol par la construction d'habitat individuel sur de trop grandes parcelles, du fait du prix très avantageux des terrains ;

³ Zones centre, mixtes et d'habitation

⁴ En particulier les microrégions de Basse-Allaine, Clos du Doubs, Haute-Ajoie et Vendline-Coeuvatte

- c. mitage du territoire par la construction privilégiée en extrémité de lotissement, « au vert », du fait des larges disponibilités dans les lotissements publics, tandis que les espaces proches des constructions existantes, au cœur du tissu bâti, appartenant souvent à des propriétaires privés, demeurent vides ;
- d. concurrence entre les communes sur le prix des terrains pour attirer de nouveaux habitants ;
- e. subventionnement caché à la construction dans certaines communes souvent à faible capacité financière par la vente de terrains à des prix préférentiels, au-dessous du coût d'équipement⁵ ;
- f. thésaurisation des terrains à bâtir par certains propriétaires privés, largement majoritaires dans les régions concernées, du fait des prix très bas.

2.3 Volonté d'agir de la part des communes

Du fait de la très forte proportion de terrains à bâtir pour l'habitat en mains privées dans le canton (79%), certaines communes peuvent se sentir prises en otage, en particulier dans celles où la majorité des propriétaires thésaurisent les terrains. Ces dernières années, plusieurs communes ont fait part au Canton de leurs préoccupations en la matière et de leur souci de se voir bloquées dans leur développement. Elles ont réclamé des instruments concrets pour pouvoir lutter contre la thésaurisation des terrains à bâtir.

2.4 Confédération

Dans le cadre de la procédure d'approbation de la modification de la fiche 1.05 « Dimensionnement des zones à bâtir pour l'habitat », la Confédération a salué les efforts du Canton pour rendre la superficie des zones à bâtir plus conforme aux exigences légales fédérales et lui a demandé de poursuivre ces efforts avec des mesures plus précises et plus concrètes.

Il paraît évident que les efforts en vue d'un développement de l'urbanisation vers l'intérieur doivent être poursuivis. Pour y parvenir, il est nécessaire de prendre des mesures concrètes afin de contenir l'étalement de l'urbanisation et rendre les terrains à bâtir situés au sein du milieu bâti effectivement disponibles pour la construction.

2.5 Motions et postulats

2.5.1 Motion relative à la disponibilité des terrains à bâtir

Début 2013, le député PDC Michel Choffat⁶ a déposé une motion n° 1056, intitulée « Limiter le mitage du territoire » proposant la mise en place de mesures visant à assurer la disponibilité effective des terrains en zone à bâtir. La motion a été partiellement acceptée en date du 27 mars 2013 car allant dans le sens du présent projet d'adaptations légales (cf. point 3.4.5 ci-après).

2.5.2 Motions et interpellation relatives à la mise en place d'un régime de compensation

En date du 23 octobre 1991, deux motions ont été déposées au Parlement demandant la mise en place d'un régime de compensation des mesures d'aménagement du territoire selon l'art. 5 LAT. La

⁵ Dans certaines microrégions, le prix des terrains en mains publiques est compris entre CHF 20 et CHF 50/m² alors que le coût d'équipement est en règle générale d'au moins CHF 60/m². A titre d'exemple, dans le cas d'une parcelle de 1'000 m² vendue dans un lotissement public à Bonfol à CHF 45/m², alors que l'équipement a coûté CHF 57, cela revient à une subvention cachée lors de l'acquisition de CHF 12'000.

⁶ Le député Michel Choffat était par ailleurs membre du groupe de travail élargi chargé d'étudier les mesures à prendre pour assurer la disponibilité des terrains à bâtir.

motion n° 397, du député PDC Claude Ackermann, était intitulée « Instauration d'un régime cantonal d'application de l'article 5 LAT et la motion n° 398, du député PCSI Vincent Wermeille, était intitulée « Compensation de mesures d'aménagement ». Toutes deux ont été acceptées par le Parlement avec un délai de réalisation au 29 avril 1994. Un groupe de travail avait été constitué à l'époque mais le Gouvernement n'a pas donné suite pour différentes raisons avant de relancer le traitement de cet objet en 2007 (cf. point 4.1 ci-après).

Une interpellation a été déposée en 2012 par le député PCSI Vincent Wermeille, n° 791, intitulée « Régime cantonal d'application de l'art. 5 LAT ». Cette interpellation visait à connaître l'état d'avancement de la mise en œuvre du régime de compensation. M. le Ministre Philippe Receveur, chef du Département de l'Environnement et de l'Équipement, a donné le 25 avril 2012, une information détaillée au Parlement sur le contexte juridique qui invitait à patienter encore quelques mois (cf. point 4.1 ci-après).

Une nouvelle motion n° 1063, allant dans le même sens que les deux déposées au début des années 1990, intitulée « Gérer l'urbanisation par un régime de compensation » a été déposée par le député UDC Thomas Stettler début 2013. La motion a été acceptée par le Gouvernement en date du 27 mars 2013 car allant dans le sens du présent projet d'adaptations légales.



Fahy : panneau publicitaire communal pour des terrains à bâtir bon marché

3 ASSURER LA DISPONIBILITE DES TERRAINS A BATIR

3.1 Message du Gouvernement

Selon le message du Gouvernement au Parlement relatif à l'adoption de la modification de la fiche 1.05 « Dimensionnement des zones à bâtir pour l'habitat » (ajout du principe d'aménagement 10 relatif à la réduction des zones à bâtir surdimensionnées), le Service de l'aménagement du territoire (SAT) avait été chargé d'étudier d'autres dispositions légales dans le sens d'une meilleure gestion des zones à bâtir :

- a. la garantie de la disponibilité du sol en cas de mise en zone constructible ;
- b. l'attribution de terrains à la zone à bâtir pour une durée limitée ;
- c. la création d'une zone d'affectation différée ;
- d. le renforcement de l'utilisation des instruments pour le remembrement et le financement des installations d'équipements ;
- e. l'aide aux communes confrontées au problème de l'indemnisation financière découlant de l'expropriation matérielle liée à la réduction des zones à bâtir.

3.2 Rapport VLP-ASPAN 2011

Dans une première étape, le SAT a mandaté l'Association suisse pour l'aménagement national (VLP-ASPAN) afin d'étudier les mesures proposées en se basant sur les expériences faites par d'autres cantons. Mme Christa Perregaux-DuPasquier, avocate et vice-directrice de VLP-ASPAN, a rendu son rapport en mars 2011. Les points suivants ont été passés en revue et explicités dans ce rapport :

- a. l'obligation de construire ;
- b. le déclassement légal ;
- c. le déclassement par voie contractuelle ;
- d. le droit d'emption légal ;
- e. le droit d'emption contractuel ;
- f. le contrat sur la répartition des frais liés aux équipements ;
- g. les zones d'affectation différée.

3.3 Travaux du groupe de travail et de VLP-ASPAN

3.3.1 Première étape, groupe de travail restreint 2011-2012

Suite à la publication de ce rapport, le SAT a proposé au Gouvernement de mettre sur pied un groupe de travail ad hoc chargé d'accompagner un nouveau mandat confié à VLP-ASPAN de rédaction d'une proposition d'adaptation de la législation cantonale.

Le groupe de travail temporaire désigné par le Gouvernement était, dans une première phase, composé des 7 personnes suivantes :

- M. Alain Beuret, architecte-urbaniste, Service de l'aménagement du territoire ;
- M. Pierre-Arnauld Fueg, chef du Service des contributions
- M. Raphaël Macchi, urbaniste, Service de l'aménagement du territoire ;

- M. Dominique Nusbaumer, architecte-urbaniste, consultant externe ;
- Mme Christa Perregaux DuPasquier, avocate, vice-directrice de VLP-ASPAN ;
- M. François Schaffter, juriste, Service juridique ;
- M. Raphaël Schneider, chef du Service des communes.

La présidence du groupe de travail et le suivi du mandat confié à VLP-ASPAN ont été assumés par M. Alain Beuret. M. Edouard Choffat, chargé de projets au SAT, a pris en charge le secrétariat du groupe de travail.

Les travaux de VLP-ASPAN et du groupe de travail se sont déroulés de décembre 2011 à août 2012. Cinq réunions ont eu lieu durant cette période et ont permis de rédiger une première mouture de texte de loi visant à assurer la disponibilité des terrains à bâtir.

La question du régime de compensation (art. 5 LAT) a été abordée, car en lien avec la problématique de la disponibilité des zones à bâtir, mais non débattue en profondeur, car un autre groupe de travail avait déjà largement examiné cette question et proposé un texte de loi en 2008 (cf. chapitre 4.1).

L'ensemble des mesures proposées par VLP-ASPAN dans son rapport ont été présentées de manière détaillée et débattues au sein du groupe.

L'idée de permettre la réalisation de zones d'affectation différée a été écartée. Avec un tel instrument, le terrain à bâtir inutile est déclassé dans une sorte de classe d'attente qui n'est ni de la zone à bâtir, ni de la zone agricole, en attente d'être un jour éventuellement reclassé en zone à bâtir. Par le passé, ce genre de zone convenait bien pour des cantons qui avaient, au moment de l'entrée en vigueur de la LAT en 1980, de très grandes surfaces d'un seul tenant à classer « en attente » afin d'éviter de devoir verser de trop grandes indemnités (le terrain dans un tel type de zone a une valeur entre deux). Dans le Jura, la valeur du terrain à bâtir non équipé dans les régions souffrant de surdimensionnement étant extrêmement basse et se situant généralement autour de CHF 10 à CHF 20, le classement en zone d'affectation différée par rapport à la zone agricole ne change pas vraiment sa valeur. Un tel instrument a été jugé comme une demi-mesure par le groupe de travail, présentant, en outre, plusieurs inconvénients majeurs : nécessité de procéder deux fois à une estimation au lieu d'une seule si en fin de compte le terrain retourne à l'agriculture, obligation de remettre prioritairement ces surfaces en zone à bâtir en cas de besoin d'extension, alors que les circonstances peuvent avoir changé considérablement entre-temps dans la commune et la région concernées (évolution des infrastructures et des réseaux de transports publics, fusions de communes, etc.) Ces surfaces « en attente » conditionnent ainsi le développement à très long terme de l'urbanisation dans la commune alors que la planification devrait se jouer sur un horizon temporel de quinze ans selon la LAT.

D'autres idées ont été abordées par le groupe de travail, notamment en matière fiscale. La possibilité de surtaxer progressivement les vastes aisances autour des bâtiments (p. ex. augmentation avec les années de la valeur officielle des aisances dépassant une certaine surface, p. ex. 1'000 m²) se heurte au problème juridique de l'égalité de traitement en matière fiscale. En outre, le groupe de travail a jugé qu'il fallait se concentrer sur les mesures visant à conférer un droit d'emption en faveur de la collectivité et ne pas se disperser.

En août 2012, une première mouture du projet d'adaptation de la législation a été présentée à M. le Ministre Philippe Receveur, chef du Département de l'Environnement et de l'Équipement.

3.3.2 Deuxième étape, groupe de travail élargi 2013

A la suite de cette présentation, il a été convenu d'élargir le groupe de travail aux associations et milieux concernés hors de l'administration pour approfondir la réflexion. Un groupe de travail élargi a ainsi été désigné par le Gouvernement en date du 13 novembre 2012, composé des 18 personnes

suivantes (les 7 personnes désignées par un astérisque étaient déjà présentes dans le cadre de la première phase avec le groupe de travail restreint) :

- M. Renaud Baume, maire des Breuleux ;
- M. Alain Beuret*, architecte-urbaniste, Service de l'aménagement du territoire ;
- M. Michel Choffat, maire de Basse-Allaine ;
- M. Michel Darbellay, président de la Chambre jurassienne d'agriculture ;
- M. Pierre-Arnaud Fueg*, chef du Service des contributions ;
- M. Jean-Frédéric Gerber, membre du comité de l'Association jurassienne des propriétaires fonciers ;
- M. Hubert Jaquier, urbaniste de la ville de Delémont
- M. Jean-Paul Lachat, chef du Service de l'économie rurale ;
- M. Raphaël Macchi*, urbaniste, Service de l'aménagement du territoire ;
- M. Philippe Marmy, Service de l'économie ;
- Mme Lucienne Merguin Rossé, chargée de mission Pro Natura Jura ;
- M. Gérard Métille, maire de Courrendlin, vice-président de l'agglomération de Delémont ;
- M. Dominique Nusbaumer*, architecte-urbaniste, consultant externe ;
- M. Pierre Parietti, président de la Société suisse des entrepreneurs ;
- Mme Christa Perregaux DuPasquier*, avocate, vice-directrice de VLP-ASPAN ;
- M. François Schaffter*, juriste, Service juridique ;
- M. Raphaël Schneider*, chef du Service des communes ;
- M. Bernard Studer, urbaniste au bureau Rolf Eschmann SA.

Suite à son départ du Service des contributions, M. Pierre-Arnauld Fueg a été remplacé dès la deuxième séance du groupe de travail élargi par M. François Froidevaux, nouveau chef de service.

Trois réunions du groupe de travail élargi ont eu lieu durant le premier trimestre 2013 et ont permis de passer en revue l'ensemble du projet de loi. Les propositions formulées ont été accueillies favorablement par le groupe élargi. L'ensemble des mesures discutées est présenté dans le rapport *Assurer la disponibilité des zones à bâtir en modifiant, si nécessaire, la législation cantonale*, rédigé par VLP-ASPAN en 2011, à l'exception du modèle dit « de Rothenbrunnen » qui est présenté de manière détaillée au point 3.4.6 ci-après.

Une adaptation de l'art. 75 LCAT⁷, lié à la zone réservée a également été présentée et débattue, en lien avec la problématique des zones à bâtir surdimensionnées. Le groupe de travail élargi a accueilli favorablement une proposition de clarifier le texte légal en vigueur précisant la procédure et les compétences du Département de l'Environnement et de l'Équipement (DEE) dans ce domaine, dans l'esprit de l'instrument défini à l'art. 27 LAT. L'intervention du DEE dans ce domaine peut s'avérer souhaitable dans certaines circonstances, notamment en ce qui concerne les zones à bâtir surdimensionnées et la protection contre les dangers naturels, permettant de « geler » temporairement⁸ des portions de territoires limitées, afin de pouvoir s'accorder un temps de réflexion pour trouver des solutions rationnelles.

Enfin, une demande a été formulée à l'issue des travaux du groupe de travail pour demander une meilleure application des dispositions relatives à l'indice d'utilisation du sol prévu dans le plan directeur

⁷ RSJU 701 – Loi sur les constructions et l'aménagement du territoire

⁸ La législation prévoit un délai de 5 ans, éventuellement renouvelable.

cantonal et aux morcellements qui s'opèrent dans le cadre des plans spéciaux, dans l'idée de mieux coordonner les aspects de division du foncier avec les intérêts de l'utilisation mesurée du sol.

3.4 Propositions d'adaptation de la législation afin d'assurer la disponibilité des terrains à bâtir

3.4.1 Contribution des propriétaires fonciers aux frais d'équipement

Les dispositions légales existantes au sujet de la répartition des frais liés à l'équipement sont bonnes en droit jurassien. Elles semblent parfois ne pas être toujours réellement utilisées ou alors de manière trop tardive dans la pratique. Les communes se posent souvent en facilitateurs et ne répercutent pas toujours systématiquement les coûts liés à l'équipement des terrains sur les propriétaires, ce qui engendre des pertes pour les finances publiques. Pour inciter les communes à demander systématiquement une certaine part des frais d'équipement aux propriétaires, il conviendrait de préciser les dispositions existantes.

Actuellement, la législation (article 91 LCAT et art. 14 al. 2 DCPF⁹) ne prévoit que des taux maximum et pas de taux minimum pour la contribution des propriétaires aux frais d'équipement des terrains. L'instauration d'un taux de contribution minimum est prévue.

Pour faciliter le travail dans ce domaine, il est nécessaire que les communes puissent également disposer d'un guide d'explication ou d'une aide à la mise en œuvre.

Il est également prévu que les communes annoncent dans leurs projets de plans spéciaux, au stade de l'examen préalable, la part de contribution aux frais qu'elles entendent percevoir. Cela les obligera à faire une estimation financière des charges à répercuter et permettra à l'Etat de contrôler la planification de détail non seulement sous l'angle de l'aménagement du territoire mais également sous l'angle de la répartition des coûts d'équipement. Le canton pourrait, par exemple, vérifier que la commune ne s'endette pas en vendant son terrain à perte (vérification globale de la compatibilité des investissements avec la planification financière).

3.4.2 Obligation de vendre au minimum au prix de revient

Une des principales difficultés rencontrées à l'encontre d'une utilisation rationnelle de la zone à bâtir est que certaines communes souhaitent attirer le contribuable dans leur commune et mettent pour cela du terrain communal à disposition sans en demander le prix de revient¹⁰. Certaines communes ne mettent en particulier pas en compte les frais qu'elles ont eus à charge pour l'équipement. En fin de compte, la commune verse une sorte de « subvention » cachée pour accueillir de nouveaux résidents dans les lotissements communaux, alors que ceux qui s'établissent dans un bâtiment existant ne bénéficient en général d'aucune faveur. Cette situation favorise une forme de concurrence malsaine entre les communes sur le marché des terrains à bâtir en mains publiques. Les ventes à perte ne sont donc pas souhaitables, tant en termes d'utilisation rationnelle du sol que de gestion saine des finances publiques. Il est en ce sens proposé d'insérer dans la loi sur les communes l'obligation pour les collectivités publiques de vendre le terrain au moins au prix de revient.

Dans les régions où les prix des terrains publics sont particulièrement bas (entre CHF 20 et 50 / m² alors que le coût de l'équipement est en général supérieur à CHF 60 / m²), il est également attendu de cette mesure que les propriétaires fonciers privés qui ne souhaitent pas vendre leurs terrains en raison des prix artificiellement bas pratiqués par les collectivités, se décident à mettre leur terrain en vente.

⁹ RSJU 701.71 – Décret concernant les contributions des propriétaires fonciers

¹⁰ Prix de revient = frais d'acquisition + frais d'équipement

3.4.3 Mise en zone à bâtir sous condition

Certains projets importants nécessitent parfois des mises en zone à bâtir ponctuelles hors du cadre habituel de la révision du plan d'aménagement local afin de répondre à des besoins particuliers relevant d'un intérêt public certain. On peut penser notamment à l'extension ponctuelle d'une zone d'activités pour permettre l'agrandissement d'une entreprise industrielle locale existante, coincée dans ses murs. Or, il arrive que certains projets de ce type soient ensuite remis en cause et que le terrain ainsi réservé demeure désespérément vide. Ces surfaces affectées pénalisent ensuite le développement de la commune car elles sont comptabilisées comme potentiel pour la construction.

Actuellement, la législation cantonale permet de prévoir un délai pour la construction pour des projets spécifiques uniquement en cas de plan spécial (art. 60, al. 4 LCAT), mais non dans le cadre d'une extension de la zone à bâtir. Il est proposé d'étendre la possibilité de fixer un délai de réalisation dans ce genre de cas également.

Il est proposé que toute nouvelle mise en zone à bâtir liée à la création d'un projet particulier soit soumise à la condition que les travaux de construction aient débuté dans les trois ans dès l'entrée en force de la décision d'approbation. A l'échéance de ce délai, le terrain retournerait à son affectation initiale, sans autre procédure et sans indemnisation pour expropriation matérielle. Le délai peut être prolongé, s'il ne peut être respecté et si de justes motifs l'exigent (p. ex. : procédures judiciaires, fouille archéologique, problèmes géologiques).

3.4.4 Droit d'emption contractuel

Lorsqu'un terrain est susceptible d'être classé en zone à bâtir, la commune peut, à certaines conditions, proposer au propriétaire de conclure un contrat dans lequel celui-ci s'engage à construire sur sa parcelle, et d'assortir ce contrat d'un droit d'emption visant à assurer la réalisation d'une construction. Le propriétaire peut alors décider de faire classer son bien-fonds moyennant cette obligation, ou alors d'y renoncer et de s'en tenir au régime d'affectation existant.

La doctrine et la jurisprudence reconnaissent que les contrats de droit administratif entre Etat et privés (dont font partie les pactes d'emption dont il est question ici) peuvent s'avérer conformes au droit, même en l'absence d'une disposition expresse au niveau du droit cantonal ou communal. L'inscription dans une loi est néanmoins recommandée.

L'idée générale du droit d'emption est de donner la possibilité aux communes d'acquérir des terrains se trouvant en mains privées afin de les rendre disponibles pour la construction. Le droit d'emption contractuel ne peut viser que des terrains qui vont éventuellement être mis en zone. C'est cette éventualité qui donne à la commune un moyen de pression face au propriétaire. A noter que celui-ci n'est guère efficace dans le cas où le terrain doit de toute manière être affecté à la zone à bâtir, par exemple parce qu'il se trouverait dans un secteur déjà largement bâti.

Bien que le groupe de travail privilégie le droit d'emption légal (cf. point suivant), il entend laisser ouverte la possibilité pour les communes de faciliter le passage d'un terrain agricole en zone à bâtir par le biais d'un contrat de droit privé.

Le canton mettra à disposition un modèle de contrat.

3.4.5 Droit d'emption légal

Si le droit d'emption contractuel constitue un bon instrument pour les nouveaux classements en zone à bâtir, le groupe de travail a relevé qu'il ne constituait pas une solution suffisante dans le contexte jurassien où de nombreux terrains existants, classés en zone à bâtir il y a plusieurs décennies, ne se

construisent pas et pénalisent durablement le développement des communes car thésaurisés par des privés.

Le droit d'emption légal vise à offrir à la commune la possibilité d'acheter le terrain qui aurait été mis en zone mais qui n'aurait pas été construit. Ce droit d'emption légal ne dépend pas du bon vouloir des propriétaires (contrairement au droit d'emption contractuel), mais pourrait s'appliquer dans tous les cas, pour autant que les conditions en soient remplies.

Etant donné que le droit d'emption légal porte atteinte à la garantie de la propriété, il doit se fonder sur une base légale formelle, être justifié par un intérêt public et ne pas violer le principe de la proportionnalité. La base légale doit être assez précise pour que le citoyen puisse adapter son comportement en conséquence et en déterminer la portée avec un degré de certitude correspondant aux circonstances.

La proposition formulée respecte ces exigences. L'obligation de construire en tant que telle se justifie pour combattre la thésaurisation des terrains à bâtir, mieux utiliser les infrastructures existantes et veiller à ce que les besoins en terrains ne soient pas satisfaits par une extension continue des zones à bâtir. Tous ces motifs relèvent des buts d'aménagement du territoire qui découlent de la Constitution, et qui visent une utilisation mesurée du sol et une occupation propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays. La sanction du droit d'emption répond aux mêmes intérêts publics que ceux à invoquer pour justifier l'obligation de construire. Il est toutefois nécessaire qu'une fois en mains communales les parcelles soient réellement construites. La mesure prise doit être adéquate, nécessaire, et la relation entre elle et l'objectif poursuivi doit être défendable. Pour savoir si c'est le cas, il faut prendre en considération la situation concrète : existe-t-il une pénurie de terrains à bâtir ? Et est-ce que le droit d'emption est de nature à atteindre l'objectif fixé (lutter contre cette pénurie) ? Y aurait-il d'autres moyens moins drastiques de parvenir au même résultat ? On peut tenir compte du principe de la proportionnalité en prévoyant des exceptions en cas de justes motifs, ce qui est prévu par la présente disposition.

3.4.6 Modèle dit « de Rothenbrunnen »

Ce modèle n'est pas présenté dans le rapport *Assurer la disponibilité des zones à bâtir en modifiant, si nécessaire, la législation cantonale*, rédigé par VLP-ASPAN en 2011, raison pour laquelle le développement qui suit est plus détaillé que pour les objets précédents.

Ce modèle se différencie des mesures précédentes (droit d'emption légal et contractuel) sur deux aspects essentiels. Premièrement, la disponibilité des terrains à bâtir n'est pas garantie par des droits d'emption contractuels laborieusement conclus au cas par cas ou par des droits d'emption légaux forcément schématiques, mais de façon souveraine selon des critères d'aménagement fixés par le règlement et le plan d'affectation. D'emblée, cette solution répond plus sûrement à la condition de l'intérêt public et de la proportionnalité. Ce n'est qu'en des endroits définis dans le plan d'affectation, où la disponibilité des terrains est vraiment nécessaire et justifiée, que le droit d'emption peut être utilisé.

Concrètement, la réglementation s'articule de la manière suivante : le plan d'affectation désigne selon des critères d'aménagement des secteurs à bâtir assez étendus et d'un seul tenant. Ces secteurs sont soumis à une obligation de construire et doivent être construits dans un certain délai¹¹. Si ces terrains ne sont pas construits dans le délai imparti, l'exécutif communal peut, pour autant que la demande de terrains à bâtir soit réelle et après une pesée des intérêts, acheter le terrain à bâtir à sa valeur vénale. Il peut le faire, mais n'y est pas obligé. Le terrain à bâtir doit alors être construit dans les plus brefs

¹¹ P. ex. 8 ans dans le cas de la commune grisonne de Rothenbrunnen

délais. Le propriétaire a donc deux possibilités : soit il se charge lui-même de la construction de son terrain, soit il cède son terrain à la commune et reçoit une indemnité complète.

En principe, la commune ne sera que très rarement appelée à faire usage de ce droit d'emption. La simple existence d'un délai à l'expiration duquel la commune peut acquérir le terrain incite déjà les propriétaires à veiller à sa construction. Et la commune ne peut pas exercer son droit d'emption si la demande en terrains à bâtir n'est pas avérée à l'expiration du délai.

Par ailleurs, la pesée obligatoire des intérêts en présence permet à la commune de prendre dûment en compte les situations privées particulières (par ex. en rapport avec des besoins concrets et actuels).

La mobilisation des réserves à bâtir devrait favoriser une augmentation de l'offre en terrains constructibles et freiner la hausse des prix fonciers. Si c'est le cas, l'économie locale bénéficie ainsi d'un accès plus facile à la ressource que constitue le sol. La commune est en mesure de mieux piloter son propre développement et reste partie prenante dans la définition de ce dernier. Enfin, les infrastructures d'équipement sont utilisées de façon plus efficace.

Cette réglementation a déjà déployé ses effets dans la commune de Rothenbrunnen (GR). Depuis son entrée en vigueur, un grand nombre de parcelles situées dans le périmètre à bâtir concerné se sont construites et le nombre d'habitants a augmenté.

Entre-temps, le modèle de Rothenbrunnen a été introduit dans trois autres communes grisonnes (Flerden, Sils im Domschleg et Conters im Prättigau). D'autres communes travaillent sur les modalités de son introduction ou sont en train d'examiner cette possibilité. Le groupement grison de l'aménagement du territoire¹² a déjà repris ce modèle dans son règlement-type des constructions¹³.

Les entretiens avec les autorités communales, les rencontres avec la population, mais aussi avec les propriétaires concernés, montrent que le modèle est bien compris, surtout dans les petites communes, et qu'il est bien accepté. La population a compris qu'une planification locale sans terrain à bâtir disponible ne servait à rien et que la thésaurisation des terrains à bâtir entravait le développement économique et social de la localité. De même, il est apparu clairement que les propriétaires fonciers ne pouvaient obtenir un terrain à bâtir que grâce à une décision du peuple et qu'il en résultait une augmentation considérable de la valeur de ces biens-fonds, entre autres en raison de la réalisation des équipements que la collectivité prend d'ailleurs partiellement en charge. En conséquence, les citoyennes et citoyens considèrent qu'il est légitime et sensé d'obliger les propriétaires fonciers concernés à construire dans un délai déterminé.

Bien que séduisante, cette proposition n'a pas été retenue par le groupe de travail comme la panacée. Celui-ci lui préfère le modèle du droit d'emption légal. La crainte qui est mise dans le modèle de Rothenbrunnen est que la lutte contre la thésaurisation de terrains dépende essentiellement du bon vouloir des communes : les « bons élèves » réviseront leur plan d'aménagement local pour intégrer cette possibilité dans leur réglementation en désignant les territoires prioritaires à construire dans leur plan de zones, tandis que les « mauvais élèves » ne réviseront pas leur planification et laisseront faire le jeu de la thésaurisation par les privés, ce qui à l'échelle régionale créera inévitablement des situations inéquitables entre communes. En outre, pour les petites communes qui voudraient prendre de telles mesures, celles-ci courraient le risque de devoir affronter une certaine forme de fronde de quelques propriétaires qui se mobiliseraient en assemblée communale.

¹² Bündner Vereinigung für Raumplanung BVR, section de VLP-ASPAN

¹³ www.bvr.ch > Dokumente

Le groupe de travail recommande néanmoins aux communes de désigner dans leur plan d'affectation les terrains à mobiliser prioritairement. Ce procédé permet de respecter au mieux l'exigence de proportionnalité. Une disposition encourageant vivement les communes à mener une politique foncière active est ainsi prévue dans le projet d'adaptation de la LCAT.

Le tableau ci-dessous synthétise les considérations du groupe de travail par rapport aux trois mesures que sont le droit d'emption contractuel, le droit d'emption légal et le modèle de Rothenbrunnen.

	Droit d'emption contractuel	Droit d'emption légal	Modèle dit « de Rothenbrunnen »
<i>objectif : assurer la disponibilité pour la construction des terrains à classer en zone à bâtir</i>	<u>efficace</u> ... sauf si un des propriétaires refuse alors que tous les autres acceptent...	<u>efficace</u>	ne s'applique pas
<i>objectif : assurer la disponibilité pour la construction des terrains déjà en zone à bâtir</i>	inefficace	<u>efficace</u>	efficace mais dépendant de la volonté des autorités communales
<i>jugement du groupe de travail quant à la question de l'atteinte à la propriété</i>	<u>moindre</u> car convenue de bonne foi entre les parties	<u>jugée acceptable</u> car la mesure est raisonnable : la commune négociera toujours une acquisition de gré à gré avant d'exercer son droit d'emption	<u>jugée acceptable</u> car la mesure est raisonnable : la commune négociera toujours une acquisition de gré à gré avant d'exercer son droit d'emption
<i>mise en œuvre par les pouvoirs publics</i>	complexe	<u>simple</u>	complexe
<i>recommandation du groupe de travail</i>	exercice éventuel à titre complémentaire	moyen le plus efficace et le plus facilement applicable → <u>mise en œuvre nécessaire</u>	exercice éventuel à titre complémentaire
<i>application par d'autres cantons</i>	FR, BE	OW	GR

3.5 Propositions d'adaptation de la législation afin d'assurer la disponibilité des terrains à bâtir : projet de texte de loi commenté et comparé

Adaptation de la législation pour la gestion et le dimensionnement de la zone à bâtir

(Modification de la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire, du décret concernant les contributions des propriétaires fonciers et de la loi sur les communes)

Projet du 26.08.2013

TABLEAU COMPARATIF DROIT ACTUEL / PROJET DE MODIFICATION

DROIT ACTUEL	PROJET DE MODIFICATION	COMMENTAIRES
I. Loi sur les constructions et l'aménagement du territoire (RSJU 701.1)		
	<p>Art. 45a 1bis. Politique foncière des communes</p> <p>¹ Les communes œuvrent en faveur de la réalisation effective de leur planification par une politique foncière active adaptée aux circonstances du lieu en plus des mesures prévues par la législation.</p> <p>² Les communes adoptent des mesures afin de garantir la disponibilité du sol, notamment lors de nouvelles mises en zone ou de changements d'affectation.</p>	<p>Cette nouvelle disposition permet aux communes d'introduire des règles telles que celles adoptées par certaines communes grisonnes (par exemple Rothenbrunnen GR). Un guide d'application devrait être rédigé pour aider les communes dans cette tâche.</p>

<p> </p>	<p>Art. 45b 1ter. Disponibilité des zones à bâtir</p> <p>¹ Les terrains affectés à la zone à bâtir doivent être utilisés conformément à leur affectation dans les six ans dès la réalisation de l'équipement technique du quartier (art. 85). La Section de l'aménagement du territoire peut prolonger ce délai pour de justes motifs. Le délai commence à courir au plus tôt avec l'entrée en vigueur de la présente disposition.</p> <p>² Si les terrains ne sont pas construits dans ce laps de temps, la commune dispose d'un droit d'emption légal à la valeur vénale sur tout ou partie de la surface concernée, pour autant que l'intérêt public prime l'intérêt privé. Lorsque la commune souhaite faire usage de son droit, elle rend une décision.</p> <p>³ Si les terrains ne sont pas construits, se situent en dehors du milieu bâti et ne sont pas nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir, la commune procède à leur déclassement.</p> <p>⁴ Pour augmenter encore la disponibilité des zones à bâtir, la commune peut conclure des contrats de droit administratif avec les propriétaires qui fixent un droit d'emption en faveur de la commune dans un délai plus bref que celui de l'alinéa 1. Ce droit d'emption est mentionné au registre foncier.</p>	<p>L'<u>obligation de construire</u> en tant que telle se justifie pour combattre la thésaurisation des terrains à bâtir, mieux utiliser les infrastructures existantes et veiller à ce que les besoins en terrains ne soient pas satisfaits par une extension continuelle des zones à bâtir. Tous ces motifs relèvent des buts d'aménagement du territoire qui découlent de la Constitution, et qui visent une utilisation mesurée du sol et une occupation propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays.</p> <p>Le <u>droit d'emption légal</u> vise à offrir à la commune la possibilité d'acheter le terrain qui aurait été mis en zone mais qui n'aurait pas été construit. Ce droit d'emption légal ne dépend pas du bon vouloir des propriétaires (contrairement au droit d'emption contractuel), mais pourrait s'appliquer dans tous les cas, pour autant que les conditions en soient remplies.</p> <p>Etant donné que le droit d'emption porte atteinte à la garantie de la propriété, il doit se fonder sur une base légale formelle, être justifié par un intérêt public et ne pas violer le principe de la proportionnalité. La base légale doit être assez précise pour que le citoyen puisse adapter son comportement en conséquence et en déterminer la portée avec un degré de certitude correspondant aux circonstances. La proposition ci-contre respecte ces exigences.</p> <p>La sanction du droit d'emption répond aux mêmes intérêts publics que ceux à invoquer pour justifier l'obligation de construire. Il est toutefois nécessaire qu'une fois en mains communales les parcelles soient réellement construites. La</p>
----------	--	---

mesure prise doit être adéquate, nécessaire, et la relation entre elle et l'objectif poursuivi doit être défendable. Pour savoir si c'est le cas, il faut prendre en considération la situation concrète: existe-t-il une pénurie de terrains à bâtir? Et est-ce que le droit d'emption est de nature à atteindre l'objectif fixé (lutter contre cette pénurie)? Y aurait-il d'autres moyens moins drastiques de parvenir au même résultat? L'exigence de s'assurer que, dans le cas concret, l'intérêt public prime l'intérêt privé va dans ce sens. On peut, en outre, tenir compte du principe de la proportionnalité en prévoyant des exceptions en cas de justes motifs, ce qui est prévu par la présente disposition.

Alinéa 1 : Seul doit être réalisé l'équipement qui est du ressort de la commune et non pas l'équipement privé qui dépend du propriétaire.

Alinéa 2 : Les conditions d'exercice du droit et la fixation de la valeur peuvent être contestées par une opposition puis un recours. Les voies de droit contre la décision sont celles du Code de procédure administrative (CPA).

Alinéa 3 : Si les terrains à bâtir ne sont pas construits dans le délai prévu à l'al. 1, que la commune ait ou non exercé son droit d'emption, c'est que l'offre est certainement excédentaire par rapport à la demande. S'il existe d'autres terrains libres dans le milieu bâti, la commune devra examiner la nécessité d'un déclassement.

Alinéa 4 : Comme le mentionne l'art. 129 de l'ordonnance sur le registre foncier (RS 211.432.1,ORF), entré en vigueur le 1er janvier 2012, les restrictions à la propriété fondées sur un contrat de droit administratif peuvent être mentionnées au registre foncier. L'article 45b, al. 4, LCAT énonce ainsi cette possibilité. En effet, cette mention concerne le domaine du droit de la construction et tombe donc sous l'art. 129, al. 1, let. g, ORF.

		<p>Le droit d'emption légal prévu à l'art. 45b. al. 2. LCAT ne nécessite pas d'être concrétisé dans un acte en la forme authentique pour être valable. En revanche, le droit d'emption fixé par un contrat de droit administratif, tel que prévu au présent alinéa, doit être conclu en la forme authentique. Bien que les contrats de droit administratifs soient soumis au droit public, le droit privé (en l'espèce l'art. 216 al. 2 CO) s'applique en tant que droit public supplétif (cf. la page internet de l'Association grisonne pour l'aménagement du territoire : http://www.bvr.ch/sites/dokumente/mustererlasse.html, sous le chapitre « Baulandmobilisierung und Verfügbarkeit Bauzonen » qui contient notamment un exemple de contrat de droit administratif devant notaire).</p>
	<p>Art. 49¹ ...</p> <p>^{2bis} A moins que la question ne doive être réglée dans un plan spécial, les communes déterminent dans leur règlement un indice minimal et un indice maximal d'utilisation du sol, notamment pour les zones d'habitation ainsi qu'en principe pour les zones mixtes.</p>	<p>Pour garantir une utilisation mesurée du sol, un indice minimum d'utilisation du sol doit en principe être prévu dans les plans d'aménagement communaux. Le plan directeur cantonal prévoit déjà cette obligation qu'il convient également de transcrire dans la loi. Cette exigence découle également des art. 1, sl. 2, let. b, et 3, al. 3, let. a^{bis}, LAT.</p>
	<p>Art. 69a Morcellement</p> <p>¹ Les projets de plans spéciaux doivent être accompagnés d'un avant-projet de plan de morcellement des parcelles comprises dans le périmètre du plan spécial.</p> <p>² Le morcellement doit être effectué de manière à permettre le respect de l'indice minimal d'utilisation sur chacune des</p>	<p>Lorsque, pour l'établissement d'un plan spécial, de vastes parcelles doivent être morcelées pour permettre la construction, il est nécessaire que les surfaces des nouvelles parcelles soient en rapport avec la densité prévue. A défaut, les projets de constructions seront bloqués au moment du permis de construire en raison du non-respect de l'indice minimal d'utilisation du sol.</p>

	<p>parcelles ou, globalement, sur l'ensemble du périmètre.</p> <p>³ Les projets de morcellement ne peuvent être inscrits au registre foncier qu'après avoir été approuvés par la Section de l'aménagement du territoire. Il en va de même en cas de modification du morcellement initial, lorsque la parcelle concernée n'est pas encore bâtie.</p>	<p>Afin d'éviter ce genre de blocages, il est nécessaire que le morcellement à opérer soit réglé de manière judicieuse au moment de la planification déjà.</p>
	<p>Art. 74a 5bis. Mise en zone pour un projet particulier</p> <p>¹ Toute nouvelle mise en zone à bâtir liée à un projet particulier est soumise à la condition que les travaux de construction aient débuté dans les trois ans dès l'entrée en force de la décision d'approbation. La Section de l'aménagement du territoire peut prolonger le délai pour de justes motifs.</p> <p>² Si cette condition n'est pas remplie à l'échéance de ce délai, le terrain retourne à son affectation initiale, sans autre procédure.</p>	<p>Toute nouvelle mise en zone à bâtir liée à la création d'un projet particulier sera soumise à la condition que les travaux de construction aient débuté dans les trois ans dès l'entrée en force de la décision d'approbation. A l'échéance de ce délai, le terrain retournera à son affectation initiale, sans autre procédure et sans indemnisation pour expropriation matérielle. Les cas visés par cette nouvelle disposition sont ceux où une commune affecte un ou plusieurs terrains à une zone à bâtir en réponse à une demande particulière. Cette disposition viserait à éviter que la mise en zone d'une surface considérable de terrain hypothèque le développement d'une commune en cas de non réalisation du projet. Il va de soi que le principe de l'utilisation mesurée du sol reste applicable, autrement dit, seule devrait être admise par les autorités compétentes la mise en zone d'une surface raisonnable, en adéquation avec le projet.</p> <p>Un projet particulier est un projet qui sort du cadre habituel ou des procédures habituelles, par exemple le centre Safety Car à Vendlincourt, un golf, un centre de loisirs, un motel, un centre commercial grand générateur de trafic. L'avantage du principe retenu dans le nouvel article 74a LCAT est de</p>

		<p>pouvoir réagir rapidement à l'échec d'un projet particulier qui a nécessité une mise en zone à bâtir, quel qu'en soit sa grandeur.</p> <p>L'article 60 alinéa 4 LCAT n'est pas abrogé. Il garde son utilité. Il vise le sort d'un plan spécial dont l'objectif n'aurait pas été atteint au contraire du nouvel article 74a LCAT qui vise la mise en zone à bâtir.</p> <p>Le délai peut être prolongé s'il ne peut être respecté, dans la mesure où de justes motifs l'exigent (par exemple : procédures judiciaires, fouille archéologique, problèmes géologiques).</p>
<p>Art. 75</p> <p>¹ Le Département et les communes sont compétents pour créer des zones réservées, dont le but est d'éviter les atteintes aux principes de l'aménagement du territoire (art. 27 LAT).</p> <p>² Une zone peut être déclarée réservée pour une durée n'excédant pas cinq ans.</p> <p>³ Les articles 71 à 73 règlent par analogie la procédure, le Département étant toutefois l'autorité d'approbation.</p>	<p>Art. 75</p> <p>¹ Le Département et les communes sont compétents pour créer des zones réservées, dont le but est d'éviter les atteintes aux principes de l'aménagement du territoire (art. 27 LAT), eu égard notamment à la planification directrice ou à une modification de la législation.</p> <p>² Une zone peut être déclarée réservée pour une durée n'excédant pas cinq ans. Le Département peut prolonger ce délai de trois ans au plus.</p> <p>³ Pour les zones réservées créées par les communes, les articles 71 à 73 règlent par analogie la procédure, le conseil communal étant toutefois l'autorité d'adoption et le Département l'autorité d'approbation. Pour celles créées par le Département, la procédure du plan spécial cantonal est</p>	<p>La zone réservée, prévue par l'art. 27 LAT, a pour but d'empêcher que des mesures ne soient entreprises dans des territoires pour lesquels il n'existe pas encore de plan d'affectation ou dont le plan d'affectation doit être adapté.</p> <p>Il peut s'agir de réserver des zones en vue d'une affectation future prévue par un plan directeur ou d'adopter/adapter un plan de zones à la suite d'une modification législative. Pourraient ainsi être mises en zone réservée les zones à bâtir excédentaires des communes en vue de leur déclassement ou situées dans des secteurs particulièrement exposés aux dangers naturels.</p> <p>La modification vise à simplifier la procédure, puisque la mesure a un caractère provisoire, en donnant la compétence décisionnelle au conseil communal et, pour les zones réservées décidées par le Département, en prévoyant l'application de la procédure du plan spécial cantonal.</p>

	applicable par analogie.	
<p>Art. 91</p> <p>¹ La participation des propriétaires fonciers peut s'élever :</p> <p>a) jusqu'à 100 % des frais effectifs pour l'équipement de détail ainsi que pour l'équipement de la zone de maisons de vacances;</p> <p>b) jusqu'à 80 % des frais effectifs pour les équipements de base à caractère collecteur de quartiers;</p> <p>c) jusqu'à 50 % des frais effectifs pour les autres équipements de base.</p> <p>² La part des frais incombant aux propriétaires fonciers est, en règle générale, fixée dans la décision d'ouverture du crédit rendue par l'organe communal compétent.</p>	<p>Art. 91</p> <p>¹ La participation des propriétaires fonciers est comprise entre</p> <p>a) 80 % et 100 % des frais effectifs pour l'équipement de détail ainsi que pour l'équipement de la zone de maisons de vacances;</p> <p>b) 50 % et 80 % des frais effectifs pour les équipements de base à caractère collecteur de quartiers;</p> <p>c) 30 % et 50 % des frais effectifs pour les autres équipements de base.</p> <p>² La part des frais d'équipement incombant aux propriétaires fonciers doit être fixée dans la procédure d'aménagement et est précisée dans la décision d'ouverture de crédit rendue par l'organe communal compétent.</p>	<p>En droit jurassien, les dispositions existantes au sujet de la répartition des frais liés à l'équipement sont bonnes. Elles ne sont pas toujours mises en œuvre. Les communes se posent souvent en facilitateurs et ne répercutent parfois pas suffisamment les coûts d'équipement. Pour inciter les communes à demander systématiquement une certaine part des frais d'équipement aux propriétaires, il conviendrait de renforcer les articles 91 LCAT et 14 alinéa 1 du décret concernant les contributions des propriétaires fonciers (DCPF).</p> <p>Les minimums de 80%, 50% et 30 % s'inspirent de la règle prévue dans l'ordonnance fédérale relative à la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements OLCAP (art. 1).</p>
<p>II. Décret concernant les contributions des propriétaires fonciers (RSJU 701.71)</p>		
<p>Art. 14</p> <p>¹ La participation des propriétaires fonciers peut s'élever :</p> <p>a) jusqu'à 100 % des frais effectifs pour l'équipement de détail ainsi que pour l'équipement de la zone de maisons de vacances;</p>	<p>Art. 14</p> <p>¹ La participation des propriétaires fonciers est comprise entre</p> <p>a) 80 % et 100 % des frais effectifs pour l'équipement de détail ainsi que pour l'équipement de la zone de maisons de vacances;</p>	<p>Cf. le commentaire de l'art. 91 LCAT.</p>

<p>b) jusqu'à 80 % des frais effectifs pour les équipements de base à caractère collecteur de quartiers;</p> <p>c) jusqu'à 50 % des frais effectifs pour les autres équipements de base.</p> <p>² La part des frais incombant aux propriétaires fonciers est fixée dans la décision d'ouverture de crédit rendue par l'organe communal compétent. Les dispositions relatives à la taxe d'équipement (art. 30 à 39) sont réservées.</p>	<p>b) 50 % et 80 % des frais effectifs pour les équipements de base à caractère collecteur de quartiers;</p> <p>c) 30 % et 50 % des frais effectifs pour les autres équipements de base.</p> <p>² La part des frais d'équipement incombant aux propriétaires fonciers doit être fixée dans la procédure d'aménagement et est précisée dans la décision d'ouverture de crédit rendue par l'organe communal compétent. Les dispositions relatives à la taxe d'équipement (art. 30 à 39) sont réservées.</p>	
---	--	--

III. Loi sur les communes (RSJU 190.11)

<p>Art. 27</p> <p>¹ Sous réserve de l'article 28, les biens communaux sont destinés à subvenir aux besoins publics des communes.</p> <p>² Ils doivent être gérés d'une manière telle qu'ils ne courent aucun risque et, pour autant que leur destination le permet, qu'ils fournissent un rendement convenable.</p>	<p>Art. 27</p> <p>¹ Sous réserve de l'article 28, les biens communaux sont destinés à subvenir aux besoins publics des communes.</p> <p>² Ils doivent être gérés d'une manière telle qu'ils ne courent aucun risque et, pour autant que leur destination le permet, qu'ils fournissent un rendement convenable.</p> <p>³ Le prix de vente des terrains à bâtir propriété de la commune doit être fixé de manière à couvrir au moins le prix de revient.</p>	<p>Afin d'attirer de nouveaux contribuables, certaines communes sont tentées de vendre les terrains dont elles sont propriétaire à un prix qui ne couvre pas le coût de revient, à savoir le prix d'achat des parcelles ainsi que la part des frais d'équipement qui devrait normalement être mise à la charge des propriétaires en vertu de l'art. 91 LCAT. Elles subissent de ce fait une perte qui peut se retrouver au niveau de l'endettement communal.</p> <p>Alors même que la création et l'équipement de zones résidentielles peut entraîner des charges de fonctionnement importantes pour les communes sans rentrées fiscales équivalentes, cette manière de faire constitue une forme de concurrence entre les communes difficilement admissible et un mode de subventionnement caché, non transparent, à charge de l'ensemble des citoyens.</p>
--	---	--

		<p>Dans l'intérêt d'une bonne gestion financière des communes, il convient d'exiger que le prix de vente des terrains communaux couvrent les frais effectifs, non compris la part communale aux frais d'équipement. Par contre, les communes conservent la possibilité d'adopter une réglementation permettant l'octroi de subventions pour les nouvelles constructions.</p>
--	--	--



Les Bois : extension de la zone à bâtir pour l'habitat

4 MISE EN PLACE D'UN REGIME DE COMPENSATION (ART. 5 LAT)

4.1 Rapport groupe de travail 2008

Dans le cadre des mesures d'économie étudiées au début des années 1990, le Gouvernement avait créé un groupe de travail chargé d'élaborer les dispositions légales en vue de l'instauration d'un régime cantonal de compensation des avantages et inconvénients résultants des mesures d'aménagement du territoire, en application de l'art. 5 LAT. Ce groupe de travail a présenté un rapport intermédiaire en 1994 par lequel il soumettait au Gouvernement deux variantes en l'invitant à choisir l'une des deux. Pour différentes raisons, il n'a pas été en mesure de poursuivre ces travaux et le projet est resté en suspens jusqu'en 2007. Le Gouvernement a alors nommé un nouveau groupe de travail en lui impartissant un délai au 30 juin 2008 pour présenter un rapport et ses propositions. Ce groupe de travail était composé des personnes suivantes :

- Mme Carole Christen, Service des contributions, Section des personnes morales ;
- M. Christian Froidevaux, économiste, trésorerie générale ;
- M. Dominique Nusbaumer, chef du Service de l'aménagement du territoire ;
- M. François Schaffter, juriste, Service juridique.

Le rapport final de ce groupe de travail a été présenté le 7 juillet 2008 et les chapitres traitant 3.1 et 3.2, traitant des efforts entrepris au plan fédéral et par les autres cantons, ont été actualisés en date du 30 novembre 2009.

A l'époque, un projet de nouvelle loi sur le développement territorial (LDTer) était en consultation, puis a été abandonné au profit d'une révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) dont l'élaboration a duré plusieurs années avant d'être acceptée par le peuple suisse en mars 2013. Etant donné la sensibilité du sujet, le Gouvernement a préféré attendre la nouvelle teneur de la LAT révisée avant d'aller plus loin dans ce dossier.

4.2 Rapport complémentaire VLP-ASPAN 2013

Suite à l'adoption par le peuple suisse de la révision de la LAT en mars dernier, le Service de l'aménagement du territoire (SAT) a mandaté Mme Christa Perregaux DuPasquier, avocate et vice-directrice de l'Association suisse pour l'aménagement national (VLP-ASPAN) pour qu'elle passe en revue le projet élaboré par le groupe de travail en 2008 à la lumière des nouvelles exigences légales fédérales pour en vérifier la compatibilité et qu'elle mette en évidence les points éventuellement à adapter.

Mme Perregaux DuPasquier a rendu son *Rapport en vue d'introduire une compensation de la plus-value dans le canton du Jura* en juin 2013. Ce rapport met en évidence que la plupart des dispositions prévues sont compatibles, à quelques exceptions près qu'il convient d'adapter en fonction de la nouvelle teneur de l'art. 5 LAT, notamment quant au moment de la perception (lors de la construction ou de l'aliénation et non plus au moment de l'entrée en vigueur de la mesure comme le prévoyait le projet de 2008) et à l'octroi possible dans un délai raisonnable d'une exonération pour les agriculteurs qui doivent acquérir un bâtiment de remplacement suite à une mesure d'aménagement du territoire (nouveau).

Suite à la publication de ce rapport, une réunion de travail a eu lieu entre VLP-ASPAN, le Service juridique (JUR) et le nouveau Service du développement territorial (SDT) pour passer en revue les adaptations nécessaires. A cette occasion, la question centrale du taux de prélèvement de la plus-value a également été abordée. Afin de prévoir davantage de latitude dans ce domaine, une variante

est proposée permettant au Parlement de fixer un taux entre 20 et 50% par voie d'arrêté, en fonction des besoins, plutôt qu'un taux unique fixe à 30% comme proposé initialement par le groupe de travail en 2008.

Le texte de loi a ensuite été complété par le Service juridique (JUR) durant le mois de juillet 2013, avec la collaboration de la Section de l'aménagement du territoire (SAM).

En septembre 2013, la Trésorerie générale (TRG) a, en outre, souhaité modifier le projet et introduire le principe d'un fonds qui avait été préalablement écarté par le groupe de travail en 2008.

La version présentée ci-après tient compte de ces récents ajustements.

4.3 Proposition d'adapation de la législation en matière de régime de compensation, texte commenté et comparé

Dispositions d'application de l'art. 5 LAT

Projet de modification de la LCAT, de la LiCCS, de la LI et de la LFor (01.10.2013)

I. Loi sur les constructions et l'aménagement du territoire (LCAT, RSJU 701.1)

Principe

Art. 111 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.

Cette disposition reprend le principe posé par l'art. 5 LAT dans sa nouvelle teneur au 15 juin 2012.

La compensation s'opère par le prélèvement d'une contribution auprès des propriétaires qui bénéficient des avantages résultant des mesures d'aménagement et le versement d'indemnités à ceux qui en supportent les inconvénients.

Avantage

Art. 111a ¹ L'augmentation de la valeur d'un bien-fonds est réputée constituer un avantage majeur lorsqu'elle résulte :

- a) de l'affectation du bien-fonds à la zone à bâtir;
- b) d'un changement d'affectation ou d'une augmentation des possibilités d'utilisation à l'intérieur de la zone à bâtir;
- c) 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.

Le projet considère comme avantages non seulement l'affectation d'un terrain à la zone à bâtir, qui constitue le cas minimum d'assujettissement à la taxe selon l'art. 5, al. 1^{bis}, LAT, mais également le changement d'affectation ou l'augmentation des possibilités d'utilisation à l'intérieur de la zone à bâtir, que ce soit par une planification ou par l'octroi d'une dérogation, de même que l'octroi d'une autorisation exceptionnelle hors de la zone à bâtir au sens des art. 24 ss LAT, ce que permet le droit fédéral (cf. BS et les projets TI et SG). Dans ce dernier cas, l'octroi d'une autorisation pour une activité accessoire non agricole aux conditions de l'art. 24b LAT ne donnerait toutefois pas lieu à la perception d'une contribution dès lors que cette disposition vise à sauvegarder des entreprises agricoles qui ne pourraient en principe pas subsister sans une telle activité accessoire.

	<p>² 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 bénéficient de la mesure d'aménagement appartiennent à un même propriétaire, la plus-value est calculée sur l'ensemble desdits biens-fonds.</p>	<p>L'estimation devrait normalement pouvoir se faire selon les règles applicables à l'estimation des immeubles en droit fiscal.</p>
<p>Contribution a) Principe et taux</p>	<p>Art. 111b ¹ En cas de plus-value, l'Etat perçoit une contribution comme suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) 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; b) 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 	<p>Il est proposé que la contribution soit perçue par l'Etat, ceci afin de garantir une certaine péréquation entre les communes par le biais de subventions (art. 113, al. 1, let. b, LCAT). En effet, les déclassements de terrains à bâtir que devront ordonner certaines communes en raison du surdimensionnement de leurs zones à bâtir ne seront à l'évidence pas compensés par de nouveaux classements en zone à bâtir dans ces mêmes communes. Dès lors, si la compétence de prélever la contribution était attribuée aux communes, celles qui devront procéder à des déclassements risquent bien de n'encaisser aucune taxe, alors que celles qui devront étendre leurs zones à bâtir encaisseront des taxes sans devoir verser d'indemnités</p> <p>Il est proposé de fixer le taux de la contribution à 30% du montant de la plus-value s'il s'agit d'un classement en zone à bâtir ou d'une autorisation exceptionnelle fondée sur les art. 24 ss LAT. Le taux est fixé à 20% selon qu'il s'agit d'un changement d'affectation ou d'une augmentation des possibilités d'utilisation à l'intérieur de la zone à bâtir, cela afin de ne pas pénaliser les efforts de densification, lesquels font dorénavant partie, depuis la révision de 2012, des buts et principes de l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT).</p>

	<p>² Le Gouvernement fixe le montant de la plus-value en-deçà duquel aucune contribution n'est perçue.</p> <p>³ La contribution est due :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) 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; b) en cas d'autorisation exceptionnelle hors de la zone à bâtir, par son bénéficiaire. <p>⁴ 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.</p>	<p>A titre comparatif, le taux est de 20 % dans le canton de Neuchâtel et de 50 % dans celui de Bâle-ville. Le projet de Thurgovie le fixe à 20, ceux du Tessin et de St-Gall à 40, respectivement 30 % pour les nouveaux classements et 30, respectivement 20 % dans les autres cas.</p> <p>L'art. 5, al. 1^{quinquies}, LAT prévoit la possibilité pour les cantons de prévoir une exemption de la contribution lorsque son produit serait insuffisant au regard du coût de son prélèvement. A cet égard, il est préférable de laisser le soin au Gouvernement de fixer le seuil de la plus-value au-delà duquel les coûts de perception de la contribution sont couverts tout un permettant d'admettre l'existence d'un avantage majeur. Le Conseil des Etat prévoyait un seuil à CHF 30'000.- qui n'a finalement pas été retenu. Un seuil de l'ordre de CHF 20'000.- tiendrait mieux compte du fait que, dans le Jura, les parcelles sont parfois très morcelées et donc petites et les propriétaires nombreux, ce qui peut induire, selon les régions, des plus-values relativement faibles.</p> <p>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.</p>
--	---	--

	<p>⁵ La perception d'un impôt sur les gains immobiliers est réservée.</p>	<p>La perception d'une contribution ne dispense pas le propriétaire assujéti d'être redevable d'un impôt sur le gain immobilier, tel que prévu par la législation fiscale, au moment de la revente de son immeuble (cf. toutefois ci-dessous l'ajout d'une nouvelle let. i à l'art. 97, al. 2, LI prévoyant la déductibilité de la contribution de plus-value pour le calcul du gain immobilier, conformément à ce que prévoit l'art. 5, al 1^{sexies}, LAT).</p>
<p>b) Taxation et perception</p>	<p>Art. 111c ¹ Après consultation de la commune la Section de l'aménagement du territoire 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.</p> <p>² La contribution est exigible dès le moment où le bien-fonds est construit ou aliéné.</p> <p>³ En règle générale, est réputée aliénation tout acte juridique pouvant donner lieu à la perception d'un impôt sur les gains immobiliers. Un immeuble est réputé construit dès le moment où il est fait usage du permis de construire ou de l'autorisation exceptionnelle.</p> <p>⁴ Lorsque des circonstances particulières le justifient, la Section de l'aménagement du territoire peut, à la demande du débiteur, accorder des facilités de paiements. Dans tous les cas, l'aliénation du bien-fonds ou l'utilisation de l'autorisation exceptionnelle rend la contribution exigible.</p>	<p>Au même titre que le Service des contributions procède à la taxation du gain immobilier, il convient d'attribuer à la Section de l'aménagement du territoire (SAM) la fixation de la contribution de plus-value.</p> <p>Selon le texte clair de l'art. 5, al. 1^{bis}, LAT, la contribution est exigible lorsque le bien-fonds est construit ou aliéné. En cas d'octroi d'une l'autorisation exceptionnelle, la contribution est due dès que les travaux autorisés ont été réalisés ou que le changement d'affectation est effectif. La LAT ne permet pas de reporter l'échéance. L'octroi de facilités de paiement paraissent toutefois admissibles (al. 4), moyennant en règle générale le versement d'un intérêt moratoire.</p>

	<p>⁵ En cas de retard dans le paiement, la créance porte intérêt au taux fixé par le Gouvernement.</p>	
<p>b) Bâtiments agricoles</p>	<p>Art. 111d 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}, de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire est déduit de la plus-value lorsque l'investissement intervient dans les trois ans dès l'entrée en force de la mesure d'aménagement. La Section de l'aménagement du territoire peut prolonger ce délai pour de justes motifs, notamment lorsqu'une procédure de permis de construire est en cours.</p>	<p>Cette déduction est prévue par l'art. 5, al. 1^{bis}, LAT. A défaut d'autre précision en droit fédéral, il est nécessaire de d'indiquer ce qu'il faut entendre par "délai approprié" au sens de la LAT pour acquérir un bâtiment agricole de remplacement. Le nouveau bâtiment acquis en remplacement devra être comparable, dans ses dimensions et son utilisation, à celui qui sera désaffecté.</p>
<p>Exonération</p>	<p>Art. 111e 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.</p>	<p>Il peut paraître souhaitable d'exonérer de la contribution de plus-value en cas de donation d'un terrain ou de sa vente sans aucun bénéfice pour le vendeur, lorsque l'aliénation est faite à une collectivité publique ou à une personne chargée d'une tâche publique qui affectera le terrain à une telle tâche. Il en va de même lorsqu'une telle personne est propriétaire de terrains nouvellement mis en zone et qui seront utilisés pour ses propres besoins (p. ex : Fondation Péreñe, Institut St-Germain, établissements médico-sociaux, etc.).</p>
<p>c) Prescription</p>	<p>Art. 111f Le droit de fixer la contribution se prescrit par deux ans dès l'entrée en vigueur de la mesure d'aménagement ou l'autorisation exceptionnelle, celui de la percevoir par cinq ans dès son exigibilité.</p>	<p>Comme en matière fiscale, la taxation et la perception de la contribution sont soumises à un délai de prescription.</p>

<p>Hypothèque légale</p>	<p>Art. 111g ¹ La contribution est garantie par une hypothèque légale conformément à l'article 88 de la loi d'introduction du code civil suisse.</p> <p>² L'hypothèque légale sera inscrite au registre foncier.</p>	<p>Comme de nombreuses taxes ayant pour objet un immeuble ou son utilisation (taxe immobilière, assurance immobilière, frais d'équipement, taxe d'eau et d'épuration, etc.), la contribution de plus-value doit pouvoir être garantie par une hypothèque légale. Cf. à ce sujet l'ajout de la let. l' à l'art. 88, al. 1, LiCCS ci-dessous.</p>
<p>Fonds de compensation 5 LAT</p>	<p>Art. 111h ¹ Les contributions de plus-value perçues sont versées dans le fonds de compensation 5 LAT. L'article 12 de la loi sur les forêts est réservé.</p> <p>² Le fonds est utilisé pour l'octroi de subventions fondées sur l'article 113 ainsi que pour couvrir les charges liées à la taxation et à la perception des contributions.</p>	<p>En vertu de l'art. 5, al. 1^{er}, LAT, "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...".</p> <p>En tant que taxe ou impôt d'affectation, il n'est donc pas possible, aux contraires des impôts généraux, de verser les contributions de plus-value dans la caisse de l'Etat. Les montants encaissés doivent servir à la réalisation des mesures visées à l'art. 5, al. 1^{er}, LAT et à elle seule. 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; les coûts y relatifs ne pourront pas être pas être mis à la charge du débiteur de la contribution, ni celui du personnel chargé de la taxation, évalué à 0,4 EPT. Il en va de même pour détermination de l'indemnité selon l'art. 111j.</p>
<p>Inconvénient majeur</p>	<p>Art. 111i Une restriction du droit de propriété consécutive à une mesure d'aménagement est réputée inconvénient majeur lorsqu'elle constitue une expropriation matérielle.</p>	<p>La compensation des inconvénients majeurs résultant de mesures d'aménagement du territoire se limite aux restrictions de la propriété qui équivalent à une expropriation, c'est-à-dire celle qui constitue une expropriation matérielle. La pleine indemnisation de telles restrictions est obligatoire en vertu des constitutions tant fédérale (art. 26, al. 2) que cantonale (art. 12, al. 2), elle est également prévue par l'art. 5, al. 2, LAT.</p>

		<p>Il n'est pas prévu d'étendre le régime d'indemnisation aux restrictions qui n'atteignent pas le degré de l'expropriation matérielle, vu la difficulté de fixer des limites et le risque de se trouver face à des dépenses exorbitantes. Dans de tels cas, la voie du subventionnement permet dans certaines hypothèses d'octroyer un soutien aux propriétaires touchés par des mesures d'aménagement non constitutives d'une expropriation matérielle, en particulier dans le domaine de la protection des sites et du paysage (cf. art. 113, al. 2, let. a, ci-dessous).</p>
<p>Indemnisation a) Principe</p>	<p>Art. 111j ¹ En cas d'expropriation matérielle, une juste indemnité est accordée.</p> <p>² La loi sur l'expropriation et les articles 102 à 105 de la présente loi sont au surplus applicables.</p> <p>³ La commune et le propriétaire du bien-fonds peuvent convenir de l'indemnité par contrat de droit administratif. Le contrat doit être approuvé par la Section de l'aménagement du territoire.</p>	<p>Le calcul de la moins-value ou d'autres inconvénients résultant de mesures d'aménagement, en principe sur la base d'une expertise, pouvant donner lieu à contestation, et donc à des procédures judiciaires parfois lourdes, il peut apparaître opportun que l'autorité en discute préalablement avec le propriétaire et que, en cas d'entente, le résultat des négociations soit retranscrit dans une convention signée par les parties. C'est du reste ainsi que pratique régulièrement le Service des infrastructures dans le cadre de l'aménagement des routes cantonales et de l'A16. Il n'est toutefois pas inutile de prévoir cette possibilité dans la loi.</p> <p>Il appartiendra certes à la commune de verser l'indemnité. Toutefois, comme cette dernière bénéficiera d'une subvention importante de l'Etat, il est logique que l'Etat ait un droit de regard sur la détermination de son montant.</p>

b) Ayant droit	<p>Art. 111k ¹ L'indemnité est versée à la personne qui était propriétaire du bien-fonds touché au moment où son montant a été définitivement fixé.</p> <p>² Si, dans le cadre d'un transfert du bien-fonds, les parties au contrat en ont convenu autrement, l'indemnité est versée à la personne désignée dans le contrat.</p>	<p>Afin de parer aux problèmes qui peuvent surgir en cas de transfert du bien-fonds faisant l'objet de la restriction, il est prévu que l'indemnité sera versée à la personne qui était propriétaire au moment de la fixation de l'indemnité par l'autorité ou contractuellement, à moins que le vendeur et l'acquéreur en sont convenus autrement et en aient informé l'autorité.</p>
Subventions	<p>Art. 113 ¹ L'Etat verse aux communes et aux syndicats de communes des indemnités pour les mesures suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) établissement et révision des plans d'aménagement locaux et régionaux; b) indemnités à verser aux propriétaires fonciers pour les inconvénients résultant de mesures d'aménagement du territoire. <p>² L'Etat peut verser des aides financières aux collectivités publiques ainsi qu'aux particuliers pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) les mesures de protection des sites et du paysage; b) les programmes visant à l'utilisation rationnelle du territoire, s'ils sont conformes au plan directeur cantonal. 	<p>Dans la LCAT actuelle, les art. 113 et 114 régissent l'octroi de subventions ou de prêts (art. 113) et de prestations particulières (art. 114). Le terme "prestations particulières" a été introduit en 2005 en lieu et place de "fonds d'aménagement", lorsque ledit fonds a été supprimé. Avec le recul, il s'avère que tant l'art. 113 que l'art. 114 régissent l'octroi de subventions, celles de l'art. 113 étant plutôt liées, contrairement à celles de l'art. 114 qui ont un caractère discrétionnaire.</p> <p>Ces deux dispositions peuvent dès lors être fusionnées et ne traiter que des subventions, la notion de prestations particulières pouvant être abandonnée. Par ailleurs, les définitions contenues dans la loi sur les subventions peuvent être reprises (indemnités, aides financières). Le nouvel art. 113 ne parle plus des prêts pour l'équipement de terrains. De tels prêts n'ont jamais été octroyés et ne se justifient plus, d'autant moins qu'un intérêt jusqu'à 2 ½ % était prévu par le décret sur le financement de l'aménagement.</p> <p>Dans sa nouvelle teneur, l'art. 113 définit de manière large les diverses mesures pouvant bénéficier de subventions. Il est proposé d'abroger le décret précité, par ailleurs obsolète, et de le remplacer par une ordonnance du</p>

		Gouvernement qui précisera les mesures subventionnées, en particulier dans le cadre de l'art. 113, al. 2, let. b (par ex. la réhabilitation de l'habitat dans les centres anciens) et les conditions d'octroi des subventions si les prescriptions de la future loi sur les subventions n'apparaissent pas suffisantes.
	Article 114 (abrogé)	Art. 114 à 116 : cf. le commentaire de l'art. 113.
	Article 115, lettre e (abrogée)	Le décret concernant le financement de l'aménagement étant abrogé (cf. ch. V. ci-dessous), la référence à ce décret à l'art. 115, let. e, peut-être supprimée.
	Art 116 ¹ (...).	
	² Il peut en particulier régler par voie d'ordonnance les matières suivantes : a) (...); i) les modalités d'octroi de subventions.	
II. Loi d'introduction du Code civil suisse (LiCCS, RSJU 211.1)		
	Art. 88 ¹ Il y a hypothèque légale, indépendamment de toute inscription au registre foncier, pour les créances suivantes : a) (...); l') en faveur de l'Etat pour la contribution perçue sur la plus-value résultant de mesures d'aménagement du territoire.	Cf. le commentaire de l'art. 111e LCAT ci-dessus.

III. Loi d'impôt (LI, RSJU 641.11)	
<p>Art. 97 ¹ (...).</p> <p>² En font partie notamment :</p> <p>a) (...);</p> <p>i) la contribution perçue sur la plus-value résultant de mesures d'aménagement du territoire.</p>	<p>Cf. le commentaire de l'art. 111b, al. 5, LCAT ci-dessus.</p>
IV. Loi sur les forêts (LFor, RSJU 921.11)	
<p>Art. 11 Les avantages et les inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement en forêt sont compensés conformément aux dispositions de la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire¹.</p>	<p>Le système est modifié par rapport à celui qui prévaut dans la loi sur les forêts. Les nouvelles dispositions de la LCAT s'appliqueront également lorsque l'avantage concerne une parcelle forestière. La définition de l'avantage dans la loi sur les forêts était trop restrictive, si bien qu'aucune contribution n'a pu être perçue depuis 1999.</p>
<p>Art. 12 ¹ La part de la contribution de plus-value qui concerne la forêt revient à raison de 50 % à l'Etat et de 50 % à la commune du lieu concerné par la mesure d'aménagement.</p>	
V. Décret concernant le financement de l'aménagement (RSJU 702.611)	
<p>Abrogé</p>	

5 SYNTHÈSE

Les deux projets de modification de la législation présentés ci-avant sont complémentaires et visent le même but : une meilleure gestion de la zone à bâtir. Ils constituent des bases nécessaires pour donner à terme aux collectivités publiques de réels moyens d'action dans ce domaine, tout en répondant aux exigences légales de la LAT révisée.

Une fois ces bases légales acquises, le travail devra encore se poursuivre en mettant à disposition les outils pratiques pour leur application, notamment :

- établissement d'un guide ou d'une aide d'application à l'attention des communes en matière de répartition des frais d'équipement ;
- mise à disposition d'un contrat-type pour les nouveaux classements de terrains en zone à bâtir ;
- définition du ou des taux de la contribution de plus-value foncière ainsi que de la valeur seuil ;
- définition de la répartition de l'affectation des recettes du produit de la plus-value (indemnisation pour déclassements, réhabilitation des centres anciens, autres mesures d'aménagement, paysages, agriculture, etc.) ;
- engagement des ressources humaines nécessaires pour réaliser les estimations indispensables à la perception de la plus-value¹⁴.

Sans une mise en œuvre rapide des adaptations légales proposées, les conséquences négatives suivantes sont attendues :

- plus on attendra pour mettre en œuvre un régime de compensation, moins on aura d'argent disponible pour un financement des déclassements et les politiques d'aménagement du territoire durable (p. ex. réhabilitation de l'habitat dans les centres anciens) car les classements de terrains agricoles en zone à bâtir vont nettement diminuer à l'avenir ; ainsi, tant que les propriétaires bénéficiant de mesures d'aménagement ne verseront pas de contribution de plus-value, le canton ne pourra pas soutenir par des subventions les communes tenues de verser des indemnités aux propriétaires dont les terrains devront être déclassés ;
- dans les communes concernées par le problème de surdimensionnement de la zone à bâtir, il y a un risque certain de mitage du territoire avec des constructions nouvelles très espacées en marge du tissu bâti, ne permettant plus de restituer des surfaces cohérentes à l'agriculture par la suite ;
- plus on attendra pour mettre en œuvre le droit d'emption légal en faveur de la collectivité, plus les communes devront attendre pour pouvoir l'exercer. Dans l'intervalle, celles qui sont particulièrement concernées par le phénomène de thésaurisation risquent de se voir bloquées dans leur développement, en raison de la présence de terrains à bâtir non construits ;

Une mise en œuvre rapide permettra en revanche de lutter efficacement contre le mitage du territoire en disposant des moyens financiers nécessaires et d'assurer le développement des communes connaissant une dynamique démographique positive par la mise à disposition effective des terrains à bâtir nécessaires au sein du tissu bâti.

¹⁴ Estimation du groupe de travail 2008 : 0.3 EPT pour les estimations + 0.1 EPT pour le secrétariat

6 BIBLIOGRAPHIE

Plan directeur cantonal du 30 novembre 2005.

Hornung, 2007, *Structure et potentiel du parc immobilier et de logements dans les zones centres du canton du Jura*, Berne.

Service de l'aménagement du territoire (SAT), 2008-2009, *Proposition de réalisation du régime de compensation des avantages et des inconvénients résultant des mesures d'aménagement en application de l'article 5 LAT*, Delémont.

Service de l'aménagement du territoire (SAT), 2009, *Eclairages sur les zones à bâtir destinées à l'habitat*, Delémont.

CEAT-EPFL, 2010, *Réflexions sur l'avenir démographique du Canton du Jura*, Lausanne.

Service de l'aménagement du territoire (SAT), 2011, *Eclairages sur les zones d'activités*, Delémont.

Rolf Eschmann SA, 2011, *Inventaire des friches urbaines et des parcelles libres destinées aux activités industrielles et artisanales*, Delémont.

VLP-ASPAN, 2011, *Assurer la disponibilité des zones à bâtir en modifiant, si nécessaire, la législation cantonale*, Berne.

VLP-ASPAN, 2013, *Rapport en vue d'introduire une compensation de la plus-value dans le canton du Jura*, Berne.

VLP-ASPAN, 2013, *Territoire & Environnement*, juillet, n° 4/13 : *La compensation de la plus-value dans la LAT révisée*.

VLP-ASPAN, 2013, *Territoire & Environnement*, septembre, n° 5/13, à paraître.