



---

## Plan directeur du canton du Jura

### Adaptation de la fiche U.03.1 Zones d'activités d'intérêt cantonal (AIC)\_Intégration de la zone AIC des Franches-Montagnes en coordination réglée

## Rapport d'examen

04 février 2022

---



**Auteur(s)**

Laurent Maerten, section Planification directrice (ARE)  
Marie-Laure Zurbruggen, section Planification directrice (ARE)

**Mode de citation**

Office fédéral du développement territorial ARE (2022), Rapport d'examen de la Confédération relatif à l'adaptation de la fiche U.03.1 Zones d'activités d'intérêt cantonal (AIC) du plan directeur du canton du Jura (intégration de la zone AIC des Franches-Montagnes en coordination réglée)

**Disponibilité**

Version électronique sous [www.aren.admin.ch](http://www.aren.admin.ch)

**Numéro du dossier**

ARE-211-26-16

## 1 Procédure

Suite à l'adoption au niveau cantonal d'une adaptation du plan directeur, le canton transmet cette dernière à la Confédération pour approbation. Dans le cadre de la procédure d'examen et d'approbation [cf. art. 10 et 11 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1)], la Confédération examine si le plan directeur est conforme au droit fédéral et comment il est coordonné avec les intérêts de la Confédération; le résultat de cette évaluation prend la forme d'un rapport d'examen et d'une décision d'approbation transmis au canton. Lorsqu'il s'agit de modifications partielles du plan directeur et qu'elles ne suscitent aucune opposition, c'est le département (DETEC) qui les approuve. Le Conseil fédéral approuve quant à lui la révision complète d'un plan directeur ainsi que les modifications qui suscitent des oppositions.

### 1.1 Demande d'approbation du canton

Le 22 juin 2021, le Gouvernement du canton du Jura a adopté l'adaptation de la fiche U.03.1 Zones d'activités d'intérêt cantonal (AIC) visant à l'intégration de la zone AIC des Franches-Montagnes, sites du Noirmont et de Saignelégier, en coordination réglée dans le plan directeur. Par son courrier du 1<sup>er</sup> juillet 2021, le Département cantonal de l'environnement a transmis l'adaptation du plan directeur pour approbation par la Confédération.

Les documents suivants ont été envoyés à l'appui de la demande:

- la fiche U.03.1 «Zones d'activités d'intérêt cantonal (AIC)» avec rapport explicatif;
- la notice explicative relative à la modification de la fiche U.03.1 «Zones d'activités d'intérêt cantonal (AIC)» et ses annexes, à savoir les plans directeurs régionaux localisés (PDRL) des zones AIC du Noirmont et de Saignelégier approuvés par le Département cantonal compétent le 15 avril 2021 ;
- les enquêtes préliminaires d'impact sur l'environnement Noirmont et Saignelégier, annexes des PDRL.

Conformément à l'article 7, lettre a, OAT, le canton renseigne sur le déroulement des travaux d'établissement du plan directeur, en particulier sur l'information et la participation de la population et sur la collaboration avec les communes, les régions, les cantons voisins, les régions limitrophes des pays voisins et les services fédéraux qui exercent des activités ayant des effets sur l'organisation du territoire. Une procédure d'information et de participation de la population n'a pas eu lieu au niveau du plan directeur, mais les plans directeurs régionaux localisés PDRL ont fait l'objet d'un processus participatif avec notamment présentation à la population et conférence de presse en octobre 2017.

Cette modification n'a pas fait l'objet d'un examen préalable par la Confédération.

### 1.2 Déroulement de l'examen de la Confédération

L'ARE a transmis les documents reçus aux services fédéraux concernés membres de la Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire (COT) le 7 juillet 2021. Les services fédéraux suivants ont fait part de remarques: Office fédéral de l'environnement (OFEV), Office fédéral de la culture (OFC), Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP). Le présent rapport d'examen rend compte des avis exprimés par les services fédéraux.

Par courrier du 13 juillet 2021, l'ARE a également consulté les cantons voisins concernés, à savoir Neuchâtel et Berne en les priant d'examiner si leurs intérêts et activités à incidence spatiale ont été pris en compte de manière adéquate dans le plan directeur du canton du Jura. Les cantons voisins n'ont pas émis de remarques.

Par courrier du 17 décembre 2021, le Service cantonal responsable de l'aménagement du territoire a été invité à faire part de ses observations. Par son courrier du 23 décembre 2021, le Chef du Département cantonal en charge de l'aménagement du territoire s'est exprimé au sens de l'article 11, alinéa 1, OAT, en prenant acte du contenu du projet de rapport d'examen de l'ARE sans formuler d'oppositions ou de remarques de nature à en remettre en question le contenu.

### 1.3 Objet et portée du présent rapport

Le présent rapport vise à déterminer si les modifications du plan directeur sont compatibles avec le droit fédéral. Pour ce faire, il s'appuie sur les dispositions de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) et de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire ainsi que sur leurs instruments de mise en œuvre, notamment le Complément au guide de la planification directrice (ARE, mars 2014).

La légalité des projets particuliers et mises en zones inscrits dans le plan directeur cantonal est examinée de manière sommaire et les doutes significatifs à leur sujet sont exprimés. Le plan directeur approuvé par le Conseil fédéral devra permettre aux autorités, sur la base des dispositions qu'il contient, de rendre rapidement une décision conforme au droit et contraignante pour les propriétaires fonciers sur des projets, dans le respect des priorités et des appréciations émises dans le plan directeur. Il ne garantit toutefois pas en tant que tel la légalité d'un projet particulier. Il en va de même pour les mises en zone qu'il prévoit.

## 2 Contenu du plan directeur et évaluation

### 2.1 Fiche U.03.1 Zones d'activités d'intérêt cantonal (AIC)

Le PDc JU dispose de deux fiches relatives aux zones d'activités (fiche U.03 Zones d'activités et fiche U.03.1 Zones d'activités d'intérêt cantonal AIC) approuvées selon la décision du Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> mai 2019 et le rapport d'examen ARE du 9 avril 2019.

L'adaptation de la fiche U.03.1 soumise à examen et approbation concerne le classement en coordination réglée des deux sites de la zone AIC des Franches-Montagnes Le Noirmont - Saignelégier (cf. modification du principe 4 de la fiche et de la carte annexée à la fiche). Selon la décision du Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> mai 2019, la zone AIC des Franches-Montagnes avait été considérée comme un territoire d'investigation. Le rapport d'examen de l'ARE du 9 avril 2019 précisait que si le canton souhaitait à l'avenir voir approuver cette zone en coordination réglée par la Confédération, il était invité à informer sur les effets attendus, les modalités de coordination et de traitement des conflits à résoudre avec d'autres utilisations du territoire, notamment agricoles (surfaces d'assolement), ainsi que la pesée des intérêts effectuée à ce stade et à fournir des informations cartographiques plus précises sur le ou les sites retenus.

En ce qui concerne la représentation cartographique, la carte de synthèse du PDc présente les sites des zones AIC labellisées comme des données de base et les zones AIC potentielles comme du contenu du PDc, sans préciser leur état de coordination pourtant mentionné dans le principe 4 de la fiche U.03.1. Dans son rapport d'examen du 9 avril 2019, l'ARE avait demandé au canton d'apporter ces précisions aussi sur la carte de synthèse. La carte de synthèse disponible sur le site internet du canton n'a pas été mise à jour depuis (état au 1<sup>er</sup> novembre 2018); elle ne fournit donc pas ces précisions et ne mentionne pas non plus la nouvelle zone AIC potentielle des Franches-Montagnes.

#### Mandat

Le canton est invité à actualiser la carte de synthèse du PDc en intégrant les différents contenus de la fiche U.03.1 Zones d'activités d'intérêt cantonal (AIC) tels qu'approuvés par la Confédération.

## 2.2 Zone AIC des Franches-Montagnes: Le Noirmont et Saignelégier

Le canton souhaite voir deux sites du district des Franches-Montagnes, au Noirmont et à Saignelégier, approuvés en coordination réglée dans le PDc en tant que zone d'activités d'intérêt cantonal AIC potentielle au sens du principe 4 de la fiche U.03.1 du PDc. Dans la version actuelle de la fiche U.03.1 du PDc, ces sites font partie d'une région à considérer comme un territoire d'investigation (point 3.g.iii de la décision du Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> mai 2019 relative à l'approbation de la révision des chapitres Urbanisation et Mobilité du PDc jurassien).

Cette demande fait suite à l'approbation, par le Département cantonal de l'environnement, des plans directeurs régionaux localisés (PDRL) des zones AIC du Noirmont et de Saignelégier portant sur des secteurs en contiguïté de zones d'activités existantes dans les deux communes, et qui prévoient respectivement une extension de la zone à bâtir de 7 et 11 ha. L'élaboration des PDRL, pilotée par le Syndicat des Communes des Franches-Montagnes (SCFM), s'appuie sur les résultats d'une analyse comparative des sites potentiels pouvant accueillir une zone AIC réalisée en 2014-15. L'objectif est de favoriser l'implantation de nouvelles entreprises «à haute valeur ajoutée» (entreprises des secteurs secondaires et tertiaires créatrices d'emplois au sens de la fiche U.03.1, à l'exclusion des activités commerciales) et de diversifier les activités économiques. En effet, au cours des quinze dernières années, les Franches-Montagnes ont connu un fort développement économique, notamment dans le domaine de l'horlogerie.

Les PDRL définissent, pour chacun des deux sites, des principes d'aménagement et des mandats de planification liés aux domaines de l'urbanisation, de la mobilité, de la nature et du paysage ainsi que de l'approvisionnement et gestion des déchets. Ils sont accompagnés d'un schéma directeur qui délimite le périmètre de chaque site et qui illustre graphiquement les principes et mandats précités.

Les PDRL indiquent encore que les terrains seront affectés en zone d'activités d'intérêt cantonal AIC par étape, conformément au principe 9 de la fiche U.03.1, le plan spécial correspondant à une nouvelle étape ne pouvant être approuvé que si 75% de la surface de l'étape précédente est aménagée et construite. Les étapes suivantes sont prévues:

- Etape 1: Le Noirmont - sous-secteur 1 (54'000 m<sup>2</sup>)
- Etape 2: Saignelégier - sous-secteur 1 (50'000m<sup>2</sup>)
- Etape 3: Le Noirmont - sous-secteur 2 (19'000 m<sup>2</sup>)
- Etape 4: Saignelégier - sous-secteur 2 (35'000 m<sup>2</sup>)
- Etape 5: Saignelégier - sous-secteur 3 (25'000 m<sup>2</sup>).

Dans sa notice explicative, le canton fournit des informations visant à démontrer la conformité de la zone AIC potentielle des Franches-Montagnes à l'article 15 LAT (zones à bâtir), à l'article 30a, alinéa 2, OAT (système de gestion des zones d'activités), ainsi qu'au principe d'aménagement 2 de la fiche U.03.1 du PDc (zones d'activités d'intérêt cantonal).

### *Evaluation*

- Système de gestion des zones d'activités

Conformément à l'article 30a, alinéa 2, OAT, le canton doit disposer d'un système de gestion des zones d'activités pour pouvoir délimiter de nouvelles zones d'activités économiques. Cette exigence est rappelée au principe 3 de la fiche U.03 Zones d'activités du PDc.

Les Services du développement territorial et de l'économie et de l'emploi du canton du Jura ont établi un « Concept de gestion des zones d'activités » (cf. rapport du canton de février 2020), transmis pour information aux autorités communales et régionales ainsi qu'à l'ARE le 29 avril 2020 et mis à disposition sur le site du SDT. Ce document rassemble les dispositions de la législation fédérale et du PDc relatives aux zones d'activités, offre un état des lieux selon un découpage en cinq régions et rappelle aux régions et aux communes la nécessité d'établir une coordination avec les autorités

cantonales le plus en amont possible d'un projet. Ce Concept n'est l'objet ni du présent examen, ni de l'approbation par la Confédération qui lui est associée.

- Territoire d'urbanisation

L'ensemble des étapes prévues pour la zone AIC des Franches-Montagnes prévoit à terme une croissance de la zone à bâtir à vocation d'activités d'un peu plus de 18 ha. Ainsi exprimées, ces étapes constituent au niveau du PDc des extensions du territoire d'urbanisation du canton, ou, selon la terminologie de l'article 8, alinéa 1, lettre a, LAT, des surfaces affectées à l'urbanisation. Rappelons que le territoire d'urbanisation à définir dans le plan directeur constitue un cadre conceptionnel et spatial qui fixe une limite supérieure à l'extension des zones à bâtir qui est spécifique à l'horizon du plan directeur (en principe 20 à 25 ans, soit 2040 pour le canton du Jura). Son établissement permet en outre, conjointement à d'autres instruments, de concrétiser l'objectif de veiller à une utilisation mesurée du sol inscrite à l'article 1 LAT.

Dans le cadre de la procédure d'approbation de la révision des chapitres Urbanisation et Mobilité du PDc, le canton avait indiqué faire l'hypothèse d'une croissance des zones d'activités de 35 ha à l'horizon 2040, réparties comme suit : 8 à 10 ha pour les zones AIC de Haute-Sorne et de Courgenay, 8 ha pour la Communance Sud, ainsi que 8 à 10 ha à Saignelégier ou au Noirmont (cf. Rapport d'examen de l'ARE du 9 avril 2019, p.17). Cette hypothèse trouvait place dans la plausibilisation globale du territoire d'urbanisation à l'horizon 2040, approuvée par le Conseil fédéral à hauteur de 4'135 ha (ch. 3.a de la décision du Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> mai 2019) sur la base d'une analyse détaillée conjointe entre canton et Confédération. Le canton était par ailleurs invité à reprendre dans son plan directeur cette valeur en tenant compte des autres types de zones que celles dévolues à l'habitat, en intégrant notamment le chiffre revu à la baisse de l'extension des zones activités (ch. 3.k de la décision du Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> mai 2019).

Le dossier du PDc ne s'exprime pas sur cette différence de 10 ha entre le volume de zone à bâtir compris dans le projet de zone AIC des Franches-Montagnes transmis pour approbation et les valeurs de l'estimation transmise par le canton en 2019 en vue de l'approbation de la partie Urbanisation de son plan directeur, pas plus qu'il ne s'exprime sur ses incidences sur la valeur totale du territoire d'urbanisation approuvée par le Conseil fédéral. En conséquence de quoi, la Confédération n'approuve que les étapes 1 et 2 décrites dans le mandat de planification de la fiche U1 des plans directeurs régionaux localisés Zone AIC Le Noirmont et Zone AIC Saignelégier, mais pas les étapes 3 à 5, qui remettent en question la valeur totale du territoire d'urbanisation de 4'135 ha ayant servi de base à l'approbation du Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> mai 2019. Ces étapes ne pourront être approuvées qu'une fois démontré comment le canton compte respecter ladite valeur totale.

#### **Réserve**

La Confédération approuve les parties des sites Le Noirmont et Saignelégier de la zone AIC des Franches-Montagnes correspondant aux étapes 1 et 2 décrites dans le mandat de planification de la fiche U1 des plans directeurs régionaux localisés Zone AIC Le Noirmont et Zone AIC Saignelégier. Les étapes 3 à 5 ne pourront être approuvées par la Confédération qu'une fois démontré comment le canton compte respecter la valeur totale du territoire d'urbanisation de 4'135 ha ayant servi de base à l'approbation du Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> mai 2019.

- Conditions du principe 2 de la fiche U.03.1

La notice explicative jointe au dossier aborde point par point la conformité aux différentes conditions du principe 2 à remplir pour qu'une zone d'activités puisse se voir accorder le statut AIC par le Gouvernement. Outre le dimensionnement de la zone, examiné au point précédent et qui nuance la conformité à la lettre b. de ce principe (extension possible seulement dans le cadre de la valeur du territoire d'urbanisation approuvée dans le PDc), les commentaires suivants peuvent être apportés.

La justification de la clause du besoin régional et la démonstration de la complémentarité avec les autres sites existants en matière de développement économique, requises pour les candidatures nouvelles et non encore localisées - ce qui paraît être le cas pour la zone AIC prévue dans les Franches-Montagnes -, bien qu'abordée dans la notice explicative en lien à la conformité à la lettre a. du principe 2, ne sont pas explicitement développées dans le dossier du PDc. Une justification concrète devra intervenir au plus tard lors de la labellisation de la zone et de l'adaptation correspondante de la fiche U.3.01 (inscription de la zone AIC dans le principe 3 de la fiche U.03.1).

Par ailleurs, la lettre c. du principe 2 requiert une accessibilité au moins suffisante en transport public (TP), au sens de la méthodologie cantonale, ce qui n'est actuellement pas le cas pour les deux sites. Selon la notice explicative, des mesures (nouvel arrêt ferroviaire au Noirmont et nouvelle ligne de bus à Saignelégier) sont prévues pour y remédier et atteindre à terme une qualité de desserte TP satisfaisante pour l'ensemble de la zone AIC. La démonstration de la coordination entre urbanisation et transport en ce sens devra intervenir au plus tard lors de la labellisation de la zone et de l'adaptation correspondante de la fiche U.3.01 (passage de la zone AIC du principe 4 au principe 3), et par exemple figurer dans le dossier du plan spécial régional sur lequel elles s'appuient.

Quant aux autres conditions-cadres, elles paraissent remplies, au vu des informations mises à disposition par le canton.

#### **Réserve**

La zone d'activités d'intérêt cantonal AIC des Franches-Montagnes est approuvée sous réserve que la justification de la clause du besoin régional et la démonstration de la complémentarité avec les autres sites existants en matière de développement économique, de même que la démonstration de la coordination entre urbanisation et transport au sens de la lettre c. du principe 2 de la fiche U.03.1 du plan directeur cantonal jurassien, soient apportées dans le cadre de la planification ultérieure.

- Autres remarques des services fédéraux

Les deux sites de la future zone AIC des Franches-Montagnes sont entièrement inclus dans le périmètre du parc naturel régional du Doubs, sans qu'il n'en soit fait mention dans le dossier du plan directeur. Il est important de s'assurer lors de la planification ultérieure que les objectifs du parc naturel régional du Doubs et les critères de qualité définis dans l'ordonnance fédérale sur les parcs (OParcs) ne soient pas mis en danger et puissent être mis en œuvre conformément à la Charte du parc. En cas d'impacts défavorables sur le parc, des mesures de compensation devront être prises. Il est recommandé d'intégrer l'organe de gestion du parc pour évaluer ces aspects.

Le Noirmont et Saignelégier figurent à l'inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS). La notice explicative et ses annexes ne mentionnent pas l'ISOS. Vu la position des deux sites AIC en contiguïté à des parties de site au caractère industriel et sans valeur propre selon l'ISOS, des atteintes importantes en lien avec les nouveaux développements prévus ne sont pas à attendre, ce que les projets développés dans le cadre de la planification ultérieure devront confirmer.

#### **Mandat pour la planification ultérieure**

Le canton est invité à tenir compte des objectifs du parc naturel régional du Doubs dans le cadre de la planification ultérieure de la zone AIC des Franches-Montagnes.

### 3 Proposition à l'attention de l'autorité d'approbation

Suite à l'examen effectué, l'ARE propose au DETEC, sur la base de l'article 11, alinéa 2, de l'ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1), de prendre la décision suivante:

1. Sur la base du rapport d'examen de l'Office fédéral du développement territorial ARE du 26 janvier 2022, l'adaptation de la fiche U.03.1 du plan directeur du canton du Jura est approuvée avec la modification, la réserve et les mandats selon points 2 à 5 ci-après.
2. La Confédération approuve les parties des sites Le Noirmont et Saignelégier de la zone AIC des Franches-Montagnes correspondant aux étapes 1 et 2 décrites dans le mandat de planification de la fiche U1 des plans directeurs régionaux localisés Zone AIC Le Noirmont et Zone AIC Saignelégier. Les étapes 3 à 5 ne pourront être approuvées par la Confédération qu'une fois démontré comment le canton compte respecter la valeur totale du territoire d'urbanisation de 4'135 ha servant de base à l'approbation du Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> mai 2019.
3. La zone d'activités d'intérêt cantonal AIC des Franches-Montagnes est approuvée sous réserve que la justification de la clause du besoin régional et la démonstration de la complémentarité avec les autres sites existants en matière de développement économique, de même que la démonstration de la coordination entre urbanisation et transport au sens de la lettre c. du principe 2 de la fiche U.03.1 du plan directeur cantonal jurassien, soient apportées dans le cadre de la planification ultérieure.
4. Le canton est invité à actualiser la carte de synthèse du plan directeur cantonal en intégrant les différents contenus de la fiche U.03.1 Zones d'activités d'intérêt cantonal (AIC) tels qu'approuvés par la Confédération.
5. Le canton est invité à tenir compte des objectifs du parc naturel régional du Doubs dans le cadre de la planification ultérieure de la zone AIC des Franches-Montagnes.

Office fédéral du développement territorial  
La directrice



Maria Lezzi