



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 des chapitres Urbanisation
et Mobilité du plan directeur cantonal**

Rapport d'examen

Ittigen, le 9 avril 2019

SOMMAIRE

1 APPRÉCIATION GÉNÉRALE	3
2 OBJET ET DÉROULEMENT DE L'EXAMEN	4
2.1 Demande du canton	4
2.2 Objet et portée du présent rapport	4
2.3 Déroulement de l'examen	5
3 PROCÉDURE	6
3.1 Déroulement des travaux	6
3.2 Collaboration entre autorités - Information et participation de la population	6
3.21 Collaboration avec les autorités fédérales	6
3.22 Collaboration avec les cantons voisins et les régions limitrophes des pays voisins	7
3.23 Collaboration au sein du canton et information et participation de la population	7
4 CONTENU	8
4.1 Stratégie cantonale de développement territorial – Conception directrice du développement territorial (CDDT)	8
4.2 Urbanisation	12
4.21 Coordination de l'urbanisation et des transports	12
4.22 Développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti et requalification urbaine	14
4.23 Délimitation du territoire d'urbanisation	16
4.24 Garantie du dimensionnement des zones à bâtir	19
4.25 Système de gestion des zones d'activités	24
4.26 Autres thèmes liés au domaine de l'urbanisation	26
4.3 Mobilité	29
4.31 Transports publics (TP)	30
4.32 Réseau routier et stationnement	31
4.33 Mobilité douce	32
4.34 Transport de marchandises	32
5 FORME	33
5.1 Conception générale du plan directeur	33
5.2 Cartographie	34
5.3 Adaptation des documents	34
6 PROPOSITION À L'ATTENTION DE L'AUTORITÉ D'APPROBATION	35

1 Appréciation générale

Le canton du Jura a entamé les travaux de révision de son plan directeur cantonal en 2015 par l'élaboration participative d'une Conception directrice du développement territorial, suivie de la refonte de ses chapitres Urbanisation et Mobilité. Les autres chapitres font l'objet d'une révision ultérieure.

La Confédération tient à relever l'important travail effectué par le canton du Jura afin d'adapter son plan directeur aux nouvelles exigences de la LAT révisée dans les domaines de l'urbanisation et de la coordination de celle-ci avec les transports. Le canton du Jura confirme ainsi dans sa planification directrice l'objectif de concentrer le développement dans les centres bien desservis en services et par les transports publics ainsi que la volonté d'y encourager la densification.

Pour l'essentiel, le plan directeur cantonal répond au cadre révisé de la LAT. Même si la Confédération a dû préciser et renforcer les mécanismes et objectifs prévus par le canton pour assurer un développement conforme de ses zones à bâtir aux exigences légales fédérales, les orientations générales fixées dans le plan directeur constituent un dispositif crédible qui permettra au canton de résorber à moyen terme le net surdimensionnement de ses zones à bâtir. Le canton a étroitement coordonné sa stratégie en matière de dimensionnement des zones à bâtir avec la redéfinition de l'organisation de son territoire en différents types d'espaces auxquels sont assignés des objectifs de développement spécifiques, prévoyant la concentration de la croissance de la population, et dans une moindre mesure des emplois, dans les espaces centraux les plus urbanisés. Le thème de la coordination entre urbanisation et transports est traité globalement à satisfaction. Enfin, les modifications apportées parallèlement à la loi cantonale fournissent aux communes des instruments judicieux pour assurer la concrétisation du développement vers l'intérieur.

Sous réserve des conclusions du présent rapport d'examen, l'ARE peut proposer au Conseil fédéral d'approuver la Conception directrice du développement territorial et la révision des chapitres Urbanisation et Mobilité du plan directeur cantonal jurassien, au sens de l'article 38a, alinéas 2 et 3, LAT, libérant ainsi le canton du Jura de l'application des dispositions transitoires correspondantes.

2 Objet et déroulement de l'examen

2.1 Demande du canton

Par envoi 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) en vue de son approbation. Les éléments suivants, également disponibles sur le site Internet du canton, sont soumis à examen :

- la Conception directrice du développement territorial (ci-après CDDT), adoptée par le Gouvernement jurassien le 25.04.2018 ;
- 21 fiches de coordination du domaine de l'*urbanisation* (état 12.03.2018 ; ratifiées par le Parlement le 24.10.2018) ;
- 10 fiches de coordination du domaine de la *mobilité* (état 12.03.2018 ; ratifiées par le Parlement le 24.10.2018) ;
- la carte de synthèse 1:50'000 du PDc actualisée (état 01.11.2018).

A ces documents étaient joints un *Rapport technique* de novembre 2018 et un *Rapport sur la consultation* d'avril 2018. Le canton a fourni différents compléments chiffrés au cours de la procédure d'examen, en lien avec le calcul du taux cantonal d'utilisation et quant à la méthodologie relative au dimensionnement des zones à bâtir applicable par les communes.

Au cours de la procédure d'examen préalable ou précédemment, le Service du développement territorial (SDT) du canton du Jura avait transmis d'autres documents à l'ARE :

- *Rapport explicatif complémentaire [taux cantonal d'utilisation et territoire d'urbanisation]*, novembre 2017
- *Rapport complémentaire Délimitation du territoire d'urbanisation*, juillet 2017
- *Eclairages sur les zones d'activités*, SDT, septembre 2016
- *Eclairages sur les zones à bâtir destinées à l'habitat*, SDT, octobre 2015
- *Perspectives démographiques et de l'emploi - Etat des lieux et analyse des différentes sources*, SDT, septembre 2015

Ces adaptations du PDc doivent permettre au canton de remplir les exigences de la LAT révisée et d'obtenir de la part du Conseil fédéral une approbation de son plan directeur au sens de l'article 38a, alinéa 2, LAT.

2.2 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) et de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) ainsi que sur leurs instruments de mise en œuvre, notamment le Complément au guide de la planification directrice (ARE, mars 2014, ci-après Guide) et les Directives techniques sur les zones à bâtir (DETEC-DTAP, mars 2014, ci-après DZB).

La légalité des projets particuliers et des mises en zones inscrits dans le plan directeur cantonal est examinée de manière sommaire et les éventuels doutes 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.

L'examen de la fiche U.08 Hameaux fait l'objet d'une procédure séparée qui interviendra ultérieurement au présent examen.

2.3 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. Les Offices fédéraux des transports (OFT), de l'aviation civile (OFAC), de l'environnement (OFEV) ainsi que le Secrétariat à l'économie (SECO) et la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP) ont fait part de remarques ponctuelles dans ce cadre. Le présent rapport d'examen rend compte de leurs avis.

A la même date, l'ARE a également consulté les cantons voisins du canton du Jura, à savoir Bâle-Campagne, Berne, Neuchâtel et Soleure. Ceux-ci n'ont pas formulé de remarques.

Le SDT a pu faire part de ses observations sur la version du rapport d'examen du 4 février 2019.

Le Département de l'environnement du canton du Jura a été invité à s'exprimer au sens de l'article 11, alinéa 1, OAT le 11 mars 2019. Dans sa réponse du 26 mars 2019, le Gouvernement jurassien a déclaré pouvoir adhérer au contenu du projet de rapport d'examen, sous réserve de l'intégration de diverses modifications auxquelles il a été consenti.

3 Procédure

3.1 Déroulement des travaux

Le plan directeur du canton du Jura a fait l'objet d'une révision complète en 2005, approuvée par le Conseil fédéral en 2007. Depuis, de nombreuses modifications ont été apportées au PDc notamment sur des thèmes liés à l'urbanisation : zones à bâtir destinées à l'habitat, zones d'activités d'intérêt cantonal, développement de l'urbanisation et transports publics (TP), fiches liées au projet d'agglomération de Delémont. Ces modifications ont fait l'objet de décisions du DETEC entre 2012 et 2016.

Le canton a décidé de procéder à une révision de son PDc en deux phases : la première, objet du présent examen, est centrée sur la stratégie de développement territorial et les chapitres Urbanisation et Mobilité, en réponse aux dispositions de la LAT révisée entrées en vigueur le 1er mai 2014 ; les autres chapitres du PDc seront adaptés lors de la seconde phase.

La Conception directrice du développement territorial a été adoptée par le Gouvernement le 25 avril 2018, après avoir été soumise au Parlement pour discussion en 2017. Les chapitres Urbanisation et Mobilité du plan directeur ont été adoptés par le Gouvernement le 25 avril 2018 et ratifiés par le Parlement le 24 octobre 2018.

Le 9 septembre 2015, le Parlement jurassien a par ailleurs adopté différentes modifications de sa loi sur les constructions et l'aménagement du territoire (LCAT) afin d'améliorer les instruments juridiques pour la mise en œuvre de la LAT révisée.

3.2 Collaboration entre autorités - Information et participation de la population

3.21 Collaboration avec les autorités fédérales

Dès 2014, les contacts entre le SDT et la section Planification directrice de l'ARE ont permis de discuter de l'avancement des travaux liés au plan directeur et de préciser les exigences fédérales liées à la LAT révisée. Un examen préalable de l'adaptation du plan directeur soumise aujourd'hui à approbation a été effectuée ; la Confédération a fait part de ses mandats et remarques dans son rapport d'examen du 14 mars 2018.

Dans son rapport sur la consultation, le SDT indique comment il a répondu aux demandes émises par les services fédéraux lors de l'examen préalable.

3.22 Collaboration avec les cantons voisins et les régions limitrophes des pays voisins

Les cantons voisins de même que les régions françaises limitrophes ont été invités par le canton du Jura à donner leur avis sur le projet de PDc.

3.23 Collaboration au sein du canton et information et participation de la population

Une commission consultative sur l'aménagement du territoire (CCAT) a été créée en 2014 afin de suivre le processus de révision du PDc. Elle est composée de représentants de communes et d'associations ayant un lien direct avec l'aménagement du territoire. La CCAT a pu se prononcer à chaque étape d'élaboration de la conception directrice du développement territorial et des fiches du PDc relatives aux chapitres Urbanisation et Mobilité. Tout au long de l'année 2016, les principaux thèmes et enjeux de la révision ont été discutés au sein de groupes de travail réunissant des représentants des services cantonaux, communes, associations et bureaux spécialisés. Les résultats et les questions encore en suspens ont en parallèle été soumis à la CCAT.

Le projet de plan directeur a fait l'objet d'une consultation publique du 22 mai au 30 septembre 2017 auprès des communes, partis politiques, associations et milieux intéressés ainsi que des territoires voisins. La population a également eu la possibilité de s'exprimer dans ce cadre. 59 prises de position ont été déposées. Le rapport sur la consultation recense toutes les remarques émises et indique la manière dont elles ont été prises en compte.

Les exigences en matière de collaboration entre autorités et d'information et de participation paraissent ainsi remplies.

4 Contenu

4.1 Stratégie cantonale de développement territorial – Conception directrice du développement territorial (CDDT)

La révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014 impose aux cantons de préciser dans le plan directeur cantonal le cours que doit suivre l'aménagement du territoire sous la forme d'une stratégie cantonale de développement territorial (art.8, al.1, let.a, LAT). C'est à cette exigence que souhaite répondre le canton du Jura par sa Conception directrice du développement territorial.

La Conception directrice a été mise à jour suite à la consultation publique et à l'examen préalable de la Confédération afin de renforcer la cohérence avec le Projet de territoire Suisse, d'expliciter la nécessité de plans directeurs régionaux à l'échelle des pôles régionaux et afin que les chiffres mentionnés soient conformes au contenu du reste de la planification directrice cantonale.

Les objectifs de croissance de la population retenus pour 2030 et 2040 se situent entre les scénarios moyen et haut de l'OFS. En matière d'emplois, le canton prévoit d'atteindre un ratio de 0.5 équivalent plein-temps (EPT) pour 1 habitant, contre 0.47 en 2005. Cet objectif de rattrapage d'ici 2030 est ambitieux, alors que le canton admet l'effet du vieillissement démographique. Il se fonde cependant sur l'évolution constatée des dernières années, qu'il accentue quelque peu.

1. Remarques générales

Avec la CDDT, le canton du Jura cherche à répondre à deux défis à l'horizon 2030 : *valoriser la position centrale* et *affirmer l'attractivité* du canton. La CDDT, constituée d'un texte et d'une carte de synthèse – l'image directrice – se décline en six axes stratégiques thématiques relatifs à l'urbanisation, à la mobilité, à l'économie, à l'environnement, à l'énergie et à la gouvernance, eux-mêmes subdivisés en lignes directrices et en principes.

Suite à l'examen préalable, le caractère contraignant pour les autorités du chapitre Défis, qui présente l'évolution des habitants et des emplois à l'horizon du plan directeur cantonal, a été précisé. Ce chapitre stratégique du PDc répond ainsi aux exigences minimales de la Confédération.

Par contre, l'horizon 2030 choisi pour la CDDT n'est pas conforme à l'horizon attendu d'une telle composante du plan directeur, en règle générale 20 à 25 ans. Il est en outre peu cohérent avec les perspectives chiffrées, qui sont définies jusqu'en 2040. Le canton devra revoir l'horizon de la CDDT dans le cadre de la seconde partie de la révision du plan directeur.

Mandat pour le développement du plan directeur

Le canton adaptera la CDDT dans le cadre de la seconde partie de la révision du plan directeur en fixant un horizon au minimum à 2040.

2. Défis territoriaux à venir

Le contenu de la CDDT est cohérent par rapport au développement territorial passé, en particulier récent, qui fonde les défis identifiés pour le canton et auxquels les lignes directrices et les principes qui en découlent doivent permettre de répondre. A travers la CDDT, le canton du Jura souhaite d'une part capitaliser sur les tendances observées ces dernières années, qui sont présentées comme structurelles, ainsi que d'autre part remédier aux faiblesses du canton, que ce soit en diversifiant son économie ou en luttant contre la déprise démographique de certaines régions. De ce fait, la CDDT s'avère non seulement cohérente, mais également judicieuse en regard du développement territorial passé.

3. Positionnement du canton au sein de la Suisse, relations avec les cantons voisins et les pays proches

La CDDT a été légèrement modifiée pour intégrer les remarques exprimées lors de l'examen préalable. Elle établit désormais un lien explicite avec l'Espace métropolitain trinational de Bâle et le territoire d'action « Arc jurassien ». Sa position en marge du secteur élargi de la Région de la ville fédérale n'est pas abordée. A noter que dans le Projet de territoire Suisse, la région de Delémont est placée parmi celles qui sont « soumises à une forte pression immobilière », avec pour corollaire le besoin de contenir l'urbanisation, pas du tout évoqué dans l'axe Urbanisation de la CDDT. De même, dans l'axe Gouvernance, le texte reste très général : les thématiques propres à la coopération transfrontalière ne sont pas évoquées. L'interpénétration économique du canton et de ses espaces voisins, amenée à s'accentuer à mesure que les réseaux de mobilité s'améliorent, mériterait un développement d'autant plus pertinent qu'elle opérationnaliserait les deux défis qui portent la CDDT.

4. Objectifs et stratégies de développement

Le cœur de la CDDT est constitué de lignes directrices et de principes, qui recouvrent les principaux domaines importants pour le développement territorial.

Axe Urbanisation

Dans le domaine de l'urbanisation, le contenu des lignes directrices et des principes présentés dans la CDDT apparaît pour l'essentiel conforme aux intentions du législateur. En particulier, la CDDT développe de manière adéquate la coordination entre l'urbanisation et les différents modes de transport. La thématique du redimensionnement de la zone à bâtir dévolue à l'habitation a été introduite comme corollaire de la nécessité de renforcer le bâti existant. Au vu de l'importance de cette thématique dans le canton et de sa difficulté à atteindre le taux cantonal d'utilisation exigé par les dispositions fédérales, cette thématique mériteraient plus de visibilité et un traitement détaillé des enjeux pour le canton.

Axe Mobilité

La CDDT présente une image globale du développement futur du territoire dans l'optique du canton. Elle intègre, notamment dans le domaine des transports, des éléments dont la réalisation relève de la compétence de la Confédération. La stratégie de développement territorial qui y est décrite n'a donc pas d'effet liant concernant le développement de l'offre et des infrastructures de transports entrant dans le domaine de compétence de la Confédération.

Axe Economie

La préservation des terres agricoles est développée principalement dans le principe ECO.3.1, qui porte notamment sur la protection des grands espaces agricoles ouverts et continus. Une mention explicite des surfaces d'assolement est faite dans ce cadre-là, tout comme au principe ECO.2.1 relativement aux grands projets touristiques et de loisirs.

Lors de l'examen préalable, l'OFEV a demandé que dans le cadre des grands projets touristiques et de loisirs, les surfaces possédant un intérêt particulier pour la biodiversité soient également préservées d'atteintes graves, notamment les surfaces présentant un potentiel de connectivité important pour l'Infrastructure Ecologique à venir. Le principe ECO 2.1 n'a pas été complété en ce sens.

Axe Environnement

Le principe ENV.1.1 vise la protection ainsi que l'entretien des structures paysagères agricoles et, par ce biais, la préservation de la biodiversité qui y est liée. Lors de l'examen préalable, l'OFEV a demandé que les réflexions menées notamment dans le cadre des Conceptions d'évolution du paysage soient dirigées de manière à s'inclure dans un système global et ainsi soutenir l'Infrastructure Ecologique. La CDDT n'a pas été complétée sur ce point.

Les pâturages boisés, qui font formellement partie de la surface forestière, ne constituent pas seulement un élément paysager, mais plutôt un type paysager constitutif de l'identité spatiale jurassienne menacé par des nouvelles formes d'affectation et de gestion du secteur primaire. L'OFEV demande d'en tenir compte et d'en assurer la protection dans la CDDT (principe ENV.2.1) ou dans les fiches correspondantes du PDc.

Le principe ENV.3.3 mentionne l'importance d'une politique de revitalisation des cours d'eau par rapport à leur dynamique naturelle, à la protection contre les crues, à l'assainissement de la libre circulation piscicole et à la gestion des rives des cours d'eau aussi bien dans les zones bâties que dans les zones agricoles.

Axe Gouvernance

Le texte a été complété suite à l'examen préalable afin de préciser l'articulation des espaces fonctionnels, des plans directeurs régionaux et du projet d'agglomération de Delémont. Le contenu de cet axe reste toutefois très général et abstrait. A titre d'exemple, la mention du Parc naturel régional du Doubs dans le principe GOUV.3.2, comme le demandait l'OFEV dans le cadre de l'examen préalable, apporterait plus de clarté et renforcerait la cohérence entre la CDDT et le contenu opérationnel du PDc.

5. Répartition spatiale / mise en œuvre territoriale des objectifs et stratégies de développement

L'axe Urbanisation de la CDDT définit trois types d'entités : les pôles régionaux, subdivisés en coeurs de pôle et communes satellites, les pôles industriels relais et les villages. Ce réseau hiérarchisé sert de types d'espaces sur lesquels sont notamment calées la répartition de la croissance de la population et des emplois et le territoire d'urbanisation.

La représentation choisie dans l'image directrice rend difficile l'interprétation des axes. Les améliorations apportées dans la légende depuis l'examen préalable restent insuffisantes pour comprendre par exemple la signification de la flèche reliant Bienne et Saignelégier (mesure des flux actuels ou effort à fournir d'ici 2030 ; rail et/ou route).

6. Evolution de la population et des emplois

La CDDT contient au chapitre Défis les hypothèses de population et d'emplois aux horizons 2030 et 2040, inférieures pour la population à celles du scénario haut établi en 2016 par l'OFS, ce qui est conforme aux dispositions du droit fédéral :

	Population	Emplois
actuellement	72'500 hab. en 2015	34'000 EPT en 2015
d'ici à l' horizon 2030	+7'500 → 80'000 hab.	+6'000 → 40'000 EPT
d'ici à l' horizon 2040	+10'500 → 83'000 hab.	+7'500 → 41'500 EPT

Pour les emplois, le canton vise à atteindre à l'horizon 2030 la proportion cantonale d'un emploi pour deux habitants et à la maintenir ensuite, ce qui représente une croissance proportionnellement près de deux fois plus forte que celle de la population, hypothèse de croissance pour le moins ambitieuse, compte tenu des fluctuations ordinaires de la santé de l'économie sur des durées comparables. Le canton justifie cette croissance dans un rapport technique en se fondant sur l'évolution de l'emploi – notamment frontalier – constatée ces 15 dernières années.

7. Répartition du développement attendu de la population et des emplois

La CDDT prévoit de répartir la croissance de la population comme suit : 60% dans le pôle régional de Delémont, 23% dans celui de Porrentruy et 10% dans celui de Saignelégier (ligne directrice URB.1), en maintenant ou augmentant la part des cœurs de pôle; 7% dans les pôles industriels relais (ligne directrice URB.2), ce qui correspond à la croissance enregistrée ces dernières années ; 0% dans les villages et hameaux (maintien de la population actuelle).

Cette répartition permettrait la concentration de la population dans le pôle régional de Delémont, qui comptait fin 2014 pour 37% de la population, Porrentruy (21%) et Saignelégier (9%) progressant proportionnellement à leur part actuelle. Quant aux pôles industriels (13%) et aux villages (19.5%), leur part régresserait plus ou moins fortement. La répartition de la croissance des emplois (80% dans les pôles régionaux, 15% dans les pôles industriels relais et 5% dans les villages) a été intégrée dans la fiche U.01. Au final, la répartition proposée par le canton apparaît conforme aux principes généraux de l'aménagement du territoire.

4.2 Urbanisation

Le chapitre Urbanisation du PDc contient 10 fiches thématiques principales, qui disposeront pour certaines de fiches spécifiques. Ainsi, la fiche U.01 est la fiche générale sur le « Développement de l'urbanisation », déclinée ensuite en plusieurs sous-fiches thématiques (« ...et TP », « ...vers l'intérieur », « ...dans les centres anciens », « ...et SDA »).

4.21 Coordination de l'urbanisation et des transports

L'article 8a, alinéa 1, lettre b, LAT demande que le plan directeur cantonal définisse la manière de coordonner l'urbanisation et les transports et de garantir un équipement rationnel qui permet d'économiser du terrain.

1. Principes d'aménagement en vue d'une desserte rationnelle et économe en terrain

Les principes généraux sont définis dans la fiche Développement de l'urbanisation et transports publics (U.01.1) ; ils prônent une urbanisation concentrée sur les secteurs disposant d'une desserte bonne ou satisfaisante en transports publics (TP) et densifiée dans les secteurs disposant d'une bonne desserte. A contrario, ce sont les zones d'habitat non bâties dont la qualité de desserte s'avère marginale ou inexistante qui pourraient devoir être restituées en première priorité à la zone agricole dans le cadre de la révision des plans d'aménagement local (PAL). Si ces principes paraissent tout à fait judicieux en soi, l'application des niveaux de qualité de desserte tels que définis par le canton dans les différentes mesures d'urbanisation n'apparaît pas toujours des plus appropriées.

L'OFT précise par ailleurs qu'il conviendra de vérifier au cas par cas que le trafic supplémentaire engendré par les mesures d'urbanisation prévues (centres commerciaux et autres installations à forte fréquentation, secteurs stratégiques, mesures de densification) pourra être absorbé par les infrastructures de transports existantes ; en effet, si une mesure d'urbanisation rendait nécessaire la création ou l'adaptation d'une infrastructure de transports dans un domaine de compétence fédérale, il faudrait la faire dépendre d'une décision de la Confédération dans le cadre des Programmes de développement stratégique PRODES rail et routes.

2. Définition d'exigences relatives à la desserte

Même s'il s'est inspiré de la méthodologie ARE, le canton du Jura a développé sa propre méthode pour déterminer des catégories de qualité de desserte en transports publics. Il a ainsi défini quatre niveaux de desserte (bonne/satisfaisante/faible/marginale ou inexistante) sur la base du type de transport, de la cadence et de la distance à l'arrêt. Le principe 2 de la fiche U.01.1 montre dans un tableau les critères appliqués à cet égard. Le canton estime sa méthode mieux adaptée aux spécificités d'un canton périphérique à faible densité de population. Les territoires concernés sont représentés sur la carte annexée à la fiche. Une comparaison de cette carte avec les résultats de la méthodologie ARE laisse apparaître des différences parfois importantes : dans certains cas, une desserte jugée bonne par le canton du Jura est qualifiée de faible selon la méthodologie ARE, qui ne qualifie de bonne que certaines portions de quatre localités jurassiennes : Delémont, Porrentruy, Glovelier et Le Noirmont ; dans d'autres cas, une

desserte moyenne pour la Confédération n'est que satisfaisante selon la méthodologie cantonale (certaines localités des Franches-Montagnes notamment). Ces différences rendent l'analyse des exigences en matière de qualité de desserte délicate.

Les aspects relatifs à la desserte en mobilité douce sont traités dans les fiches correspondantes du chapitre Mobilité (chemins pour piétons, itinéraires cyclables, stationnement). L'importance à accorder à la mobilité douce ou la nécessité d'une connexion au réseau correspondant est en outre rappelée dans certaines fiches du domaine Urbanisation (développement de l'urbanisation vers l'intérieur, zones d'activités, installations commerciales) sans plus de précision quant aux exigences minimales requises. Les questions d'accessibilité par les transports individuels motorisés (TIM) et de capacités du réseau routier régional ou local ne semblent quant à elles pas poser de problèmes dans le canton du Jura.

Le PDc définit des exigences de desserte en transports publics minimales, de façon directe ou implicite, notamment pour les secteurs stratégiques (fiche U.02, au minimum desserte satisfaisante en TP), les nouvelles zones à bâtir (principe 3, fiche U1.01 : au minimum desserte satisfaisante, les nouvelles zones d'activités devant en plus, selon le principe 6 de la fiche U.03, être desservies de manière appropriée à leur vocation), les installations commerciales (fiche U.04, à localiser dans les noyaux qui doivent bénéficier au moins d'une desserte satisfaisante), les équipements d'hébergement et touristiques qui nécessitent une inscription au plan directeur cantonal (fiche U.05, desserte au moins satisfaisante), ainsi que les constructions et installations publiques (fiche U.07, à localiser en priorité dans des secteurs disposant d'une bonne desserte).

Le niveau de qualité de desserte exigé pour les extensions de la zone à bâtir (cadence horaire par bus au minimum) semble a priori faible et n'apporte que peu de priorisation entre les localités du canton ; cependant, la distance maximale à l'arrêt (300 mètres pour cette même cadence), raisonnable, contrebalance largement cette faiblesse. Le canton veillera, lors de l'examen et l'approbation des plans d'affectation, à ce que toute affectation en zone à bâtir réponde aux critères de desserte en transports publics les plus élevés possibles. Les exigences pour la création de zones à bâtir doivent être au minimum aussi élevées que celles qui valent pour la densification et les modifications d'affectation qui lui sont liées.

Mandat pour la planification ultérieure

Le canton veillera, lors de l'examen et l'approbation des plans d'affectation, à ce que toute affectation en zone à bâtir réponde aux critères de desserte en transports publics les plus élevés possibles. Les exigences pour la création de zones à bâtir doivent être au minimum aussi élevées que celles qui valent pour la densification et les modifications d'affectation qui lui sont liées.

3. Coordination avec le projet d'agglomération

Le canton du Jura comprend une seule agglomération, celle de Delémont qui recouvre 11 communes et abrite un peu plus de 27'000 habitants. Delémont a fait l'objet de trois générations de projet d'agglomération (PA), le dernier déposé fin 2016 auprès de la Confédération.

La coordination entre PDc et PA est assurée. La CDDT précise le rôle de Delémont et de son agglomération en tant que locomotive du développement cantonal et point d'ancre du canton à la métropole bâloise et au réseau des agglomérations suisses et

françaises. Les principes et mesures générales du PDc en matière d'urbanisation et de transports et les mesures du PA sont en cohérence. Le PDc contient en outre deux fiches qui traitent spécifiquement de l'agglomération de Delémont (U.10.1 Agglomération de Delémont et M.02.1 Réseau de TP dans l'agglomération de Delémont).

4.22 Développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti et requalification urbaine

L'article 8a, alinéa 1, lettres c et e, LAT demande que le plan directeur cantonal indique comment est assuré le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti et comment la requalification urbaine est renforcée.

1. Principes et mandats d'aménagement relatifs à la densification et à la requalification urbaines

Le canton aborde cette problématique prioritairement dans la fiche Développement de l'urbanisation vers l'intérieur (U.01.2). Cette dernière définit les lieux (périmètres de centre, secteurs stratégiques, friches) à densifier en priorité et les moyens à disposition (réhabilitation de l'habitat, réaménagement des espaces publics, droit d'emption, démarches participatives...), en précisant les principes et les mandats de planification à remplir par le canton, les régions et les communes. Pour lutter contre l'abandon progressif des logements dans les centres, le plan directeur jurassien accorde de plus une place importante au développement de l'urbanisation dans les centres anciens (U.01.3). Le canton a en effet mis sur pied un programme d'encouragement à la réhabilitation de l'habitat dans les villages et les périmètres selon l'ISOS ou selon les inventaires d'importance régionale ou locale.

Ces deux fiches posent de façon satisfaisante les bases générales en vue d'une densification et requalification accrues dans le canton et d'une mobilisation des réserves internes. Les différents éléments sont évalués plus en détail ci-dessous ou alors dans le chapitre 4.24 Garantie du dimensionnement des zones à bâtir (par ex. indices minimaux d'utilisation du sol).

2. Optimisation de la législation pour créer des conditions favorables à la densification

La révision partielle de la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire (LCAT), destinée à améliorer les instruments à disposition en vue de l'application de la LAT révisée, est entrée en vigueur le 1er janvier 2016. Elle définit, dans un nouvel article 45b, l'obligation de construire dans les 6 ans dès la réalisation de l'équipement technique du quartier, suivie d'un droit d'emption légal de la commune. Les communes peuvent également conclure des contrats de droit administratif avec les propriétaires. La loi cantonale révisée oblige également les communes à fixer dans le règlement communal un indice minimal d'utilisation du sol conforme à ce qui figure dans le PDc (nouvel art. 49, al. 2bis, LCAT), que ce soit pour les zones à bâtir nouvelles ou existantes, ce qui est à souligner, même si les valeurs sont faibles (cf. chapitre 4.24). Ces modifications de la LCAT constituent une base probante pour encadrer la mise en œuvre du PDc. Elles ne font cependant l'objet ni du présent examen, ni de l'approbation par le Conseil fédéral qui lui est associée.

3. Obligations pour les communes de se doter d'une politique de développement qualitatif de l'urbanisation

C'est en misant sur l'urbanisation vers l'intérieur que le canton prévoit l'essentiel de son développement. Ce concept est au cœur de la fiche U.01.2, dont le principe 1 présente dans quels domaines les communes sont invitées à agir avant de procéder à des extensions de la zone à bâtir qui, compte tenu de la situation de surdimensionnement général du canton, devraient rester l'exception : utilisation des surfaces non construites, réhabilitation de l'habitat, en particulier dans les centres anciens (détaillée dans la fiche U.01.3), valorisation des friches (objet de la fiche U.06) et densification du tissu bâti (notamment par augmentation de l'indice d'utilisation du sol). Alors qu'il revient aux communes de prendre les mesures pour valoriser ces différents potentiels, aucun niveau d'effort (notamment taux d'épuisement des réserves ou du potentiel de densification) n'est inscrit dans les différentes fiches concernées ; les communes sont cependant tenues de justifier que toutes les mesures ont effectivement été prises en ce sens avant de pouvoir envisager des extensions de la zone à bâtir. La méthodologie définie dans la directive relative au Rapport d'opportunité, qui fixe notamment les densités à prendre en compte dans le calcul des capacités d'accueil dans les zones à bâtir existantes, a été rendue contraignante suite à l'examen préalable.

C'est également dans la fiche U.01.2 que sont abordés les aspects de valorisation et de réaménagement des espaces publics avec préservation des espaces verts et de détente.

4. Principes et mandats d'aménagement portant sur des secteurs importants à réafficher, requalifier ou revaloriser

Le plan directeur définit en tant que secteurs importants à densifier ou revaloriser :

- les périmètres de centre : ces périmètres, introduits au principe 2 de la fiche U.01.2, se distinguent par leur diversité en équipements et services offerts à la population et leur qualité de desserte au moins satisfaisante en TP. L'indice d'utilisation minimale applicable est fixé à 0.5 dans la fiche U.02. Publié en juillet 2017 par le SDT, le *Guide pour la délimitation des périmètres de centres* présente les critères d'établissement des périmètres de centre plus en détail et fait obligation à 27 communes d'en définir un dans tout ou partie de leurs localités lors de l'élaboration de leur planification directrice ou dans le cadre de la planification régionale, et ce sur la base d'une ébauche contenue en annexe dudit document. Leur délimitation doit être approuvée par le SDT (cf. mandats de planification).
- les secteurs stratégiques : il s'agit de surfaces non construites ou à requalifier situés au centre des coeurs de pôles ou de communes satellites des pôles régionaux, destinés prioritairement à l'habitat. Ces secteurs disposent d'une qualité de desserte en transports publics bonne ou satisfaisante et doivent être mobilisés en priorité, sans que cette dernière notion ne soit davantage explicitée. L'indice d'utilisation minimale applicable est 0.7. Huit secteurs sont ainsi cités dans le PDc (fiche U.2, principe 5), sans justification (notamment comment le site répond concrètement aux critères fixés dans le PDc, les principaux conflits territoriaux, éventuellement la nécessité de mise en zone ou les emprises attendues sur les SDA) ni information sur leur potentiel d'accueil, leur affectation actuelle, leur horizon de planification, etc.

- les friches urbaines, industrielles et artisanales (U.6) : un inventaire cantonal établi en 2011 a permis d'identifier 33 friches pour une surface de 26 ha. La prise en compte de ce potentiel est essentiellement du ressort des communes et des régions, mais peut bénéficier d'un soutien technique, méthodologique, voire financier de la part du canton.

Réserve à l'approbation

La Confédération approuve le principe et les critères de définition des secteurs stratégiques, mais ne se prononce pas sur chacun d'eux individuellement, faute de bases suffisantes.

4.23 Délimitation du territoire d'urbanisation

Selon l'article 8, alinéa 1, lettre a, LAT, le plan directeur cantonal doit déterminer la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation, leur répartition dans le canton et la manière de coordonner leur expansion à l'échelle régionale. 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). Les classements en zone à bâtir de terrains situés à l'intérieur du territoire d'urbanisation ne peuvent eux-mêmes pas se faire automatiquement mais doivent remplir aussi les critères fédéraux au moment du classement souhaité, et en particulier ceux relatifs au dimensionnement des zones à bâtir, qui comprennent notamment la réponse à un besoin prévisible pour les quinze années suivantes.

La délimitation du territoire d'urbanisation est particulièrement importante lorsque celui-ci a pour but d'orienter l'extension des zones à bâtir. Dans le cas du canton du Jura, une étroite corrélation existe par contre entre cette délimitation et le redimensionnement des zones à bâtir conformément aux critères de la LAT, soit à la baisse. La tâche de la planification est dans ce cas prioritairement de réduire les zones à bâtir pour les rendre autant que possible conformes aux exigences légales fédérales ; la délimitation du territoire d'urbanisation, et en particulier son dimensionnement, vise dès lors principalement à répondre à cet impératif. Pour cette raison, d'une part, la plausibilisation des chiffres du territoire d'urbanisation présentés actuellement par le canton conduit à les revoir à la baisse et, d'autre part, une partie des mandats relatifs au territoire d'urbanisation sont présentés au chapitre 4.24 Garantie du dimensionnement des zones à bâtir.

Estimation des besoins futurs en territoires pour l'urbanisation dans l'ensemble du canton et justification de la répartition spatiale retenue, compte tenu de la stratégie cantonale de développement territorial

La fiche U.01 présente l'extension des surfaces affectées à l'urbanisation, fixée à 4'230 ha à l'horizon 2040, ainsi que leur répartition dans le canton, selon le tableau suivant :

Territoire d'urbanisation (ha)			
Type d'espace	2015	2040	Evolution 2015-2040
Pôles régionaux	2'260 ha	2'405 ha	+145 ha
Pôles industriels relais	690 ha	735 ha	+45 ha
Villages	1'195 ha	1'090 ha	-105 ha
Canton du Jura	4'145 ha	4'230 ha	+85 ha

La répartition ainsi exprimée rend déjà à ce stade plausible la volonté du canton de réorienter son développement prioritairement vers les parties de son territoire qu'il estime les plus appropriées pour répondre aux impératifs de durabilité économique et sociale : densification des secteurs stratégiques et des périmètres de centre, valorisation des réserves à bâtir et des friches dans le tissu bâti.

La plausibilisation effectuée conduit cependant à procéder à différents correctifs qui affinent ces constats.

L'évolution des surfaces dévolues à l'habitat (zones de centre, mixtes et d'habitation, dites CMH) est à mettre en relation avec l'effort de dézonage à consentir par le canton. Celui-ci peut être estimé en appliquant la méthodologie présentée dans la directive relative au Rapport d'opportunité éditée par le SDT à destination des communes, dont la dernière version (2018) a permis de préciser le calcul du dimensionnement des zones CMH à 15 ans. Cette plausibilisation, conservatrice au vu des densités insuffisantes utilisées dans la directive, entraîne une réduction de l'évolution de ces types de zones de 85 ha au minimum, pour les motifs suivants :

- à l'horizon 2030, une application de la méthodologie cantonale tenant compte de la révision du PAL de Delémont conduit à estimer la réduction des zones CMH à 230 ha, contre 170 ha selon le rapport technique de novembre 2018 ;
- à l'horizon 2040, compte tenu du potentiel de densification à mobiliser, la croissance des zones CMH peut être estimée de manière conservatrice à 25 ha, contre 50 ha selon le rapport technique de novembre 2018.

Quant à l'évolution des zones d'activités, le dossier du PDc établit à 45 ha leur augmentation d'ici 2040, à mettre en parallèle avec l'objectif d'améliorer puis de maintenir le ratio EPT/habitants au niveau cantonal. Cette croissance interviendra en principe exclusivement par une extension des zones d'intérêt cantonal (zones AIC), les autres zones d'activités étant soumises au principe de compensation. Au vu des réserves importantes en zone d'activités hors des zones AIC et la part importante de celles-ci qui ne semblent pas répondre à un besoin à 15 ans et devront dès lors faire l'objet d'une réévaluation dans le cadre de révision des PAL attendue d'ici 2025, un bilan net aussi positif n'apparaît pas plausible à l'horizon 2040. C'est pourquoi la Confédération réduit la valeur d'extension du territoire d'urbanisation dévolue aux zones d'activités de 10 ha pour la porter à 35 ha. Sur la base de ce chiffre, le canton postule des hypothèses de croissance à l'horizon 2040 de 8 à 10 ha pour les zones AIC de Haute-Sorne et de Courgenay, de 8 ha pour la Communance Sud, ainsi que la création d'une zone AIC de 8 à 10 ha à Saignelégier ou au Noirmont.

Enfin, en matière de zones d'utilité publique et de sport et loisirs, le canton prévoit une extension deux fois moins rapide ces 25 prochaines années que par le passé, pour une croissance d'1 ha par an pour tout le canton ; en l'absence de chiffres relatifs au taux

de construction des zones à bâtir actuelles, il n'est pas possible de déterminer précisément si cette estimation est surévaluée, mais le canton devra soumettre ces types de zones à un examen détaillé lors de la révision des plans d'affectation communaux. Sauf à répondre à des besoins ou à un contexte spécifiques dûment explicités, l'évolution du territoire d'urbanisation de ces types de zones devrait être similaire à celle des zones dévolues à l'habitat, qui pour rappel sera négative.

Au vu des résultats de l'analyse de plausibilité présentés ci-dessus sur les données fournies par le canton du Jura et des mandats inscrits dans le PDc ou complétés dans la décision d'approbation du Conseil fédéral fondée sur le présent rapport d'examen, la Confédération est en mesure d'approuver une valeur totale du territoire d'urbanisation corrigée de 4'135 ha à l'horizon 2040 pour l'ensemble des zones à bâtir du canton, valeur qui constitue un maximum et non un objectif : la différence avec le chiffre cantonal découle d'une plus forte réduction attendue des zones CMH à l'horizon 2030 (230 ha au lieu de 170), ainsi que des croissances plus faibles entre 2030 et 2040 (25 ha au lieu de 50 ha pour les zones CMH et 35 ha au lieu de 45 ha pour les zones d'activités). Cette valeur reflète de manière plausible l'effort de réduction nécessaire à entreprendre par le canton pour atteindre dans un délai raisonnable un taux d'utilisation des zones dévolues à l'habitat conforme aux exigences fédérales et le maintenir ensuite durablement.

A ce titre, au plus tard trois ans à dater de son entrée en vigueur, le canton du Jura inscrira dans son plan directeur une valeur totale plus basse et une répartition du territoire d'urbanisation actualisées sur la base d'une analyse de l'état de construction des autres types de zones que celles dévolues à l'habitat et une révision à la baisse de la part du territoire d'urbanisation dévolue aux zones d'activités. La répartition ainsi inscrite intégrera également les résultats des travaux de répartition de la croissance entre les communes constituant les pôles régionaux (en particulier coeurs de pôle de communes satellites) menés dans le cadre de la réalisation des plans directeurs régionaux.

Territoire d'urbanisation et surfaces d'assolement (SDA)

Selon l'article 30, alinéa 2, OAT, les cantons doivent garantir que leur part minimale de surface d'assolement selon le plan sectoriel fédéral soit respectée de manière durable. Pour le canton du Jura, cette part minimale se monte à 15'000 ha. La plausibilisation de l'inventaire cantonal des SDA mis à jour parallèlement à la procédure d'approbation du PDc et transmis à la Confédération a laissé ouvertes certaines questions. Le canton semble cependant disposer d'une marge suffisante pour considérer la coordination entre le PDc et le plan sectoriel des surfaces d'assolement comme assurée de manière à garantir le respect des dispositions légales au vu des emprises déclarées.

Modification

La valeur du territoire d'urbanisation (fiche U.01) est modifiée à 4'135 ha à l'horizon 2040 pour l'ensemble des zones à bâtir du canton, valeur qui constitue un maximum et non un objectif.

Mandat pour une prochaine adaptation du plan directeur

Au plus tard trois ans à dater de son entrée en vigueur, le canton du Jura inscrira dans son plan directeur une valeur totale et une répartition du territoire d'urbanisation révisées tenant compte des autres types de zones que celles dévolues à l'habitat.

4.24 Garantie du dimensionnement des zones à bâtir

La loi fédérale sur l'aménagement du territoire révisée a précisé les exigences posées à la création de nouvelles zones à bâtir. Les indications contraignantes du plan directeur visant à garantir le dimensionnement des zones à bâtir selon l'article 15 LAT s'appuient sur les directives techniques sur les zones à bâtir établies par le DETEC et la DTAP (ci-après DZB) entrées en vigueur simultanément le 1^{er} mai 2014 et sur les résultats obtenus en application de celles-ci.

1. Calcul et présentation de la situation en matière de zones à bâtir selon la méthode décrite par les directives techniques

Le taux cantonal d'utilisation (TCU) calculé par le canton atteint **90.7%**. Ce chiffre a été calculé sur la base des données les plus actuelles et du scénario de croissance de la population qu'il a choisi dans le cadre de sa stratégie de développement territorial. Le canton a pris comme référence un scénario de croissance de la population inférieur au scénario d'évolution de la population haut publié par l'Office fédéral de la statistique en mai 2016 ; pour les emplois au sein des zones CMH, il s'est appuyé sur un scénario de croissance supérieur à ce même scénario haut de l'OFS en se fondant sur le développement passé constaté. Les exigences des DZB sont respectées.

Ce taux significativement inférieur à 95% impose au canton de prendre des mesures spécifiques et d'établir un programme conséquent de réduction de ses zones à bâtir dévolues à l'habitat (zones CMH), afin d'atteindre aussi vite que possible un taux équivalent au minimum à 100% et de s'y maintenir ensuite au-dessus de manière durable.

2. Indications concernant les zones à bâtir

Compte tenu du bilan des zones à bâtir dans le canton et des nombreuses réserves existantes, la création de nouvelles zones ne pourra pas être un objectif prioritaire pour le canton, ce que confirme l'évolution annoncée du territoire d'urbanisation (voir chapitre 4.23 du présent rapport et fiche U.01). Au vu de la stratégie cantonale de développement présentée dans la CDDT, les extensions concerneront pour l'essentiel certains types d'espaces ou permettront de répondre à des besoins spécifiques, alors que les réductions seront bien plus importantes, en particulier pour les zones dévolues à l'habitation (CMH), le type de zone le plus répandu.

Les indications relatives aux zones à bâtir CMH sont l'objet de la fiche U.02. Le principe 1 de la fiche U.02 précise que le développement de nouvelles zones à bâtir CMH doit être coordonné à l'échelle régionale. Cette fiche définit les indices minimaux d'utilisation du sol à atteindre en fonction de la localisation de la zone à bâtir dans les différents types d'espaces, dans les périmètres de centre (IUS d'au moins 0.5) et dans les secteurs stratégiques (IUS d'au moins 0.7). Hors périmètre de centre et hors site stratégique, l'indice d'utilisation du sol minimal pour les zones d'habitation nouvelles et existantes est fixé à 0.25, ce qui est très faible pour atteindre l'objectif fixé dans cette même fiche de répondre au mandat constitutionnel d'une utilisation mesurée du sol et d'une occupation rationnelle du territoire. Quant aux zones d'activités, l'indice minimal d'utilisation du sol est fixé à 0.4 (0.6 pour les zones d'activités d'intérêt cantonal). Le PDc ne contient pas d'indication relative aux zones d'utilité publique.

En matière de densification, les communes sont tenues de justifier que toutes les mesures ont effectivement été prises en ce sens avant de pouvoir envisager des extensions de la zone à bâtir ; de plus, la priorité va à l'utilisation des surfaces libres de construction situées dans le tissu bâti, en particulier dans les périphéries de centres. Cependant, le principe 4 de la fiche U.01.1 réserve l'effort de densification aux secteurs disposant d'une bonne desserte en transports publics (TP) et réduit par conséquent les possibilités d'optimisation de l'utilisation du sol dans une majorité des communes. De ce fait, le canton s'expose à la conséquence négative de faciliter la création de nouvelles zones à bâtir là où l'accessibilité en TP et en mobilité douce est la moins bonne, puisque les efforts demandés antérieurement ou simultanément aux communes en faveur du développement vers l'intérieur y seraient moindres. Pour à la fois préciser et limiter les conséquences de cette disposition potentiellement contraire aux dispositions de la LAT en faveur du développement vers l'intérieur (art.2, al.2, let.a^{bis} et art.15, al.4, let.b LAT), et afin de respecter les principes de la CDDT, la densification ne doit d'une part pas être rendue impossible dans les pôles régionaux et leurs satellites, ni dans les pôles industriels relais ; d'autre part, dans les localités présentant une qualité de desserte en transports publics inférieure à bonne, la croissance de la population et des emplois à 15 ans autorisée par la création de nouvelles zones à bâtir ne peut excéder celle calculée pour la densification. Les modifications correspondantes sont effectuées par la Confédération dans la fiche U.02 Zones à bâtir destinées à l'habitat.

Le détail de la méthode de dimensionnement des trois types de zones CMH (habitation, mixtes et centrales) à utiliser lors de la révision des plans d'affectation, qui stipule notamment les valeurs d'objectifs de croissance de population et d'emploi par type d'espace de densité minimale, figure dans les annexes de la directive relative au Rapport d'opportunité éditée par le SDT à destination des communes. Ces éléments sont rendus contraints par la référence à la directive introduite dans la fiche U.02, Mandats de planification, Niveau communal, lettre b. Au vu du contenu de cette directive, celle-ci constitue une des bases à l'approbation de la Confédération ; dès lors, toute modification de son contenu devra lui être notifiée pour prise de connaissance ou pour examen et approbation, si les modifications présentent des effets importants sur le dimensionnement des zones à bâtir. La plausibilisation des valeurs de densité utilisées pour calculer la capacité d'accueil des zones à bâtir (Annexe 2, Tableau C) fait apparaître que celles-ci sont pour l'essentiel moins élevées que les densités qui résultent de l'application des valeurs cibles de la méthodologie fédérale de calcul (DZB). L'utilisation de ces valeurs inférieures ne doit pas préterer la capacité du canton à répondre aussi rapidement que possible aux exigences fédérales en matière de dimensionnement des zones à bâtir. Au vu de la faiblesse de certaines de ces valeurs de densité, la Confédération ne fait qu'en prendre connaissance et n'est pas liée par celles-ci.

Le PDc (fiche U.02, mandat de planification de niveau cantonal, lettre b) donne mandat au Service du développement territorial de garantir que la création de nouvelles zones CMH ne peut amener le canton à dépasser la valeur qu'elles atteignaient le 1^{er} janvier 2015, et ce tant que le taux d'utilisation cantonal n'est pas conforme aux dispositions fédérales. Selon l'article 5a, alinéa 4, OAT, les cantons dont les zones à bâtir sont nettement surdimensionnées, ce qui est le cas du Jura, doivent globalement les réduire.

De ce fait, le canton n'approuvera la création ou l'extension de zones à bâtir dévolues à l'habitat que si celle-ci est compensée par une réduction de zones à bâtir d'une surface qui lui est plusieurs fois supérieure ; cette réduction de la somme des zones à bâtir dévolues à l'habitat que connaissait le canton le 1^{er} janvier 2015 (date de référence)

pourra intervenir dans la commune ou ailleurs dans le canton, simultanément ou antérieurement.

A ce titre, tant que le taux cantonal d'utilisation des zones dévolues à l'habitat sera inférieur à 95%, reflétant un net surdimensionnement de ce type de zones dans le canton, celui-ci notifiera à l'ARE les décisions d'approbation des révisions totales des plans d'affectation communaux. La Confédération sera ainsi en mesure de suivre les progrès réalisés par le canton et de s'assurer notamment que les réductions approuvées ne dérogent pas aux exigences fédérales.

Quant aux emprises sur les SDA lors de la création de zones à bâtir, l'examen des dispositions de la fiche U.01.4, notamment au regard de l'article 30, alinéa 1^{bis}, OAT (objectifs que le canton également estime importants qui ne peuvent pas être atteints judicieusement sans recourir aux surfaces d'assolement et utilisation optimale du projet justifiant la nouvelle mise en zone à bâtir) est effectué au chapitre 4.26 du présent rapport.

Modifications

Le principe 4 de la fiche U.01.1 est modifié comme suit : « L'urbanisation est densifiée dans les pôles régionaux, dans les pôles industriels relais et dans les secteurs disposant d'une bonne desserte en transports publics, particulièrement à l'intérieur des secteurs stratégiques et des périmètres de centre ».

Le principe 1d de la fiche U.01.2 est modifié comme suit : « densifier le tissu bâti en augmentant l'indice d'utilisation du sol dans les secteurs centraux-stratégiques, dans les périmètres de centre des pôles régionaux et des pôles industriels relais et ainsi que dans les secteurs bénéficiant d'une bonne desserte en transports publics. »

Le mandat de planification de niveau cantonal, lettre c de la fiche U.02 est complété comme suit : « [...]. Dans les localités présentant une qualité de desserte en transports publics inférieure à bonne, la croissance de la population et des emplois à 15 ans autorisée par la création de nouvelles zones à bâtir ne peut excéder celle calculée pour la densification ».

Réserves à l'approbation

La directive relative au Rapport d'opportunité fait partie intégrante du contenu du plan directeur.

La Confédération prend connaissance des valeurs de densité contenues dans le plan directeur et la directive relative au Rapport d'opportunité pour dimensionner les zones dévolues à l'habitat ; celles-ci ne l'engagent pas.

Le canton n'approuvera la création ou l'extension de zones à bâtir dévolues à l'habitat que si celle-ci est compensée par une réduction d'une surface de zones à bâtir qui lui est plusieurs fois supérieure ; cette réduction de la somme des zones à bâtir dévolues à l'habitat que connaissait le canton le 1^{er} janvier 2015 pourra intervenir dans la commune ou ailleurs dans le canton, simultanément ou antérieurement.

Tant que ses zones dévolues à l'habitat seront nettement surdimensionnées, le canton notifiera à l'ARE les décisions d'approbation des révisions totales des plans d'affectation communaux.

3. Instruments nécessaires aux déclassements

Le canton affiche un net surdimensionnement en particulier des zones à bâtir à vocation d'habitation et doit indiquer dans son plan directeur, conformément à l'article 5a, alinéa 4, OAT, les mesures et le délai pour remplir les exigences découlant de l'article 15 LAT, et en particulier son alinéa 2, relatif à la réduction des zones à bâtir surdimensionnées.

La fiche U.02 fixe au 31 décembre 2024 le délai qu'ont les communes pour réviser leur plan d'affectation conformément aux dispositions légales révisées et au nouveau plan directeur cantonal. Dans cette même fiche, le canton fixe au 31 décembre 2021 le délai qu'ont les communes pour avoir engagé la procédure. Passé ce délai, le canton élabore lui-même, par substitution, les planifications communales.

La réduction des zones surdimensionnées est exigée dans la fiche U.02, ce qui peut faire croire que seules les zones dévolues à l'habitat (CMH) doivent être réexaminées lors de la révision des plans d'affectation.

Les mesures à prendre par les communes prévues dans la fiche U.02 peuvent être de différents ordres:

- restitution de zones à bâtir à la zone agricole, en particulier pour celles dont la desserte en transports publics est marginale ou inexiste ;
- restitution de zones à bâtir à la zone agricole les terrains situés dans des biotopes inscrits dans un inventaire fédéral ou cantonal ou ayant une fonction de mise en réseau suprarégionale ;
- réaffectation de terrains libres en zones à vocation d'habitation à la zone verte ;
- réévaluation du statut des zones de maisons de vacances, affectées à la zone agricole ou à d'autres types de zones à bâtir suivant leur situation.

Si ces principes établissent quels sont les secteurs à traiter prioritairement et de quelle manière, le volume de zones CMH à traiter par commune découle de l'application de la méthodologie développée dans la directive sur le Rapport d'opportunité mentionnée plus haut. Les communes doivent évaluer dans ce cadre la capacité d'accueil de leurs zones CMH et la comparer aux besoins prévisibles en habitants et emplois pour les quinze prochaines années correspondant au type d'espace auquel elles appartiennent. Au préalable, les communes qui répondent aux critères doivent délimiter un périmètre de centre (cf. fiche U.01.2 Développement de l'urbanisation vers l'intérieur).

Une estimation effectuée sur la base de cette méthode transmise en janvier 2019 par le canton établit à **255 ha** le total des surfaces en zones CMH dont disposeraient les communes excédentaires par rapport à leurs besoins à quinze ans. Parallèlement, l'application de cette méthodologie fait apparaître un besoin de création de zones à bâtir de près de **60 ha** ; la révision récente du PAL de la commune de Delémont a cependant permis de constater que les travaux de planification peuvent différer sensiblement des valeurs estimées. De plus, comme établi au point 2 du présent chapitre, la Confédération ne fait que prendre connaissance des valeurs de densité utilisées dans ce calcul, car elles sont trop basses pour permettre au canton de répondre aux exigences fédérales en matière de dimensionnement des zones à bâtir et d'atteindre dans les meilleurs délais un TCU qui leur soit conforme. En conclusion, au vu, d'une part, des résultats issus de ce calcul cantonal, des remarques formulées à son égard ainsi que de l'étude réalisée par le canton en 2015 qui posait les bases de la stratégie de réduction des zones dévolues à l'habitat, et, d'autre part, de la nécessité de parvenir aussi vite que

possible à un taux cantonal d'utilisation conforme aux exigences fédérales, la Confédération fixe à **230 ha** au minimum l'objectif de réduction des zones CMH à l'horizon 2030 pour le canton, que ce soit par déclassement hors de la zone à bâti, affectation à un autre type de zones à bâti, s'il existe un besoin selon l'article 15, alinéa 1, LAT, ou gel indéterminé de leur constructibilité. La Confédération procède à la modification correspondante de la fiche U.02. A défaut d'atteindre un taux cantonal d'utilisation conforme aux exigences fédérales, le canton devra concrétiser d'éventuelles mesures correctives bien avant l'entrée en vigueur d'un futur plan directeur cantonal en 2029. Dans les actualisations à venir du calcul du TCU, le canton tiendra en particulier compte des dispositions du chapitre 4.3 des DZB : les améliorations du TCU liées à des réaffectations de zones CMH à d'autres types de zones à bâti, y compris les zones de transport, ne doivent pas permettre de contourner les prescriptions du chapitre 3 des DZB.

Compte tenu de la complexité de la tâche dévolue au canton et aux communes, touchant un peu moins de 10% de l'ensemble des surfaces affectées à ces types de zones en 2015 et près de 90% des communes, ainsi que des différentes échéances fixées dans le PDc pour mettre en œuvre le dispositif de mise en conformité à la LAT révisée, le canton, comme indiqué dans le courrier du Gouvernement jurassien du 26 mars 2019, est invité à mettre à l'enquête, au plus tard lors du premier trimestre 2020, des zones réservées cantonales sur les secteurs de zones à bâti dévolues à l'habitat susceptibles de devoir faire l'objet d'une réduction. Pour ces mêmes motifs, le canton informera annuellement l'ARE sur l'état d'avancement des mesures prises par lui-même ou par les communes pour bloquer la constructibilité des surfaces dépassant les besoins à 15 ans.

Modification

La fiche U.02 est modifiée comme suit : Principe 7, nouvelle lettre d : « Afin de permettre au canton d'atteindre un taux cantonal d'utilisation conforme aux exigences fédérales aussi rapidement que possible, la réduction des zones dévolues à l'habitat portera au minimum sur 230 ha de zones à bâti non construites à l'horizon 2030 ».

Réserve

Afin de garantir le redimensionnement des zones à bâti des communes surdimensionnées qui n'ont pas encore procédé à la révision de leur plan d'affectation, le canton mettra à l'enquête, au plus tard lors du premier trimestre 2020, des zones réservées cantonales sur les secteurs de zones à bâti dévolues à l'habitat susceptibles de devoir faire l'objet d'une réduction.

Mandat d'information

A partir de 2019, le canton transmettra annuellement à l'ARE des informations détaillées sur l'état d'avancement des mesures prises par lui-même et par les communes pour bloquer la constructibilité des surfaces dépassant les besoins à 15 ans, ainsi que sur l'état d'avancement des réductions de zones à bâti effectuées sur l'ensemble du territoire cantonal.

4. Coordination supracommunale en matière de dimensionnement des zones à bâti

La coordination à l'échelle régionale du développement des nouvelles zones à bâti destinées à l'habitat est expressément mentionnée au principe 1 de la fiche U.02, et est

ensuite précisée par les mandats de planification de niveau régional. Les plans directeurs régionaux ont également pour tâche de traiter, à l'échelle des pôles régionaux, de la répartition de la croissance démographique et économique (mandat de planification de niveau régional, fiche U.01). Si les pôles régionaux doivent disposer d'un plan directeur régional en vigueur d'ici au 31.12.2021 (répartition, dimensionnement des zones à bâtir destinées à l'habitat, localisation des friches et des secteurs stratégiques, éventuelles extensions de la zone à bâtir), le plan directeur régional est optionnel pour les pôles industriels relais et les villages.

En matière de zones d'activités, leur statut intercommunal doit être garanti, hormis dans le cas où l'extension de la zone répond au besoin d'agrandissement d'une entreprise existante (fiche U.03). Cette exception est nuancée dans le chapitre 4.25 du présent rapport d'examen,

Quant aux constructions et installations publiques (fiche U.07), sont distinguées celles dont le cercle des bénéficiaires s'étend au-delà des limites communales, à traiter en principe au niveau des plans directeurs régionaux, voire, pour celles liées à une planification sectorielle cantonale, dans le plan directeur cantonal, qu'il convient de localiser dans les pôles régionaux et les pôles industriels relais, et celles qui permettent de répondre à une offre de proximité, pour lesquelles une collaboration intercommunale est encouragée (mutualisation).

Il revient au service en charge de l'aménagement du territoire de vérifier la conformité des projets d'aménagement local et la légalité des planifications, sur la base des informations contenues dans le rapport d'opportunité et du rapport explicatif et de conformité joints par la commune. La Confédération rappelle qu'en ce qui concerne l'évaluation des besoins ou la recherche d'alternatives, la coordination au-delà des frontières communales doit être établie lors de chaque planification d'affectation, indépendamment de la situation de la commune concernée ou de l'état de ses réserves.

5. Controlling

Le service en charge de l'aménagement du territoire a pour tâche de contrôler l'état d'avancement du travail de redimensionnement des zones à bâtir destinées à l'habitat afin de respecter le délai fixé fin 2024 aux communes. De cette tâche découle notamment l'établissement d'un état annuel des zones à bâtir du canton qui a déjà été transmis annuellement à l'ARE ces dernières années.

Le dossier du PDc ne s'exprime pas davantage sur le controlling à mettre en place.

4.25 Système de gestion des zones d'activités

Les exigences liées aux zones d'activités économiques sont mentionnées dans les fiches U.03 (zones d'activités) et U.03.1 (zones d'activités d'intérêt cantonal AIC). Mandat est donné au service en charge de l'aménagement du territoire, en collaboration avec le service en charge de l'économie et de l'emploi, d'élaborer un concept cantonal de gestion des zones d'activités. Ce mandat vise à répondre à l'article 30a OAT, sans qu'une date pour sa concrétisation ne soit énoncée. Il convient ici de rappeler que la mise en place d'un tel système constitue un préalable à la création de toute nouvelle zone ou extension de zone de ce type. L'article 30a, alinéa 2, OAT impose en outre que

toute création ou extension de zone d'activités (y c. les zones AIC et les agrandissements pour entreprises existantes) s'inscrit dans le cadre d'un concept cantonal de gestion des zones d'activités. Les principes 6 et 7 de la fiche U.03 Zones d'activités, non conformes au droit fédéral, sont modifiés en conséquence par la Confédération.

Modifications

La fiche U.03 Zones d'activités est modifiée comme suit :

Principe 6 : « La création ou l'extension d'une nouvelle zone d'activités [...] ».

Principe 7 : « Il est possible de déroger aux conditions b, c et d du principe d'aménagement 6, si l'extension de la zone d'activités [...] ».

Zones d'activités d'intérêt cantonal (AIC)

La fiche U.03.1 remplace la version approuvée par la Confédération le 18 décembre 2014. Le canton est invité à se reporter aux remarques formulées dans le rapport d'examen de l'ARE du 9 décembre 2014 sur lequel était basée la décision d'approbation : les cinq sites présents sur la carte de synthèse actuelle du PDc y avaient été approuvés en tant que pôles de développement seulement.

La carte de synthèse du PDc présente désormais les sites des deux zones AIC labellisées comme des données de base, alors que les trois zones AIC potentielles sont considérées comme du contenu du PDc, sans précision d'un état de coordination. Au vu des informations transmises par le Gouvernement jurassien dans son courrier du 26 mars 2019, les sites des zones AIC de Glovelier (ZA de la microrégion de la Haute-Sorne - ZAM), de Courroux (Innodel), de Delémont (La Communance-Sud), ainsi que de Courgenay (Sedrac), sont approuvés en coordination réglée. Quant au site de Boncourt (La Queue-au-Loup), il est approuvé en coordination en cours. Le canton procèdera aux modifications correspondantes de la fiche et de la carte de synthèse. Pour que le site de Boncourt (La Queue-au-Loup) soit approuvé en coordination réglée, le canton procédera à une adaptation du PDc qu'il soumettra à la Confédération pour approbation en joignant les informations suffisantes correspondantes (besoin existant et extensions futures, intérêts en jeu, pesée des intérêts effectuée à ce stade, informations cartographiques plus précises). Dans l'intervalle, aucune extension des zones d'affectation concernées ne pourra intervenir dans cette zone AIC.

Le principe d'aménagement 5 prévoit que des zones AIC supplémentaires puissent être réalisées dans les Franches-Montagnes sur l'axe Saignelégier - Les Bois et dans l'agglomération de Delémont dans le « Territoire de confluences ». S'il souhaite à l'avenir les voir approuver par la Confédération en coordination réglée, le canton est invité à informer sur les effets attendus et les modalités de coordination et de traitement des conflits à résoudre avec d'autres utilisations du territoire, notamment agricoles (surfaces d'assoulement) de ces sites potentiels, sur la pesée des intérêts effectuée à ce stade ; il conviendra en outre de fournir des informations cartographiques plus précises sur le ou les sites retenus.

Le canton a renoncé à tout principe de compensation pour les mises en zone AIC. Il justifie ce choix dans le dossier du PDc en se fondant notamment sur l'objectif fixé dans la CDDT d'atteindre un emploi pour deux habitants dès 2030. Cette stratégie ne dispense aucunement que doive d'une part être justifié le besoin de toute nouvelle mise en zone d'activités lors de la planification ultérieure et, d'autre part, qu'il soit procédé aux réductions correspondantes des zones d'activités qui dépasseraient les besoins des 15

prochaines années. De plus, au vu des nombreuses réserves non construites à disposition en zone d'activités à travers le canton, qui se montent selon la statistique cantonale à 94.4 ha au 1^{er} janvier 2019, dès que le canton disposera de plus de 100 ha de zones d'activités non construites, les créations ou extensions de zones à bâtir AIC ne pourront intervenir que si une réduction ou des mesures de sécurisation (p.ex. création de zones réservées) ont été prises au préalable ou simultanément sur une surface équivalente de zones d'activités non construites. La Confédération a procédé à la modification correspondante.

Modifications

Les sites des zones AIC de Glovelier (ZA de la microrégion de la Haute-Sorne - ZAM), de Courroux (Innodel), de Delémont (La Communance-Sud) ainsi que de Courgenay (Sedrac), mentionnés dans les principes 3 et 4 de la fiche U.03.1, sont approuvés en coordination réglée. Le site de la zone AIC de Boncourt (La Queue-au-Loup) est approuvé en coordination en cours. Les régions évoquées dans le principe 5 sont à considérer comme des territoires d'investigation.

La fiche U.03.1 est modifiée comme suit : Principe 8 : « Le classement ou l'extension de nouveaux terrains en zone AIC n'est pas soumis à l'obligation de compenser par la réduction ou la sécurisation d'une surface équivalente affectée en zone d'activités dans la commune, la région ou le district que si le canton vient à disposer de plus de 100 ha de zones d'activités non construites ».

4.26 Autres thèmes liés au domaine de l'urbanisation

1. Surfaces d'assolement

Remarque préliminaire : la coordination avec les SDA s'opérant dans de multiples domaines, le présent rapport contient d'autres éléments d'analyse sur ce thème dans les chapitres y relatifs (en particulier délimitation du territoire d'urbanisation).

La LAT révisée introduit de nouvelles exigences quant à la mise en zone à bâtir de surfaces d'assolement (SDA), valables également si le canton garantit encore sa part minimale, et même s'il prévoit le principe de compensation lors de leur utilisation. Ces exigences introduites aux articles 3 et 15 LAT et détaillées à l'article 30, alinéa 1bis, OAT consistent en un renforcement de la pesée des intérêts à effectuer en amont de tout projet de mise en zone, ainsi qu'en la démonstration que le projet répond à un besoin que le canton estime important et que l'utilisation optimale des surfaces pressenties en fonction de l'état des connaissances est garantie.

La fiche U.01.4 développe les principes et les instruments de mise en œuvre que le canton prévoit pour mettre en conformité le PDc à ces nouvelles exigences.

Inventaire

Dans le cadre du présent examen, le canton a transmis les données de son inventaire SDA. Celles-ci ont été examinées par l'ARE. Alors que le canton fait état de 16'076 ha de SDA à son inventaire, soit près de 1076 ha de plus que la surface minimale à garantir (qui est de 15'000 ha), l'examen de la Confédération arrive au résultat légèrement inférieur de 15'966 ha, chiffre qui permet cependant au canton de conserver une marge

suffisante par rapport à la part minimale qui lui est dévolue par le plan sectoriel. La différence entre les chiffres transmis par le canton et ceux établis par la Confédération fait l'objet de discussions menées parallèlement afin de parvenir à terme à un chiffre consolidé.

Respect de l'article 30, alinéa 1bis, OAT

Outre les références qui y sont faites directement, la fiche U.01.4 contient diverses dispositions visant à mettre cet article en œuvre :

- La démonstration qu'aucune autre solution sans emprise sur les SDA n'est envisageable renvoie à la nécessaire recherche d'alternatives.
- Une liste exhaustive des types de projets répondant à « un objectif que le canton également estime important ». L'appartenance d'un projet donné à une catégorie de cette liste extrêmement vaste, si elle peut constituer un indice, n'exempte pas les autorités de mener une pesée des intérêts qui concrétise explicitement, lors de la procédure d'affectation ou de projet, en quoi le projet répond à un objectif que le canton estime important : un simple renvoi à ladite liste est insuffisant et ne saurait lier les autorités - c'est particulièrement le cas de la création de zones à bâtir visant à répondre à la croissance attendue ou des projets inscrits dans les plans directeurs régionaux ; cette concrétisation devra intervenir soit dans le rapport explicatif au sens de l'article 47 OAT, soit dans le rapport accompagnant le projet pour les autres procédures relevant de l'aménagement du territoire, soit dans la décision d'approbation correspondante. La modification correspondante est effectuée par la Confédération dans la fiche U.01.4.
- La démonstration de l'utilisation optimale au sens de l'article 30, alinéa 1bis, lettre b, OAT, est à effectuer dans les mêmes documents, en remplaçant cumulativement trois conditions. Comme pour le principe d'aménagement précédent, ces conditions, toutes fondées qu'elles soient, ne sauraient légalement être exhaustives, mais fournissent des indices constants en ce sens. De plus, s'il est appréciable que soit restreint le morcellement des SDA et que soit limitée l'emprise au sol des aires de stationnement, l'indice minimal d'utilisation de 0.4 prévu est loin de garantir a priori le respect des dispositions légales.

Modification

Le principe d'aménagement 4 de la fiche U.01.4 est complété comme suit : « e) [...]. L'appartenance d'un projet à une catégorie de cette liste, si elle constitue un indice, n'exempte pas les autorités de mener une pesée des intérêts qui concrétise explicitement, lors de la procédure d'affectation ou de projet, en quoi le projet répond à un objectif que le canton estime important ».

Réserve à l'approbation

L'indice minimal d'utilisation de 0.4 prévu pour la création de zones à bâtir en emprise sur des surfaces d'assolement ne garantit pas le respect a priori des dispositions légales.

2. Installations commerciales

Selon la fiche U.04, le canton lie désormais l'implantation des installations commerciales à l'existence d'un périmètre de centre, portion de certaines communes caractérisé

sée par une diversité d'équipements et services ainsi que par une desserte satisfaisante en TP (fiche U.01.2). La typologie cantonale des installations commerciales, fondée sur la surface de vente et le type de commerces, induit des critères de localisation supplémentaires et plus contraignants au sein de l'armature urbaine cantonale. S'y ajoutent des conditions relatives à l'accessibilité en mobilité douce, à la construction et au stationnement, qui vont dans le sens d'une utilisation mesurée du sol.

L'ARE attire l'attention du canton sur le fait que la création de nouvelles zones d'activités prévues pour accueillir des installations commerciales presuppose la mise en place explicite d'un système de gestion régionale des zones d'activités. Cette exigence découle de l'article 30a, alinéa 2, OAT.

3. Equipements d'hébergement et touristiques

La fiche U.05 expose en premier lieu comment déterminer si l'impact d'un projet d'équipement d'hébergement ou touristique justifie son inscription dans le PDc. Elle détaille ensuite les critères de localisation et les principes de qualité que les projets inscrits dans le PDc doivent remplir et respecter, ainsi que la procédure d'affectation à suivre (plan spécial régional, voire cantonal). La fiche U.05 ne détaille cependant pour l'heure aucun projet, bien que la partie explicative fasse état de trois d'entre eux : la valorisation de l'étang de la Gruère, le musée suisse de la distillation et le développement de Jurassica.

4. Constructions et installations publiques

Alors que la fiche U.07 traite de manière générale des constructions et installations publiques, le PDc introduit également quatre sous-fiches pour divers équipements (établissements scolaires, santé, sports, stands de tir). Si des projets de constructions et d'installations publiques ont une incidence importante sur le territoire et l'environnement, il convient de les ancrer dans le PDc, conformément à l'article 8, alinéa 2, LAT et aux dispositions correspondantes du Complément au Guide de la planification directrice (ARE, 2014).

La fiche U.07 ne contient aucun principe relatif à la démonstration de l'impossibilité d'utiliser des terrains existants avant d'envisager la création de nouvelles zones pour accueillir les constructions prévues. Pour cette raison, la création de nouvelles zones de ce type est soumise à une justification du besoin et à la démonstration de l'impossibilité d'utiliser des terrains existants. Dans l'intervalle, le canton vérifiera que ce point est respecté lors de l'examen et l'approbation des plans d'affectation.

Mandat pour le développement du plan directeur

Inscrire dans le plan directeur les principes relatifs aux conditions préalables à remplir avant d'envisager la création de nouvelles zones à bâtir pour l'accueil de constructions et d'installations publiques, notamment quant à la recherche d'alternatives au sein des zones à bâtir existantes.

5. Aire d'accueil pour les gens du voyage

La fiche U.07.5 Aire pour les gens du voyage est une modification de la fiche 1.09.5 du plan directeur actuel. Cette fiche avait fait l'objet d'un examen préalable par la Confédération en 2015 (cf. rapport d'examen préalable ARE du 10 mars 2015). Le site de Délémont-Est prévu alors est aujourd'hui abandonné.

La fiche U.07.5 a pour objectif de définir deux aires pour les gens du voyage : une aire de passage, dans la région de Porrentruy-Ouest, destinée prioritairement aux communautés suisses et une aire de transit, dans la région de Delémont-Ouest, destinée aux communautés étrangères.

En effet, le canton disposait jusqu'en 2014 d'un emplacement provisoire pour les gens du voyage qui n'est aujourd'hui plus disponible. La Confédération salue donc vivement la volonté du canton de Jura de créer deux aires d'accueil. Les démarches entreprises vont pleinement dans le sens des recommandations formulées dans le rapport « Les gens du voyage et l'aménagement du territoire. La situation en 2010 » publié par la Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage (2010).

Les sites retenus offrent l'avantage d'être à proximité immédiate de jonctions autoroutières ; leurs impacts sur le territoire restent relativement faibles. Les aires pour les gens du voyage prévues à Porrentruy-Ouest et à Delémont-Ouest sont approuvées en coordination réglée.

6. Résidences secondaires

Le canton a introduit une nouvelle fiche (U.09) dans son plan directeur pour traiter la problématique des résidences secondaires.

Les mandats de planification confiés au Service du développement territorial et aux communes visent à un développement équilibré entre résidences principales et secondaires.

L'ARE prend note qu'une loi cantonale sur les résidences secondaires fixant la procédure permettant de déterminer les bâtiments caractéristiques du site conformément à l'article 6 ORSec devrait être présentée prochainement au Parlement (rapport sur la consultation, p. 73). Le principe d'aménagement 2b de la fiche U.09 ne peut donc être ni évalué ni approuvé. Ce point pourra être introduit lors d'une adaptation ultérieure en justifiant la disposition sur la base de la législation mise en place.

Réserve à l'approbation

En l'absence d'informations sur la législation cantonale sur les résidences secondaires en cours d'élaboration, le principe d'aménagement 2b de la fiche U.09 n'engage pas la Confédération.

4.3 Mobilité

Toutes les fiches relatives aux transports, à l'exception de celle concernant l'aviation civile (fiche 2.09 du plan directeur en vigueur), ont été révisées. La fiche relative aux lignes de transport d'électricité - qui appartient au chapitre Transports et communications du plan directeur en vigueur - sera transférée par le canton dans un autre chapitre du plan directeur révisé (2^e étape de la révision).

4.31 Transports publics (TP)

Liaisons extérieures par les transports publics

Dans la fiche M.01, le canton montre comment il souhaite que soient garanties et renforcées les connexions par les TP vers l'extérieur (reste de la Suisse et France voisine).

Les principes d'aménagement ont été reformulés suite à l'examen préalable afin de montrer, pour les éléments qui relèvent de la compétence fédérale, qu'il s'agit d'une volonté cantonale et qu'à ce titre ils ne lient pas la Confédération.

Liaisons et réseaux internes de transports publics

Pour répondre aux objectifs contenus aussi bien dans la loi cantonale sur les TP que dans la Conception directrice des transports publics approuvée par le Parlement jurassien en 2016, la qualité de la desserte en TP doit être améliorée à l'intérieur du canton. La fiche M.02 fixe des principes généraux en ce sens. Quant à la fiche M.02.1, elle traite spécifiquement du réseau de TP dans l'agglomération de Delémont.

Le canton a tenu compte des mandats de l'examen préalable et a reformulé ici aussi les principes de la fiche M.02 afin de les afficher comme des objectifs cantonaux qui n'engagent pas la Confédération.

Une fiche présentée à l'examen préalable définissait les mesures concrètes à prendre. Suite aux remarques de la consultation et de l'examen préalable, cette fiche a été supprimée. Si les objectifs posés dans le PDc sont conformes à la vision présentée dans la CDDT, le chapitre Mobilité reste ainsi très général. Il ne permet pas concrètement la coordination des politiques sectorielles à incidence spatiale entre les instances cantonales et fédérales à l'échelle des projets.

Le plan directeur cantonal ne comprend donc pas explicitement de projets de transports publics au sens de l'article 8, alinéa 2, LAT. Il n'est de ce fait pas garanti que certains projets, notamment ceux qui ne sont pas intégrés aux plans sectoriels de la Confédération, disposent d'une base de planification suffisante. C'est pourquoi le canton doit être invité à réévaluer sa façon de traiter les projets, de transports notamment, dans le plan directeur cantonal.

Mandat pour le développement du plan directeur

Le canton est invité à réexaminer la possibilité de traiter les projets de mobilité à incidence spatiale importante comme des projets individuels dans le plan directeur, de façon à y inscrire les mandats nécessaires à leur réalisation ainsi que leur état de coordination.

La halte de la Communance constitue un cas particulier puisque la coordination a été effectuée dans le projet d'agglomération (PA) de Delémont de 2^e génération. Elle est inscrite dans le principe 2 de la fiche M.02.1 Réseau de transports publics dans l'agglomération de Delémont. Conformément à la décision du DETEC du 9 août 2016 s'appuyant sur le rapport d'examen ARE du 27 juillet 2016, la halte de la Communance a été approuvée en coordination réglée. Un cofinancement de la Confédération pour la halte ferroviaire de la Communance est soumis aux conditions mentionnées dans l'annexe spécifique (annexe 7) de l'Accord sur les prestations pour le projet d'agglomération de Delémont de 2e génération.

Remarque

Conformément à la décision du DETEC du 9 août 2016, la halte de la Communance mentionnée dans la fiche M.02.1 Réseau de transports publics dans l'agglomération de Delémont est considérée comme coordination réglée.

La fiche M.02.1 mentionne en outre au principe 6 la création d'une nouvelle liaison routière à l'Est de Delémont (mesure 3.02 du PA de Delémont de 3^e génération). Selon le rapport d'examen de la Confédération sur le PA de Delémont ainsi que le message relatif à l'arrêté fédéral sur les crédits d'engagement alloués à partir de 2019 pour les contributions aux mesures prises dans le cadre du programme en faveur du trafic d'agglomération, l'effet du PA de Delémont est insuffisant. Par conséquent, la Confédération ne prévoit pas, à l'heure actuelle, de cofinancer le PA de Delémont de 3^e génération.

4.32 Réseau routier et stationnement

Réseau routier

Le plan directeur du canton du Jura ne contient plus de fiche relative à la route nationale A16 puisque celle-ci est maintenant construite et en service sur tout le territoire cantonal. Les fiches concernent la route principale H18 (M.04) ainsi que le réseau des routes cantonales (M.05).

La fiche M.04 indique que le transfert de l'actuelle H18 Delémont – Bâle du réseau des routes principales vers le réseau des routes nationales est prévu dès 2020. Un projet d'évitement de Delémont sera ensuite lié aux décisions des offices fédéraux compétents. L'OFEV signale que la H18 coupe le corridor à faune d'importance suprarégionale JU 4.4. En lien avec les mesures de remise aux exigences actuelles, il est donc important qu'un passage à faune spécifique soit réalisé.

La fiche M.05 décrit le réseau des routes cantonales en rappelant la fonction à remplir par les différents types de routes et en précisant certains principes d'aménagement. La carte annexée à la fiche mentionne, à titre indicatif, les tronçons à améliorer. La CFNP signale que plusieurs tronçons touchent des objets IFP ou ISOS.

Stationnement

Le PDc contient deux fiches nouvelles sur cette thématique, l'une sur la gestion du stationnement en général (M.06) et l'autre concernant plus précisément le stationnement d'entreprise (M.06.1). Elles fixent des principes généraux de dimensionnement et de coordination avec les différents modes de transports pour encourager le report modal. L'objectif principal est de réduire l'impact sur le territoire des surfaces dédiées au stationnement, en particulier dans les zones d'activités et les centres commerciaux. Les aires de stationnement en extérieur ne pourront ainsi plus dépasser 1'800 m². Le PDc définit de plus l'obligation d'élaborer un plan de mobilité pour les entreprises de plus de 20 employés, mesure à saluer puisqu'elle devrait permettre de réduire l'emprise des surfaces de stationnement dans les zones d'activités. A noter que le SDT a établi récemment dans ce domaine un guide à l'attention des entreprises et des collectivités publiques mentionné sous Références.

4.33 Mobilité douce

Le plan directeur traite des itinéraires cyclables (M.07) et des chemins pour piétons (M.08) en définissant certains principes d'aménagement ainsi que les mandats de planification des différentes autorités. Les communes doivent intégrer la problématique de la mobilité douce dans leur planification, notamment dans les plans directeurs communaux des circulations et le plan d'aménagement local. Pour les itinéraires cyclables, il existe un plan sectoriel cantonal établi en 1994 et régulièrement actualisé depuis, la dernière fois en 2017.

4.34 Transport de marchandises

Le plan directeur cantonal contient désormais une fiche nouvelle sur le transport de marchandises (M.03) qui concerne aussi bien le transport routier que ferroviaire. Suite à la demande formulée lors de l'examen préalable, la fiche mentionne, sous références, la conception relative au transport ferroviaire de marchandises approuvée par le Conseil fédéral le 20 décembre 2017.

Afin de répondre aux besoins du district de Porrentruy, une plate-forme unique de transbordement rail-route doit être aménagée à Alle (cf. principe d'aménagement 4 de la fiche M.03). Le plan directeur ne fournit aucune information sur l'emplacement et les interventions nécessaires à la réalisation de cette infrastructure. Le projet n'était pas mentionné dans la version du plan directeur transmise pour l'examen préalable. La CFNP signale que Alle est désigné d'intérêt national par l'ISOS.

Remarque

S'il devait s'avérer nécessaire d'approuver le projet de plate-forme de transbordement rail-route à Alle comme coordination réglée dans le plan directeur, sa simple évocation dans un principe de la fiche M.03 ne constituerait pas une base suffisante.

5 Forme

5.1 Conception générale du plan directeur

Par rapport au plan directeur en vigueur, la structure des fiches a été légèrement modifiée. Dans la partie explicative, dorénavant placée après la partie contraignante, le contexte et les enjeux sont bien montrés et documentés. Les fiches du PDc sont concises et offrent une bonne vue d'ensemble de la situation dans le canton.

Les fiches mentionnent maintenant aussi des objectifs (en plus du rappel des lignes directrices de la CDDT placé en exergue). Ces objectifs, formulés de façon concrète, sont intéressants et l'on peut se demander s'ils ne devraient pas faire partie du contenu contraignant du plan directeur.

En ce qui concerne le contenu matériel, à noter également qu'un niveau régional a été rajouté dans la majorité des fiches afin de préciser les mandats de planification impartis aux régions. Suite à l'examen préalable, l'état de coordination attribué aux fiches générales a été supprimé.

Conformément à l'article 8, alinéa 2, LAT, les projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement le plan directeur cantonal doivent disposer d'une base suffisante dans le plan directeur cantonal ; les catégories de coordination au sens de l'article 5 OAT permettent de montrer quel est leur état de coordination. Or, la seule fiche listant explicitement des projets et appliquant les catégories de coordination à des mesures ou projets particuliers a été supprimée suite à l'examen préalable. Seul le projet de la halte de la Communance a été justifié dans le cadre du projet d'agglomération de Delémont et déjà approuvé par la Confédération. Aucun projet des domaines de l'urbanisation et de la mobilité n'est traité en tant que projet dans le plan directeur. Les secteurs stratégiques pour l'urbanisation (fiche U.02) ne sont pas non plus traités comme des projets et les informations à leur égard sont lacunaires.

Du point de vue de l'ARE, seuls les projets approuvés par la Confédération en coordination réglée disposent de bases suffisantes dans le plan directeur cantonal au sens de l'article 8, alinéa 2, LAT. Cet état de coordination requiert la démonstration qu'une coordination spatiale complète (y c. analyse de variantes) a été effectuée conformément aux exigences requises pour ce niveau. Le dossier du PDc (texte ou documentation annexe) doit permettre de vérifier que la coordination spatiale effective soit conforme à l'état de coordination indiqué. En l'absence de telles informations et/ou compléments sur les projets que le PDc contient, la Confédération n'est pas en mesure de les approuver en coordination réglée. A défaut, le plan directeur doit au minimum prévoir des critères suffisamment précis pour ces projets. Le canton du Jura a choisi cette variante notamment pour les constructions et installations publiques et les installations commerciales.

Remarque

Il est de la responsabilité du canton de disposer d'une base suffisante dans le PDc pour les projets ayant des incidences importantes sur le territoire et l'environnement, au sens de l'article 8, alinéa 2, LAT. Si le canton souhaite voir approuver un projet par la Confédération, il devra fournir les informations nécessaires à son sujet.

5.2 Cartographie

Le canton du Jura a actualisé la carte de synthèse du plan directeur, qui est datée du 1^{er} novembre 2018. Celle-ci sera également mise à jour suite à la seconde étape de la révision du plan directeur cantonal.

Hormis les données de base, la carte ne contient que cinq éléments désignés comme contenu du plan directeur : les zones AIC (U.03.1), les aires pour les gens du voyage (U.07.05), les gares (M.02) ainsi que les zones de hameau (U.08) et les réserves naturelles (3.15), ces deux derniers éléments ne faisant toutefois pas l'objet du présent examen.

L'état de coordination de ces éléments n'est pas précisé dans le PDc. Les éléments approuvés en coordination réglée sont dès lors spécifiés dans les chapitres correspondants du présent rapport d'examen.

5.3 Adaptation des documents

Le rapport explicatif ne précise pas les modalités et les procédures à suivre concernant les adaptations du PDc. Il est important que cela soit précisé dans le PDc lui-même, notamment en lien avec les aspects de l'urbanisation. En effet, par le passé, certaines adaptations transmises à la Confédération constituaient des modifications du PDc au sens de l'OAT, et non des mises à jour, comme indiqué par le canton.

La Confédération rappelle que toute modification substantielle des fiches doit lui être soumise pour examen et approbation après avoir fait l'objet d'une consultation publique (participation de la population).

Mandat pour le développement du plan directeur

Clarifier dans le plan directeur les modalités et les procédures à suivre concernant ses adaptations, en distinguant notamment les modifications du document au sens de l'OAT de ses mises à jour.

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

Sur la base du présent rapport d'examen, l'ARE propose au Conseil fédéral de prendre la décision suivante :

1. La révision des chapitres Urbanisation et Mobilité du plan directeur du canton du Jura est approuvée sur la base du rapport d'examen de l'Office fédéral du développement territorial du 9 avril 2019, avec les réserves selon points 2 à 4 ci-dessous.
2. L'examen de la fiche U.08 Hameaux fait l'objet d'une procédure séparée.
3. Chapitre Urbanisation
 - a. La valeur du territoire d'urbanisation (fiche U.01 Développement de l'urbanisation) est modifiée à 4'135 ha à l'horizon 2040 pour l'ensemble des zones à bâtir du canton, valeur qui constitue un maximum et non un objectif.
 - b. Afin de garantir le redimensionnement des zones à bâtir des communes surdimensionnées qui n'ont pas encore procédé à la révision de leur plan d'affectation, le canton mettra à l'enquête, au plus tard lors du premier trimestre 2020, des zones réservées cantonales sur les secteurs de zones à bâtir dévolues à l'habitat susceptibles de devoir faire l'objet d'une réduction.
 - c. Fiche U.01.1 Développement de l'urbanisation et transports publics :
 - i. La fiche est modifiée comme suit : Principe 4 : « L'urbanisation est densifiée dans les pôles régionaux, dans les pôles industriels relais et dans les secteurs disposant d'une bonne desserte en transports publics, particulièrement à l'intérieur des secteurs stratégiques et des périphéries de centre ».
 - ii. Le canton veillera, lors de l'examen et l'approbation des plans d'affectation, à ce que toute affectation en zone à bâtir réponde aux critères de desserte en transports publics les plus élevés possibles. Les exigences pour la création de zones à bâtir doivent être au minimum aussi élevées que celles qui valent pour la densification et les modifications d'affectation qui lui sont liées.
 - d. Fiche U.01.2 Développement de l'urbanisation vers l'intérieur : La fiche est modifiée comme suit : Principe 1d : « densifier le tissu bâti en augmentant l'indice d'utilisation du sol dans les secteurs centraux et stratégiques, dans les périphéries de centre des pôles régionaux et des pôles industriels relais ainsi que dans les secteurs bénéficiant d'une bonne desserte en transports publics ».
 - e. Fiche U.01.4 Développement de l'urbanisation et surfaces d'assolement :
 - i. Le principe 4 est complété comme suit : « e) [...]. L'appartenance d'un projet à une catégorie de cette liste, si elle constitue un indice, n'exempte pas les autorités de mener une pesée des intérêts qui concrétise explicitement, lors de la procédure d'affectation ou de projet, en quoi le projet répond à un objectif que le canton estime important ».
 - ii. L'indice minimal d'utilisation de 0.4 prévu pour la création de zones à bâtir en emprise sur des surfaces d'assolement ne garantit pas le respect a priori des dispositions légales.
 - f. Fiche U.02 Zones à bâtir destinées à l'habitat :
 - i. La fiche est modifiée comme suit :

Principe 7, nouvelle lettre d : « Afin de permettre au canton d'atteindre un taux cantonal d'utilisation conforme aux exigences fédérales aussi rapidement que possible, la réduction des zones dévolues à l'habitat portera au minimum sur 230 ha de zones à bâtir non construites à l'horizon 2030 ».

Mandat de planification, niveau cantonal, complément à la lettre c : « [...]. Dans les localités présentant une qualité de desserte en transports publics inférieure à bonne, la croissance de la population et des emplois à 15 ans autorisée par la création de nouvelles zones à bâtir ne peut excéder celle calculée pour la densification ».

- ii. La directive relative au Rapport d'opportunité fait partie intégrante du contenu du plan directeur.
 - iii. La Confédération prend connaissance des valeurs de densité contenues dans le plan directeur et la directive relative au Rapport d'opportunité pour dimensionner les zones dévolues à l'habitat ; celles-ci ne l'engagent pas.
 - iv. Le canton n'approuvera la création ou l'extension de zones à bâtir dévolues à l'habitat que si celle-ci est compensée par une réduction d'une surface de zones à bâtir qui lui est plusieurs fois supérieure ; cette réduction de la somme des zones à bâtir dévolues à l'habitat que connaissait le canton le 1^{er} janvier 2015 pourra intervenir dans la commune ou ailleurs dans le canton, simultanément ou antérieurement. La Confédération approuve le principe et les critères de définition des secteurs stratégiques, mais ne se prononce pas sur chacun d'eux individuellement, faute de bases suffisantes.
 - v. Tant que ses zones dévolues à l'habitat seront nettement surdimensionnées, le canton notifiera à l'ARE les décisions d'approbation des révisions totales des plans d'affectation communaux.
- g. Fiches U.03 Zones d'activités et U.03.1 Zones d'activités d'intérêt cantonal (AIC) :
- i. La fiche U.03 est modifiée comme suit :

Principe 6 : « La création ou l'extension d'une nouvelle-zone d'activités ...».

Principe 7 : « Il est possible de déroger aux conditions b, c et d du principe d'aménagement 6, si l'extension de la zone d'activités [...] ».
 - ii. La fiche U.03.1 est modifiée comme suit :

Principe 8 : « Le classement ou l'extension de nouveaux terrains en zone AIC n'est pas soumis à l'obligation de compenser par la réduction ou la sécurisation d'une surface équivalente affectée en zone d'activités dans la commune, la région ou le district que si le canton vient à disposer de plus de 100 ha de zones d'activités non construites ».
 - iii. Les sites des zones AIC de Glovelier (ZA de la microrégion de la Haute-Sorne - ZAM), de Courroux (Innode), de Delémont (La Communance-Sud) ainsi que de Courgenay (Sedrac), mentionnés dans les principes 3 et 4 de la fiche U.03.1, sont approuvés en coordination réglée. Le site de la zone AIC de Boncourt (La Queue-au-Loup) est approuvé en coordination en cours. Les régions évoquées dans le principe 5 sont à considérer comme des territoires d'investigation.

- h. Fiche U.07 Constructions et installations publiques : Le canton est invité à inscrire dans le plan directeur les principes relatifs aux conditions préalables à remplir avant d'envisager la création de nouvelles zones à bâtir pour l'accueil de constructions et d'installations publiques, notamment quant à la recherche d'alternatives au sein des zones à bâtir existantes.
 - i. Fiche U.09 Résidences secondaires : En l'absence d'informations sur la législation cantonale sur les résidences secondaires en cours d'élaboration, le principe d'aménagement 2b n'engage pas la Confédération.
 - j. A partir de 2019, le canton transmettra annuellement à l'ARE des informations détaillées sur l'état d'avancement des mesures prises par lui-même et par les communes pour bloquer la constructibilité des surfaces dépassant les besoins à 15 ans ainsi que sur l'état d'avancement des réductions de zones à bâtir effectuées sur l'ensemble du territoire cantonal.
 - k. Au plus tard trois ans à dater de son entrée en vigueur, le canton du Jura inscrira dans son plan directeur une valeur totale et une répartition du territoire d'urbanisation révisées tenant compte des autres types de zones que celles dévolues à l'habitat.
4. Le canton du Jura est invité pour le développement du plan directeur à :
- a. adapter la Conception directrice du développement territorial dans le cadre de la seconde partie de la révision du plan directeur en fixant un horizon au minimum à 2040 ;
 - b. réexaminer la possibilité de traiter les projets de mobilité à incidence spatiale importante comme des projets individuels dans le plan directeur, de façon à y inscrire les mandats nécessaires à leur réalisation ainsi que leur état de coordination ;
 - c. clarifier dans le plan directeur les modalités et les procédures à suivre concernant ses adaptations, en distinguant notamment les modifications du document au sens de l'OAT de ses mises à jour.

Cette décision constitue une approbation au sens de l'article 38a alinéa 2 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT ; RS 700). Les alinéas 2 et 3 de l'article 38a LAT ne sont dès lors plus applicables au canton du Jura.

Office fédéral du développement territorial

La directrice



Maria Lezzi