



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

Canton du Jura

**Approbation de la fiche U.08 Zone de ha-
meau**

Rapport d'examen

Ittigen, le 31 janvier 2020

SOMMAIRE

1	OBJET ET DÉROULEMENT DE L'EXAMEN	3
1.1	Objet et portée du présent rapport	3
1.2	Déroulement de l'examen	3
2	CONTENU	4
2.1	Critères pour la délimitation de zones de hameaux (principes d'aménagement)	4
2.2	Liste des petites entités urbanisées	5
3	PROPOSITION À L'ATTENTION DE L'AUTORITÉ D'APPROBATION	8

1 Objet et déroulement de l'examen

1.1 Objet et portée du présent rapport

Par lettre du 29 novembre 2018, le Département de l'environnement du canton du Jura a fait parvenir à l'ARE son projet de révision des chapitres Urbanisation et Mobilité du plan directeur cantonal (PDc) pour approbation par la Confédération.

Le 1^{er} mai 2019, le Conseil fédéral a approuvé sur la base du rapport d'examen de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) du 9 avril 2019 les deux chapitres révisés du plan directeur du canton du Jura, à l'exception du thème Zone de hameau (fiche U.08), objet du présent rapport d'examen.

Le canton du Jura a joint à l'envoi du PDc un rapport technique du Service du développement territorial (SDT) daté de novembre 2018, lequel fournit des informations détaillées sur la thématique des hameaux ainsi que de nombreux plans relatifs à ces petites entités urbanisées.

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) et de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT).

La légalité des projets particuliers et des 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 opposable aux tiers 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.

1.2 Déroulement de l'examen

Les documents reçus du canton ont été transmis aux services fédéraux membres de la Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire (COT) le 4 décembre 2018. A la même date, l'ARE a également consulté les cantons voisins du canton du Jura, à savoir Bâle-Campagne, Berne, Neuchâtel et Soleure. Aussi bien les services fédéraux que les cantons voisins n'ont pas émis de remarques sur ce thème.

Le canton a été invité à s'exprimer sur la version du rapport d'examen du 28 novembre 2019. Dans sa réponse datée du 16 décembre 2019, le chef du Département de l'environnement a fait part de son assentiment général et de quelques observations dont il a été tenu compte dans la présente version du rapport.

Les aspects généraux relatifs notamment à la procédure et à la forme sont traités dans le rapport d'examen de l'ARE du 9 avril 2019.

2 Contenu

Le canton du Jura entend faire usage des possibilités offertes par l'article 33 OAT relative aux petites entités urbanisées. La fiche U.08 Zone de hameau du PDc définit des principes d'aménagement (critères) en ce sens ainsi que les mandats de planification confiés au SDT et aux communes.

Par rapport à la version présentée à l'examen préalable, la fiche a été complétée dans sa partie contraignante par la liste des petites entités aujourd'hui affectées à une zone de hameau (cf. Principe d'aménagement 2 et carte thématique annexée à la fiche) et par un mandat aux communes de réexaminer si ces zones légalisées répondent aux critères de la fiche (cf. Mandat de planification / Niveau communal, lettre b).

Le PDc désigne dès lors aussi bien dans le texte que sur la carte (carte de synthèse et carte thématique) les petites entités urbanisées légalisées en tant que zone de hameau et celles susceptibles de l'être (petites entités dont le statut est à réexaminer; cf. Principe d'aménagement 3).

2.1 Critères pour la délimitation de zones de hameaux (principes d'aménagement)

Certains des critères formulés dans les principes d'aménagement de la fiche U.08 doivent être corrigés ou reformulés, car ils ne sont pas totalement en adéquation avec le droit fédéral:

- Principe d'aménagement 1 : Le droit fédéral ne fixe pas de limite maximale pour le nombre de bâtiments d'habitation, au-delà de laquelle une zone à bâtir pourrait être délimitée sans autre examen. En effet, le droit fédéral doit être respecté en tout temps. C'est pourquoi la Confédération procède à la modification correspondante.
- Principe d'aménagement 1 : Si la limite de la zone de hameau doit effectivement enserrer étroitement le bâti existant, cette limite ne saurait être agrandie ultérieurement.
- Principe d'aménagement 6 : Ce principe est supprimé par la Confédération, du fait de sa non-conformité aux dispositions de la loi fédérale sur les résidences secondaires (LRS; RS 702), et en particulier de son article 11. L'article 11, alinéa 3 LRS fixe une limite à l'agrandissement (30% des surfaces utiles principales), mais exclut dans ce cas des logements supplémentaires. Si la surface brute de plancher n'est cependant pas agrandie, il est possible de réaliser des logements supplémentaires (alinéa 2). Hors de la zone à bâtir, ce ne sont pas ces règles, mais les règles de la LAT qui sont applicables. Le principe formulé par le canton dans la fiche U.08 ne tient pas du tout compte de ces dispositions et doit ainsi être supprimé.

En lien avec le Principe d'aménagement 7, l'ARE rappelle en outre que c'est le droit fédéral qui définit ce qui est soumis à autorisation de construire.

Modifications

Le principe 6 de la fiche U.08 est supprimé.

Le principe 1 est modifié comme suit: « Le hameau est [...], composé au minimum de 5 à 20 bâtiments principaux habités à l'année [...] La limite de la zone de hameau doit en-serrer étroitement l'entité urbanisée à sauvegarder et ne peut pas être agrandie ultérieurement ».

2.2 Liste des petites entités urbanisées

En réponse aux demandes d'informations complémentaires formulées par l'ARE lors de l'examen préalable, le canton du Jura a livré dans le rapport technique inclus dans le dossier du PDc un chapitre présentant la situation des 38 petites entités urbanisées qu'il compte avec leurs caractéristiques (affectation actuelle, nombre de bâtiments habités à l'année, coordonnées et plan de situation). Ces différentes entités sont réparties en cinq catégories :

- Petites entités urbanisées affectées à la zone de hameau avant l'établissement de la précédente fiche (A) – Zones de hameaux existantes
- Petites entités urbanisées affectées à la zone de hameau depuis l'établissement de la précédente fiche (B) – Zones de hameaux existantes
- Petites entités urbanisées à examiner (fiche précédente et fiche en cours d'examen) (C)
- Nouvelles petites entités urbanisées à examiner (fiche en cours d'examen) (D)
- Petites entités urbanisées à examiner dans la fiche précédente et dont le statut a été réglé (E)

Dans la fiche U.08, seules les petites entités urbanisées des catégories A à D sont mentionnées, les cinq entités de la catégorie E ayant déjà fait l'objet d'une analyse négative de la part du canton quant à la possibilité d'être affectées à une zone de hameau.

Le Principe d'aménagement 2 contient la liste des 11 petites entités urbanisées actuellement affectées à la zone de hameau. Parmi celles-ci, le canton distingue dans la catégorie A du Rapport technique celles qui doivent faire l'objet d'un réexamen dans le cadre de la révision du PAL : La Motte, Monturban, Montvoie et Valbert (toutes dans la commune du Clos du Doubs). Au vu des éléments à disposition (nombre insuffisant de logements habités à l'année), il apparaît à la Confédération que les exigences liées à l'application de l'article 33 OAT ne sont pas remplies par ces quatre entités. Par conséquent, l'affectation dont elles relèvent doit être modifiée et elles doivent être affectées à la zone agricole. Le canton est invité dans l'intervalle à garantir que seules soient délivrées les autorisations conformes aux dispositions générales régissant la construction hors de la zone à bâtrir. Il procédera au besoin à l'établissement d'une zone réservée au sens de l'article 27 LAT.

Mandat pour la planification ultérieure / Réserve

Les petites entités urbanisées de La Motte, Monturban, Montvoie et Valbert (Clos du Doubs) doivent être affectées à la zone agricole.

Le canton est invité dans l'intervalle à garantir que seules soient délivrées les autorisations conformes aux dispositions générales régissant la construction hors de la zone à bâtrir. Il procédera au besoin à l'établissement d'une zone réservée au sens de l'article 27 LAT.

Le Principe d'aménagement 3 contient la liste des 22 petites entités urbanisées dont le statut actuel (zone agricole ou différents types de zone à bâtir) doit être réexaminé dans le cadre de la révision du PAL de la commune qui les englobent.

- Après examen des informations transmises par le canton et sur la base d'une analyse spécifique de leur situation et de leur qualité de desserte en transports publics, il apparaît que les 10 petites entités urbanisées affectées en tout ou partie à la zone à bâtir d'Essertfallon (Clos du Doubs), La Touillère (La Baroche), Lucelle (Pleigne), Grandgourt (Basse-Allaine), Sceut (Haute-Sorne), Le Cerneux-Veusil-Dessous, Le Roselet (Muriaux), Les Vacheries, Le Prédame (Les Genevez) et Les Riedes-Dessus (Soyhières) ne sont pas conformes au droit fédéral et devraient, selon l'analyse effectuée par la Confédération, être affectées à une zone de non bâtir appropriée.
- Quant aux 12 petites entités urbanisées affectées à la zone agricole identifiées par le canton pour être éventuellement affectées à une zone de hameau, elles disposeront selon l'analyse du canton certes de plus de 5 bâtiments habités à l'année, mais sans que soit précisé si au moins 5 d'entre eux font partie de la petite entité urbanisée historique. Cette exigence doit être remplie, de même que les autres exigences découlant de l'article 33 OAT, pour que la commune évalue la pertinence d'affecter à la zone de hameau les petites entités urbanisées en question.

La fiche ne précise pas dans quel délai le réexamen du statut des petites entités urbanisées devra être effectué. Cependant, conformément au mandat de planification de niveau communal, lettre a de la fiche U.02 du PDc, les communes « ont jusqu'au 31 décembre 2024 pour réviser leur plan d'aménagement local et le rendre conforme aux nouvelles exigences légales et du plan directeur cantonal ». Dans l'intervalle, la Confédération part de l'idée que le canton ne délivrera pas d'autorisation de construire qui préteriterait la réalisation des principes et mandats de la fiche U.08.

Enfin, l'ARE rappelle que tant que ses zones dévolues à l'habitat seront nettement surdimensionnées, le canton est tenu de lui notifier les décisions d'approbation des révisions totales des plans d'affectation communaux, conformément au point 3. f. v. de la décision d'approbation du Conseil fédéral du 1^{er} mai 2019.

Mandat pour la planification ultérieure

Le réexamen du statut des petites entités urbanisées lors de la révision du plan d'aménagement local devra s'opérer d'ici fin 2024.

Mandat d'information

Le canton informera la Confédération en matière de petites entités urbanisées dans le cadre du rapport au sens de l'article 9 OAT.

Le Rapport technique contient 5 petites entités urbanisées qui étaient identifiées dans la précédente fiche mais ne le sont plus dans celle en vigueur (catégorie E). Celles-ci appellent de la part de la Confédération les remarques particulières suivantes, en lien notamment avec le point 3.c.ii de la décision du Conseil fédéral du 1^{er} mai 2019 selon lequel toute affectation en zone à bâtir devra répondre aux critères de desserte en transports publics les plus élevés possibles:

- La Chaux-des-Breuleux: l'essentiel du noyau bâti de cette commune de 90 habitants est affecté à la zone agricole. Dans le cadre de l'élaboration du PAL en cours, il est

prévu d'affecter le village en zone à bâtir, ce qui, au vu des 20 bâtiments d'habitation qu'il compte, n'apparaît a priori pas exclu. Au vu notamment de la qualité de la desserte en transports publics actuelle du village, une affectation en zone à bâtir s'étendant au-delà des parties de son territoire qui sont déjà largement bâties apparaît difficilement compatible avec les exigences du droit fédéral.

- Les Emibois (Muriaux): il est prévu de maintenir cette entité en zone à bâtir. Au vu notamment de la qualité de la desserte en transports publics actuelle du village, il conviendrait d'exclure le développement vers l'extérieur de cette petite entité urbanisée. Le comblement de certaines brèches à l'intérieur de la zone à bâtir existante est envisageable.
- Les Chenevières, Les Ecarres, Le Cerneux-Veusil-Dessus (Muriaux): après examen des informations transmises par le canton et sur la base d'une analyse spécifique de leur situation et de leur qualité de desserte en transports publics, il apparaît que ces 3 petites entités urbanisées affectées en tout ou partie à la zone à bâtir ne semblent pas conformes au droit fédéral.

Par ailleurs, l'analyse de la documentation fournie par le canton du Jura amène l'ARE à faire les constats suivants:

- Montmelon-Dessus (Clos du Doubs): Accolée à l'est de la petite entité urbanisée en zone agricole se trouve une petite zone à vocation d'habitation isolée et périphérique, qui compte à l'heure actuelle 6 bâtiments d'habitation. Cette zone d'habitation ne semble pas conforme aux dispositions du droit fédéral.
- Sceut (Haute-Sorne): Au sud-ouest de cette petite entité urbanisée se situent deux zones de maisons de vacances avec respectivement 10 et 11 maisons de vacances. La conformité au droit fédéral de ces zones conçues comme zones à bâtir apparaît douteuse et doit être vérifiée par le canton.

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

Sur la base du présent rapport d'examen et de l'article 11, alinéa 2, OAT, 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 31 janvier 2020, la partie de la révision du plan directeur du canton du Jura du 24 octobre 2018 relative à la fiche U.08 Zone de hameau est approuvée avec les réserves selon points 2 à 4 ci-dessous.
2. Le principe 6 de la fiche U.08 Zone de hameau est supprimé.
3. Le principe 1 de la fiche U.08 Zone de hameau est modifié comme suit: « Le hameau est [...], composé au minimum de 5 à 20 bâtiments principaux habités à l'année [...] La limite de la zone de hameau doit enserrer étroitement l'entité urbanisée à sauvegarder et ne peut pas être agrandie ultérieurement».
4. Petites entités urbanisées analysées:
 - a. Les petites entités urbanisées de La Motte, Monturban, Montvoie et Valbert (Clos du Doubs) doivent être affectées à la zone agricole. Le canton est invité dans l'intervalle à garantir que seules soient délivrées les autorisations conformes aux dispositions générales régissant la construction hors de la zone à bâtir. Il procédera au besoin à l'établissement d'une zone réservée au sens de l'article 27 LAT.
 - b. Le réexamen du statut des petites entités urbanisées lors de la révision du plan d'aménagement local devra s'opérer d'ici fin 2024.
 - c. Le canton informera la Confédération en matière de petites entités urbanisées dans le cadre du rapport au sens de l'article 9 OAT.

Office fédéral du développement territorial

La directrice



Maria Lezzi