

# Loi portant adaptation de la législation en matière de gestion de la zone à bâtir

(Modification de la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire, de la loi sur les communes, de la loi d'introduction du Code civil suisse, de la loi d'impôt, de la loi sur les forêts et du décret concernant les contributions des propriétaires fonciers et abrogation du décret concernant le financement de l'aménagement)

Projet du 28.10.2014

## TABLEAU COMPARATIF

DROIT ACTUEL	PROJET DE MODIFICATION	COMMENTAIRES
I. Loi sur les constructions et l'aménagement du territoire (RSJU 701.1)		
<b>Art. 45a</b> (nouveau)	<p>1bis. Politique foncière des communes</p> <p><b>Art. 45a</b></p> <p><sup>1</sup> 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><sup>2</sup> 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 générale permet aux communes d'introduire des règles et mesures en faveur de la mise à disposition du foncier dans les secteurs stratégiques. Un guide d'application devrait être rédigé pour aider les communes dans cette tâche.</p>

DROIT ACTUEL	PROJET DE MODIFICATION	COMMENTAIRES
<p><b>Art. 45b</b> (nouveau)</p>	<p>1ter. Disponibilité des zones à bâtir</p> <p><b>Art. 45b</b></p> <p><sup>1</sup> Les biens-fonds 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). Le Service du développement territorial 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><sup>2</sup> Si les biens-fonds 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><sup>3</sup> Si les biens-fonds 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><sup>4</sup> Pour augmenter également 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</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 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.</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 mesure prise doit être adéquate, nécessaire, et la relation entre elle et l'objectif poursuivi doit être défendable. Pour</p>

DROIT ACTUEL	PROJET DE MODIFICATION	COMMENTAIRES
	<p>que celui de l'alinéa 1. Ce droit d'emption est mentionné au registre foncier.</p>	<p>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.</p> <p><u>Alinéa 1</u> : Seul doit être réalisé l'équipement qui est du ressort de la commune et non pas l'équipement privé qui dépend du propriétaire.</p> <p><u>Alinéa 2</u> : Les conditions d'exercice du droit et la fixation de la valeur peuvent être contestées par une opposition puis un recours. Comme stipulé par le nouvel art. 114a, les voies de droit contre la décision sont celles du Code de procédure administrative (CPA).</p> <p><u>Alinéa 3</u> : 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.</p> <p><u>Alinéa 4</u> : 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'art. 45b, al. 4, LCAT énonce ainsi cette possibilité. En effet, cette mention concerne le domaine du</p>

DROIT ACTUEL	PROJET DE MODIFICATION	COMMENTAIRES
		<p>droit de la construction et tombe donc sous l'art. 129, al. 1, let. g, ORF.</p> <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 administratif 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 : <a href="http://www.bvr.ch/sites/dokumente/mustererlasse.html">http://www.bvr.ch/sites/dokumente/mustererlasse.html</a>, sous le chapitre « Baulandmobilisierung und Verfügbarkeit Bauzonen » qui contient notamment un exemple de contrat de droit administratif devant notaire).</p>
<p><b>Art. 49, al. 2<sup>bis</sup>, 2<sup>ter</sup> et 2<sup>quater</sup></b> (nouveaux)</p>	<p><b>Art. 49 (...)</b></p> <p><sup>2bis</sup> Les communes déterminent dans leur règlement un indice minimal d'utilisation du sol, conformément aux règles fixées dans la planification directrice cantonale.</p> <p><sup>2ter</sup> Les plans spéciaux peuvent s'écarter de l'indice minimal d'utilisation prévu pour la zone.</p> <p><sup>2quater</sup> Les communes peuvent prévoir un indice maximal d'utilisation du sol.</p> <p>(...)</p>	<p>Pour garantir une utilisation mesurée du sol, un indice minimal 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, al. 2, let. b, et 3, al. 3, let. a<sup>bis</sup>, LAT.</p> <p>Dans des secteurs particuliers à développer par plan spécial obligatoire, il est possible de prévoir un indice d'utilisation minimal s'écarter de la réglementation communale, lorsque l'on se trouve en présence de caractéristiques particulières, notamment pour assurer une densité plus élevée dans un secteur central stratégique ou pour tolérer, à titre exceptionnel,</p>

DROIT ACTUEL	PROJET DE MODIFICATION	COMMENTAIRES
		<p>une densité moins élevée dans un secteur difficilement constructible en raison de la présence d'une topographie particulièrement accidentée.</p> <p>Les communes qui le souhaitent conservent en outre la possibilité de définir un indice maximal d'utilisation du sol, afin d'assurer une bonne intégration des constructions, dans les secteurs où elles jugeraient que les autres prescriptions en matière de construction (hauteur, longueur, largeur, etc.) seraient insuffisantes pour garantir l'intégration des constructions.</p>
<p><b>Art. 69a</b> (nouveau)</p>	<p>Morcellement</p> <p><b>Art. 69a</b></p> <p><sup>1</sup> 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><sup>2</sup> Le morcellement doit être effectué de manière à permettre le respect de l'indice minimal d'utilisation sur chacune des parcelles ou, globalement, sur l'ensemble du périmètre.</p> <p><sup>3</sup> Les projets de morcellement ne peuvent être inscrits au registre foncier qu'après avoir été approuvés par Le Service du développement territorial. Il en va de même en cas de modification du morcellement initial, lorsque la parcelle concernée n'est pas encore bâtie.</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>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>

DROIT ACTUEL	PROJET DE MODIFICATION	COMMENTAIRES
<p><b>Art. 74a</b> (nouveau)</p>	<p>5bis. Mise en zone pour un projet particulier</p> <p><b>Art. 74a</b></p> <p><sup>1</sup> Toute nouvelle mise en zone à bâtir liée à un projet particulier est soumise à la condition que les travaux de construction débutent dans les trois ans dès l'entrée en force de la décision d'approbation. Le Service du développement territorial peut prolonger le délai pour de justes motifs.</p> <p><sup>2</sup> Si cette condition n'est pas remplie à l'échéance de ce délai, le bien-fonds 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 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'art. 60, al. 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 art. 74a LCAT qui vise la mise en zone à bâtir.</p>

DROIT ACTUEL	PROJET DE MODIFICATION	COMMENTAIRES
		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><b>Art. 75</b></p> <p><sup>1</sup> 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><sup>2</sup> Une zone peut être déclarée réservée pour une durée n'excédant pas cinq ans.</p> <p><sup>3</sup> Les articles 71 à 73 règlent par analogie la procédure, le Département étant toutefois l'autorité d'approbation.</p>	<p><b>Art. 75</b></p> <p><sup>1</sup> 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><sup>2</sup> 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><sup>3</sup> 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 applicable par analogie.</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>
<p><b>Art. 91</b></p> <p><sup>1</sup> La participation des propriétaires fonciers peut s'élever :</p>	<p><b>Art. 91</b></p> <p><sup>1</sup> La participation des propriétaires fonciers est comprise entre</p>	<p>En droit jurassien, les dispositions existantes au sujet de la répartition des frais liés à l'équipement sont bonnes. Elles ne</p>

DROIT ACTUEL	PROJET DE MODIFICATION	COMMENTAIRES
<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><sup>2</sup> 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>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><sup>2</sup> 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>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 art. 91 LCAT et 14 al. 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>Il est à noter que les cas particuliers d'équipements publics de base qui sont déjà mis à la charge des propriétaires fonciers au travers d'une redevance particulière facturée de manière indépendante, comme c'est le cas pour le gaz et l'éclairage public dans certaines communes, n'entrent pas dans le champ d'application de l'art. 91 LCAT.</p>
<p>Compensation</p> <p><b>Art. 111</b></p> <p>Le régime de compensation prévu à l'article 5, alinéa 1, de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire est régi par la législation fiscale.</p>	<p>Principe</p> <p><b>Art. 111</b></p> <p>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.</p>	<p>Cette disposition reprend le principe posé par l'art. 5 LAT dans sa nouvelle teneur au 15 juin 2012.</p> <p>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.</p>
<p><b>Art. 111a</b> (nouveau)</p>	<p>Avantage</p> <p><b>Art. 111a</b></p>	<p>Le projet considère comme avantages non seulement</p>



DROIT ACTUEL	PROJET DE MODIFICATION	COMMENTAIRES
	<p><sup>1</sup> L'augmentation de la valeur d'un bien-fonds est réputée constituer un avantage majeur lorsqu'elle résulte :</p> <p>a) de l'affectation du bien-fonds à la zone à bâtir;</p> <p>b) d'un changement d'affectation ou d'une augmentation des possibilités d'utilisation à l'intérieur de la zone à bâtir;</p> <p>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.</p> <p><sup>2</sup> La plus-value est la différence entre la valeur vénale estimée du bien-fonds avant et après la mesure d'aménagement ou l'octroi de l'autorisation exceptionnelle. Lorsque plusieurs biens-fonds bénéficiant de la mesure d'aménagement appartiennent à un même propriétaire, la plus-value est calculée sur l'ensemble desdits biens-fonds.</p>	<p>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<sup>bis</sup>, 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> <p>L'estimation devrait normalement pouvoir se faire selon les règles applicables à l'estimation des immeubles en droit fiscal.</p>
<p><b>Art. 111b</b> (nouveau)</p>	<p>Contribution a) Principe et taux</p> <p><b>Art. 111b</b> <sup>1</sup> En cas de plus-value, l'Etat perçoit une contribution comme suit :</p> <p>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;</p> <p>b) 20 % lorsqu'elle résulte d'un changement d'affectation ou d'une augmentation des</p>	<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</p>

DROIT ACTUEL	PROJET DE MODIFICATION	COMMENTAIRES
	<p>possibilités d'utilisation à l'intérieur de la zone à bâtir.</p> <p><sup>2</sup> Le Gouvernement fixe le montant de la plus-value en-deçà duquel aucune contribution n'est perçue.</p> <p><sup>3</sup> La contribution est due :</p> <p>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;</p> <p>b) en cas d'autorisation exceptionnelle hors de la zone à bâtir, par son bénéficiaire.</p> <p><sup>4</sup> 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><sup>5</sup> La perception d'un impôt sur les gains immobiliers est réservée.</p>	<p>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). 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<sup>quinquies</sup>, 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 en 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>

DROIT ACTUEL	PROJET DE MODIFICATION	COMMENTAIRES
		<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>La perception d'une contribution ne dispense pas le propriétaire assujetti 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, de la loi d'impôt 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<sup>sexies</sup>, LAT).</p>
<p><b>Art. 111c</b> (nouveau)</p>	<p>b) Taxation et perception</p> <p><b>Art. 111c</b> <sup>1</sup> Après consultation de la commune, Le Service du développement territorial arrête le montant de la plus-value et celui de la contribution au moment où la mesure d'aménagement ou l'autorisation exceptionnelle entre en force.</p> <p><sup>2</sup> Dans l'exercice de cette tâche, le Service du développement territorial peut faire appel à des estimateurs externes, indemnisés selon</p>	<p>Au même titre que le Service des contributions procède à la taxation du gain immobilier, il convient d'attribuer au Service du développement territorial (SDT) la fixation de la contribution de plus-value.</p>

DROIT ACTUEL	PROJET DE MODIFICATION	COMMENTAIRES
	<p>les mêmes principes que les estimateurs cantonaux collaborant à l'évaluation et au contrôle des valeurs officielles.</p> <p><sup>3</sup> La contribution est exigible dès le moment où le bien-fonds est construit ou aliéné.</p> <p><sup>4</sup> En règle générale, est réputé 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><sup>5</sup> Lorsque des circonstances particulières le justifient, Le Service du développement territorial 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><sup>6</sup> En cas de retard dans le paiement, la créance porte intérêt au taux fixé par le Gouvernement.</p>	<p>Selon le texte clair de l'art. 5, al. 1<sup>bis</sup>, 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><b>Art. 111d</b> (nouveau)</p>	<p>c) Bâtiments agricoles</p> <p><b>Art. 111d</b> Le montant utilisé pour l'acquisition ou la construction d'un bâtiment agricole de remplacement comparable au sens de l'article 5, alinéa 1<sup>quater</sup>, de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire est déduit de la</p>	<p>Cette déduction est prévue par l'art. 5, al. 1<sup>bis</sup>, 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</p>

DROIT ACTUEL	PROJET DE MODIFICATION	COMMENTAIRES
	plus-value lorsque l'investissement intervient dans les trois ans dès l'entrée en force de la mesure d'aménagement. Le Service du développement territorial peut prolonger ce délai pour de justes motifs, notamment lorsqu'une procédure de permis de construire est en cours.	devra être comparable, dans ses dimensions et son utilisation, à celui qui sera désaffecté.
<b>Art. 111e</b> (nouveau)	d) Exonérations  <b>Art. 111e</b> 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.	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 Pérène, Institut St-Germain, établissements médico-sociaux, etc.).
<b>Art. 111f</b> (nouveau)	e) Prescription  <b>Art. 111f</b> 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.	Comme en matière fiscale, la taxation et la perception de la contribution sont soumises à un délai de prescription.
<b>Art. 111g</b> (nouveau)	f) Hypothèque légale  <b>Art. 111g</b> <sup>1</sup> La contribution est garantie par une hypothèque légale conformément à l'article 88 de la loi d'introduction du Code civil suisse.	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

DROIT ACTUEL	PROJET DE MODIFICATION	COMMENTAIRES
	<p><sup>2</sup> L'hypothèque légale sera inscrite au registre foncier.</p>	<p>hypothèque légale. Cf. à ce sujet l'ajout de la lettre n à l'art. 88, al. 1, LiCCS ci-dessous.</p>
<p><b>Art. 111h</b> (nouveau)</p>	<p>Fonds de compensation 5 LAT</p> <p><b>Art. 111h</b> <sup>1</sup> 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><sup>2</sup> 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<sup>er</sup>, 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..". 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<sup>er</sup>, 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><b>Art. 111i</b> (nouveau)</p>	<p>Inconvénient majeur</p> <p><b>Art. 111i</b> 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. 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</p>

DROIT ACTUEL	PROJET DE MODIFICATION	COMMENTAIRES
		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).
<b>Art. 111j</b> (nouveau)	<p>Indemnisation a) Principe</p> <p><b>Art. 111j</b> <sup>1</sup> En cas d'expropriation matérielle, une juste indemnité est accordée.</p> <p><sup>2</sup> La loi sur l'expropriation et les articles 102 à 105 de la présente loi sont au surplus applicables.</p> <p><sup>3</sup> La commune et le propriétaire du bien-fonds peuvent convenir de l'indemnité par contrat de droit administratif. Le contrat doit être approuvé par Le Service du développement territorial.</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>Art. 111k</b> (nouveau)	<p>b) Ayant droit</p> <p><b>Art. 111k</b> <sup>1</sup> L'indemnité est versée à la personne qui était propriétaire du bien-fonds touché au moment où son montant a été définitivement fixé.</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

DROIT ACTUEL	PROJET DE MODIFICATION	COMMENTAIRES
	<p><sup>2</sup> 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>l'acquéreur en sont convenus autrement et en aient informé l'autorité.</p>
<p>2. Subventions cantonales</p> <p><b>Art. 113</b> <sup>1</sup> Le Canton accorde aux communes et aux régions :</p> <p>a) des subventions pour les travaux effectués dans le cadre de l'aménagement local et régional;</p> <p>b) des prêts pour l'équipement technique des terrains à bâtir.</p> <p><sup>2</sup> Des subventions peuvent être allouées à des associations et organismes pour leurs prestations en matière de chemins de randonnée et de pistes cyclables.</p> <p><sup>3</sup> La fixation des subventions relevant de l'alinéa 1 incombe au Département, celle des subventions prévues à l'alinéa 2 au Parlement, dans le cadre du budget.</p>	<p>2. Subventions</p> <p><b>Art. 113</b> <sup>1</sup> L'Etat octroie aux communes des aides financières pour les indemnités à verser aux propriétaires fonciers pour les inconvénients résultant de mesures d'aménagement du territoire.</p> <p><sup>2</sup> L'Etat peut verser des aides financières aux collectivités publiques ainsi qu'aux particuliers pour :</p> <p>a) l'établissement et la révision des plans d'aménagement régionaux;</p> <p>b) l'établissement et la révision des plans d'aménagement locaux présentant un intérêt régional;</p> <p>c) les mesures de protection des sites et du paysage;</p> <p>d) les programmes visant à l'utilisation rationnelle du territoire, s'ils sont conformes au plan directeur cantonal.</p> <p><sup>3</sup> Ces subventions sont exclusivement à la charge du fonds de compensation 5 LAT (art. 111h). Sous réserve d'une période initiale de dix ans pendant laquelle la fortune du fonds pourra être négative, elles ne seront versées que dans la mesure des disponibilités du fonds.</p>	<p>Dans la LCAT actuelle, les art. 113 et 114 règlent 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 règlent 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 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</p>



DROIT ACTUEL	PROJET DE MODIFICATION	COMMENTAIRES
		subventions si les prescriptions de la future loi sur les subventions n'apparaissent pas suffisantes.
<p>3. Prestations particulières</p> <p><b>Art. 114</b> <sup>1</sup> Le Canton peut, conformément au décret concernant le financement de l'aménagement :</p> <p>a) verser des subventions aux communes pour les mesures de protection des sites et du paysage et pour les indemnités versées en raison de l'aménagement de zones d'utilité publique, de zones de verdure ainsi que de zones à protéger;</p> <p>b) verser des subventions aux propriétaires fonciers pour les mesures de protection des sites et du paysage.</p> <p><sup>2</sup> Il n'existe pas de droit aux prestations particulières.</p>	<b>Abrogé</b>	cf. le commentaire de l'art. 113.
<b>Titre troisième bis</b> (nouveau)	<b>TITRE TROISIEME bis : Voies de droit</b>	
<b>Art. 114a</b> (nouveau)	Voies de droit <b>Art. 114a</b> Sauf dispositions contraires, les décisions rendues en application de la présente loi sont susceptibles d'opposition et de recours conformément au Code de procédure administrative.	La LCAT ne contient actuellement pas de disposition générale concernant les voies de droit. Cette nouvelle disposition est introduite suite à la recommandation du Tribunal cantonal au cours de la procédure de consultation. Elle s'appliquera aux décisions à rendre notamment par les communes et le Service du développement territorial en application des nouvelles dispositions introduites dans la LCAT (par exemple art. 45b, al. 2, art. 69a, al. 3, art. 74a, art. 111c ou encore art. 111d).

DROIT ACTUEL	PROJET DE MODIFICATION	COMMENTAIRES
<p><b>Art. 115</b> Le Parlement édicte les décrets suivants :            (...) e) décret réglant le financement de l'aménagement.</p>	<p><b>Abrogée</b></p>	<p>Le décret concernant le financement de l'aménagement étant abrogé (cf. ch. VII. ci-dessous), la référence à ce décret à l'art. 115, let. e, peut-être supprimée.</p>
<p><b>Art. 116, al. 2, lettre k</b> (nouvelle)</p>	<p><b>Art. 116</b> (...)  <sup>2</sup> Il peut en particulier régler par voie d'ordonnance les matières suivantes :            (...) k) les modalités d'octroi de subventions.</p>	<p>cf. le commentaire de l'art. 113.</p>
<p>II. Loi sur les communes (RSJU 190.11)</p>		
<p><b>Art. 27</b>  <sup>1</sup> Sous réserve de l'article 28, les biens communaux sont destinés à subvenir aux besoins publics des communes.  <sup>2</sup> 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><b>Art. 27</b>  <sup>1</sup> Inchangé  <sup>2</sup> Inchangé  <sup>3</sup> 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.              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</p>

DROIT ACTUEL	PROJET DE MODIFICATION	COMMENTAIRES
		<p>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>
III. Loi d'introduction du Code civil suisse (RSJU 211.1)		
<b>Art. 88, al. 1, lettre n</b> (nouvelle)	<p><b>Art. 88</b> <sup>1</sup> Il existe une hypothèque légale pour les créances suivantes :</p> <p>(...)</p> <p>n) en faveur de l'Etat, pour la contribution perçue sur la plus-value résultant de mesures d'aménagement du territoire (art. 111g de la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire).</p>	Cf. le commentaire de l'art. 111e LCAT ci-dessus.
IV. Loi d'impôt (RSJU 641.11)		
<b>Art. 97, al. 2, lettre i</b> (nouvelle)	<p><b>Art. 97</b> (...)</p> <p><sup>2</sup> En font partie notamment :</p> <p>(...)</p> <p>i) la contribution perçue sur la plus-value résultant de mesures d'aménagement du territoire.</p>	Cf. le commentaire de l'art. 111b, al. 5, LCAT ci-dessus.
V. Loi sur les forêts (RSJU 921.11)		
		Le système est modifié par rapport à celui qui prévaut dans la

DROIT ACTUEL	PROJET DE MODIFICATION	COMMENTAIRES
<p><b>Art. 11</b> <sup>1</sup> Les avantages considérables résultant de l'octroi d'une autorisation de défrichement doivent être équitablement compensés, dans la mesure où la compensation n'a pas lieu en vertu des dispositions d'application de l'article 5, alinéa 1, de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT).</p> <p><sup>2</sup> Il y a avantage considérable au sens de l'article 9 de la loi fédérale sur les forêts lorsque la valeur du terrain, dans sa nouvelle affectation après le défrichement, dépasse le quintuple de sa valeur avant le défrichement, compte tenu des frais des mesures de compensation prescrites et des éventuels frais d'équipement.</p> <p><sup>3</sup> La contribution de plus-value correspond à 50 % de l'avantage considérable tel que défini à l'alinéa 2. Lorsque la valeur officielle n'est pas modifiée, il est tenu compte du rendement financier effectif de la nouvelle affectation.</p> <p><sup>4</sup> En même temps qu'il octroie l'autorisation de défrichement, le Département indique qu'une contribution de plus-value sera prélevée, dont le montant sera déterminé dans le cadre d'une procédure distincte. Le dépôt d'une caution peut être exigé à titre de sûreté.</p>	<p><b>Art. 11</b> 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 territoire.</p>	<p>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>

DROIT ACTUEL	PROJET DE MODIFICATION	COMMENTAIRES
<p><sup>5</sup> La contribution, ainsi que la caution qui s'y rapporte, est due par le requérant ou ses ayants cause.</p>		
<p><b>Art. 12</b> <sup>1</sup> La contribution de plus-value revient à raison de 50 % à l'Etat et de 50 % à la commune du lieu de défrichement.</p> <p>(...)</p>	<p><b>Art. 12</b> <sup>1</sup> 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>	
<p>VI. Décret concernant les contributions des propriétaires fonciers (RSJU 701.71)</p>		
<p><b>Art. 14</b></p> <p><sup>1</sup> 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><sup>2</sup> 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>Art. 14</b></p> <p><sup>1</sup> 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><sup>2</sup> 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>	<p>Cf. le commentaire de l'art. 91 LCAT.</p>

DROIT ACTUEL	PROJET DE MODIFICATION	COMMENTAIRES
VII. Décret concernant le financement de l'aménagement (RSJU 702.611)		
	<b>Abrogé</b>	