



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

Office fédéral du développement territorial ARE

**Plan directeur
Canton du Jura**

Approbation des adaptations 2014-15
relatives au projet d'agglomération de
Delémont et à l'étang de la Gruère

Rapport d'examen

Ittigen, le 27 juillet 2016

SOMMAIRE

1	OBJET ET DEROULEMENT DE L'EXAMEN	3
2	PROCÉDURE	4
3	CONTENU ET FORME	4
3.1	Fiches relatives au projet d'agglomération de Delémont	4
3.2	Fiche concernant l'étang de la Gruère	7
4	PROPOSITION À L'ATTENTION DE L'AUTORITÉ D'APPROBATION	10

1 Objet et déroulement de l'examen

Par envois du 12 août 2015, puis du 16 décembre 2015, le canton du Jura a transmis trois modifications de son plan directeur à la Confédération pour approbation. Il s'agit des fiches suivantes

- fiche 1.03.1 *Projet d'agglomération de Delémont*
- fiche 2.03 *Réseau de transports dans l'agglomération de Delémont*
- fiche 3.23.2 *Etang de la Gruère* (nouvelle fiche).

En vue de l'examen préalable effectué par la Confédération en 2014-15, le canton a établi pour ces adaptations des notices explicatives à l'attention des offices fédéraux. A cette occasion, un rapport consacré à la halte de la Communance (mesure A du projet d'agglomération de Delémont) de même que différents documents et études concernant l'aménagement du site de la Gruère ont également été mis à disposition des services fédéraux.

L'ARE a consulté, sur la base d'un projet de rapport d'examen, les services fédéraux membres de la Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire (COT) les plus directement concernés par ces modifications, à savoir l'Office fédéral des routes (OFROU), l'Office fédéral des transports (OFT), les CFF, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et l'Office fédéral de la culture (OFC) pour les fiches relatives à l'agglomération et l'OFEV, l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) ainsi que la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP) pour la fiche concernant l'étang de la Gruère. Le présent rapport tient compte des remarques de ces services fédéraux.

Le Département de l'environnement du canton du Jura a été invité à s'exprimer sur les résultats de l'examen effectué. Par lettres datées du 28 janvier et du 22 avril 2016, le Ministre responsable du Département cantonal s'est déclaré d'accord avec le contenu du rapport d'examen.

Les présentes adaptations du plan directeur du canton du Jura n'ont pas pour but de répondre aux exigences de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) révisée entrée en vigueur le 1er mai 2014. Avec l'approbation de ces adaptations, le canton reste soumis aux dispositions transitoires au sens de l'art. 38a, al.2 LAT. La mise en conformité au droit fédéral révisé s'opérera dans le cadre d'une adaptation ultérieure du plan directeur.

La légalité de projets particuliers est examinée ici de manière sommaire et d'éventuels doutes à ce sujet sont énoncés. Mais il convient de relever que, si le plan directeur doit permettre aux autorités de rendre rapidement une décision sur ces projets dans le respect des priorités et des appréciations émises dans le plan directeur, il ne garantit pas la légalité d'un projet particulier.

2 Procédure

Les projets d'adaptation du plan directeur ont fait l'objet d'une procédure de consultation publique du 8 octobre au 30 novembre 2014. Dans ce cadre, les cantons voisins du Jura (BE, NE, SO, BL) ont été consultés. Selon le rapport de consultation de mars 2015 établi par le Service cantonal du développement territorial (SDT), ils n'ont pas émis de remarques ou ont estimé ne pas être directement concernés. L'ARE renonce donc à consulter une nouvelle fois les cantons voisins dans le cadre de la présente procédure.

Les projets de fiches ont également été transmis à la Confédération pour un examen préalable. Les résultats de cet examen ont été communiqués au canton dans un rapport daté du 10 mars 2015.

Les modifications des deux fiches relatives à l'agglomération de Delémont ont été adoptées par le Gouvernement jurassien le 30 juin 2015. Quant à la nouvelle fiche 3.23.2 *Etang de la Gruère*, elle a été adoptée par le Parlement jurassien le 9 décembre 2015.

3 Contenu et forme

3.1 Fiches relatives au projet d'agglomération de Delémont

Contenu du plan directeur

Le contenu des fiches 1.03.1 *Projet d'agglomération de Delémont* et 2.03 *Réseau de transports dans l'agglomération de Delémont* est modifié essentiellement de façon à y inscrire le projet de nouvelle halte ferroviaire de la Communance. La réalisation de cette dernière est en effet prévue par le projet d'agglomération de Delémont de 2^e génération. Le cofinancement de la mesure par la Confédération a été accepté par le Parlement fédéral, conformément au rapport d'examen sur le projet d'agglomération (PA) de Delémont du 26 février 2014. Le canton précise que ces fiches seront revues de manière plus approfondie dans le cadre de la révision du plan directeur qui vient de débiter.

La notice explicative datée du 6 novembre 2014 rappelle en particulier l'opportunité de la halte ferroviaire de la Communance (mesure n° 41 selon le PA Delémont) pour le développement souhaité ainsi que ses impacts sur le territoire et l'environnement. Les études de faisabilité ont été réalisées en 2009-2010. Le rapport intitulé «Projet d'agglomération de Delémont. Mesure 41 Halte de la Communance» établi par Bovay

Consulting en 2010 et annexé à la notice explicative montre le potentiel de la halte (besoin) et la façon dont a été déterminé son emplacement (étude de variantes).

Examen du contenu et remarques des services fédéraux

En 2013, le canton du Jura avait déjà transmis à la Confédération pour approbation des adaptations de ces deux fiches. La décision d'approbation du DETEC du 18 décembre 2014 demandait au canton, lors d'une prochaine modification, d'intégrer dans les fiches 1.03.1 et 2.03 les mesures prévues par le projet d'agglomération révisé de 2e génération qui relèvent du plan directeur, en vue de la signature de l'accord sur les prestations avec la Confédération. Dans le rapport d'examen de l'ARE du 9 décembre 2014, il est précisé ceci: «Selon les directives fédérales, les mesures prévues par le projet d'agglomération de deuxième génération qui relèvent du plan directeur cantonal (chap. 6.2 du rapport d'examen sur le projet d'agglomération de Delémont du 26 février 2014) devront être intégrées dans le plan directeur cantonal (par le biais d'une future adaptation) et approuvées par la Confédération avant la signature de l'accord sur les prestations. Les mesures de la liste A - à savoir pour l'agglomération de Delémont la halte ferroviaire de la Communance - doivent avoir atteint le niveau «coordination réglée». Sur cette base, le canton a complété les deux fiches et transmis des informations complémentaires relatives à la halte de la Communance.

Le projet retenu pour cette nouvelle halte ferroviaire est une réalisation relativement simple consistant à l'aménagement d'un quai au sud des voies et la construction d'un passage dénivelé pour une liaison Nord-Sud avec accès au quai. Cette infrastructure n'aura pas d'impacts négatifs sur l'environnement et très peu sur le territoire (mise à profit de l'infrastructure existante, emprise minime sur le sol, pas d'emprises sur les SDA).

Les indications du plan directeur et de la notice explicative qui montrent le besoin, les variantes étudiées et la pesée des intérêts sont suffisantes pour considérer la coordination territoriale du projet de halte de la Communance comme réglée au niveau du plan directeur cantonal. L'Office fédéral des transports soutient la réalisation de cette halte. Il rend cependant attentif au fait que les planifications d'horaires dans ce secteur sont en cours d'élaboration et pourront subir des modifications. Les conséquences de la desserte du nouvel arrêt sur l'offre horaire ne peuvent pas être évaluées avec précision pour l'instant; elles devront être examinées en détail par le canton, les CFF et la Confédération. Les CFF soulignent que, selon le concept d'exploitation à long terme qui sera retenu, il pourrait s'avérer difficile de desservir la nouvelle halte pour des raisons de temps de parcours à respecter. De ce fait, le projet de halte de la Communance est approuvé comme «coordination réglée» dans le plan directeur cantonal sous réserve qu'une solution aux questions d'horaires puisse être trouvée dans le cadre de la planification ultérieure.

Réserve: la halte de la Communance mentionnée dans les fiches 1.03.1 et 2.03 est approuvée comme «coordination réglée» sous réserve qu'une solution aux questions d'horaires puisse être trouvée dans le cadre de la planification ultérieure.

Le canton a tenu compte des modifications et corrections ponctuelles demandées par les services fédéraux lors de l'examen préalable.

Pour répondre à la demande d'adapter la carte de synthèse du plan directeur en y inscrivant le projet de la halte de la Communance, le SDT a actualisé la carte de synthèse disponible sur Internet et l'a mise en ligne à la fin 2015.

Au sujet de la carte annexée à la fiche 1.03.1, il faut relever que le périmètre discontinu de l'agglomération provient de la fusion des communes de Vicques, Vermes et Montsevelier début 2013. Les zones à bâtir qui y sont mentionnées sont des zones existantes. En revanche, les haltes ferroviaires indiquées ont des statuts différents: certaines sont existantes, d'autres seulement en projet. La Confédération considère cette carte comme indicative.

Remarque: comme le statut des objets et projets mentionnés sur la carte annexée à la fiche 1.03.1 n'est pas précisé, la Confédération considère cette carte comme indicative.

Conclusions

Le canton a effectué une adaptation réduite des deux fiches relatives au projet d'agglomération de Delémont afin d'y inscrire le projet de nouvelle halte ferroviaire de la Communance. Celle-ci permettra de desservir par les transports publics un secteur de l'agglomération en plein développement. Les indications du plan directeur et de la notice explicative sont suffisantes pour considérer que le projet de halte de la Communance correspond à une «coordination réglée» au sens de l'art. 5 OAT. Une solution aux questions d'horaires devra toutefois encore être trouvée dans le cadre de la planification ultérieure.

3.2 Fiche concernant l'étang de la Gruère

Contenu du plan directeur

L'étang de la Gruère constitue un site marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale, un site de reproduction de batraciens d'importance nationale et se situe à l'intérieur de l'objet IFP «Franches-Montagnes». Ce site protégé attire de nombreux visiteurs. La valeur et la fragilité du site ont conduit le Gouvernement jurassien à mener une réflexion sur son devenir.

Sur la base des réflexions et études déjà élaborées, le canton a établi une nouvelle fiche qui vise à ancrer la conception d'aménagement pour le site naturel de l'étang de Gruère dans le plan directeur. L'idée maîtresse est de faire du secteur de l'étang de la Gruère une zone «sanctuaire», c'est-à-dire préservée au maximum des activités humaines préjudiciables. Les activités touristiques liées à ce site (centre d'accueil, parking, etc.) devront quant à elles se concentrer dans le secteur de La Theurre - sis hors du périmètre du site marécageux inscrit à l'inventaire - qui constituera à l'avenir l'unique porte d'entrée vers l'étang. La nouvelle fiche du plan directeur définit le concept général et les mesures d'aménagement prévues. Sur la carte annexée à la fiche apparaissent les principaux éléments du schéma d'aménagement à réaliser au moyen d'un plan spécial cantonal et d'un plan de route (déplacement de la route prévu).

La notice explicative du 17 septembre 2014 montre la genèse du projet, les études effectuées et les décisions déjà prises dans le canton. Le plan directeur localisé «Etang de la Gruère» a fait l'objet d'une procédure d'information et de participation fin 2010-début 2011.

Examen du contenu et remarques des services fédéraux

Le canton du Jura a transmis en 2013 une fiche générale 3.23 *Grandes installations touristiques et de loisirs* à la Confédération pour approbation. Selon la décision du DETEC du 18 décembre 2014, les projets concernés par cette fiche – parmi lesquels figure l'étang de la Gruère – ont été approuvés comme «coordination en cours» par la Confédération. Dans le rapport d'examen de l'ARE du 9 décembre 2014, il est précisé ceci: « Si le canton souhaite faire approuver les installations en projet comme «coordination réglée» ou intégrer des installations nouvelles dans le plan directeur, il devrait, au moins dans un rapport explicatif, décrire les projets concernés et leur compatibilité avec les principes d'aménagement définis dans la fiche, montrer les conflits avec d'autres utilisations du territoire et la pesée des intérêts effectuée et fournir des informations cartographiques plus précises; il devrait en outre effectuer une procédure complète (avec consultation publique) et soumettre les modifications du plan directeur à l'approbation de la Confédération ». Sur cette base, le canton a établi une fiche 3.23.2 spécifique à l'étang de la Gruère. Celle-ci ainsi que la notice explicative correspondante permettent de répondre aux demandes formulées en 2014 et rappelées ci-

dessus. Le projet a par ailleurs fait l'objet de séances d'information publique et la fiche d'une consultation publique.

Les démarches du canton pour la planification globale de l'aménagement du site de la Gruère paraissent cohérentes. Les principes d'aménagement énumérés dans la fiche sont adéquats et globalement compatibles avec les considérants, conclusions et demandes formulés par la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP) le 15 mai 2010 (préavis préliminaire concernant la planification générale des infrastructures d'accueil du site de la Gruère et le déplacement de la route cantonale). La volonté de réaliser des installations touristiques de haute qualité, garante du respect de la vocation du site, est par ailleurs à saluer.

Cependant, comme le relève la fiche, les objectifs de protection définis dans les divers inventaires fédéraux ne sont actuellement pas atteints et la mise en œuvre de la protection n'est pas encore effective. Selon l'examen de la Confédération (OFEV et CFNP), les objectifs de protection en vertu des divers inventaires – qui devront être pris en compte par le canton (cf. Mandat de planification / niveau cantonal / Office de l'environnement) – sont les suivants:

Zone à l'est de la route cantonale actuelle (Étang de la Gruère avec ses zones limitrophes) :

- Conserver intégralement le paysage de l'étang de la Gruère et ses éléments géomorphologiques, biologiques et culturels marquants.
- Conserver intégralement et valoriser les habitats protégés, dignes de protection ou proches de l'état naturel, notamment les marais, et leurs espèces animales et végétales caractéristiques, ainsi que leurs conditions écologiques.

Zone à l'ouest de la route cantonale actuelle (Pâturage boisé et hameau du Chaumont) :

- Conserver le vaste paysage ouvert et ses éléments géomorphologiques, biologiques et culturels marquants.
- Conserver intactes la diversité et la mosaïque des éléments paysagers.
- Conserver les forêts et les pâturages boisés jurassiens typiques.
- Conserver intacts les éléments de valeur naturelle et historico-culturelle caractéristiques du paysage.
- Conserver intégralement et valoriser les habitats protégés, dignes de protection ou proches de l'état naturel, notamment les marais, et leurs espèces animales et végétales caractéristiques, ainsi que leurs conditions écologiques.

Mandat pour la suite de la planification: lors de la suite de la planification, les objectifs de protection en vertu des divers inventaires rappelés ci-dessus devront être respectés afin de garantir la compatibilité du projet avec les prescriptions de protection du site de la Gruère. Les exigences complémentaires formulées par la CFNP

dans son préavis préliminaire du 15 mai 2010 devront également être prises en considération.

Le déplacement de la route cantonale apparaît comme nécessaire pour la réalisation des mesures d'aménagement et de revalorisation du site, et par conséquent pour garantir le respect des objectifs de protection. Dans le contexte décrit dans la notice explicative du canton, il est compréhensible de dissocier les procédures relatives au plan spécial d'aménagement de celles liées au déplacement de la route cantonale. Toutefois, une coordination étroite des deux procédures doit être garantie afin d'assurer que toutes les mesures de protection et d'amélioration de l'état existant pour la nature et le paysage soient réalisées en même temps que les éléments touristiques du concept.

Le canton a tenu compte des remarques formulées par les services fédéraux lors de l'examen préalable. Il a notamment mieux intégré les intérêts agricoles et forestiers dans la fiche (voir principes d'aménagement 1 et 3).

Il n'a en revanche pas encore adapté la carte de synthèse du plan directeur disponible sur le site Internet du canton en y inscrivant ce projet de revalorisation du site.

Mandat pour une prochaine adaptation du plan directeur: adapter la carte de synthèse du plan directeur en y inscrivant le projet de revalorisation du site de l'étang de la Gruère.

Conclusions

Le fait que le canton ait établi une fiche afin d'ancrer la conception d'aménagement pour le site naturel de la Gruère dans le plan directeur est à saluer. Les démarches du canton pour une planification globale de ce site paraissent cohérentes. Les objectifs de protection en vertu des divers inventaires rappelés ci-dessus ne sont pas encore atteints, aussi devront-ils être respectés dans le cadre du nouveau concept de gestion et d'utilisation du site. De même, les exigences formulées par la CFNP en date du 15 mai 2010 devront être prises en compte afin de garantir la compatibilité du projet avec les prescriptions de protection du site de la Gruère.

4 Proposition à l'attention de l'autorité d'approbation

Suite à l'examen effectué, l'ARE propose au DETEC de prendre la décision suivante:

1. Sur la base du rapport d'examen de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) du 27 juillet 2016, l'adaptation des fiches 1.03.1 *Projet d'agglomération de Delémont* et 2.03 *Réseau de transports dans l'agglomération de Delémont* ainsi que la nouvelle fiche 3.23.2 *Etang de la Gruère* du plan directeur du canton du Jura sont approuvées.
2. La halte de la Communance mentionnée dans les fiches 1.03.1 et 2.03 est approuvée comme «coordination réglée» sous réserve qu'une solution aux questions d'horaires puisse être trouvée dans le cadre de la planification ultérieure.
3. Lors d'une prochaine adaptation du plan directeur, le canton adaptera la carte de synthèse du plan directeur en y inscrivant le projet de revalorisation du site de l'étang de la Gruère.

Office fédéral du développement territorial

La Directrice



Maria Lezzi