

Quel développement durable dans l'aménagement du territoire jurassien ?

Céline Robert-Charrue Linder (Verts)

Réponse du Gouvernement

Aux questions posées, le Gouvernement répond comme suit :

1. Le critère de l'adaptabilité des plans ne devrait-il pas prendre le pas sur celui de la stabilité des plans (cf. réponse à la question no 3483), au sens de l'art. 9 al. 2 LAT ? Si non, pourquoi ?

La partie « urbanisation » et « mobilité » du plan directeur cantonal (PDC) a été révisée récemment, en 2019, suite à la révision de la LAT en 2013. La mise en œuvre du PDC est en cours, par la révision des plans d'aménagement local (PAL). Il est exclu de réviser maintenant le PDC alors que sa mise en œuvre n'est pas terminée et que ses effets ne sont pas encore connus. Les communes qui révisent leur PAL se fondent sur les principes et mandats de ce PDC. Un énorme travail, notamment de redimensionnement de la zone à bâtir, se fait dans les communes. Il n'est donc pas question de remettre cela en cause en modifiant le PDC. Cela impliquerait, pour les communes, de recommencer le travail qu'elles ont accompli. L'art. 9 al. 2 LAT prévoit que des adaptations sont possibles notamment lorsque les « circonstances se sont modifiées ». Dans le cas présent, la situation n'a pas changé de manière significative depuis 2019. Il convient de mettre en œuvre la révision de la LAT de 2014 dont découle le PDC actuel, avant de tirer des conclusions. La question posée montre qu'il y a une méconnaissance du travail considérable que représente, pour les collectivités publiques, la révision des plans d'aménagement du territoire. Ces procédures très complexes, dans lesquelles il faut coordonner une multitude d'intérêts, mobilisent toujours plus de ressources. Or, ces ressources ne sont pas extensibles à l'infini.

2. Les buts de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (art. 1 LAT), et particulièrement des alinéas 2 let. b et b^{bis}, sont-ils toujours remplis, alors même que la surface de zone à bâtir par habitant-e est passée de 567m² en 2012 (lien) à 586m² en 2022 (lien) ? À titre de comparaison, la surface de zones à bâtir par personne en Valais est passée de 572m² en 2012 à 489m² en 2022.

Le travail pour une utilisation mesurée du sol et un milieu bâti compact est en cours par la révision des PAL. A ce jour, seule une petite dizaine de communes sur les 51 que compte le canton ont révisé leur PAL et ont des zones à bâtir conformes au PDC. Cela explique les statistiques de 2022 et que les effets ne sont pas encore visibles. Le fait que les effets ne sont pas encore visibles s'explique aussi parce que certaines mises en conformité sont nécessaires, comme par exemple affecter à la zone de transport les routes qui se trouvent aujourd'hui sans affectation ou affecter à la zone à bâtir les localités qui sont dépourvues de PAL. Ces mises en conformité ont pour effet d'augmenter la zone à bâtir dans les statistiques, mais sans impact sur le terrain puisqu'elles n'impliquent pas de constructions supplémentaires. A noter que la création d'un milieu bâti compact n'est pas uniquement liée à la réduction des zones centre, mixte et habitation (CMH). De nombreux principes du PDC vont dans ce sens, notamment en exigeant un indice d'utilisation du sol minimal pour certains types de zones.

3. Le Gouvernement juge-t-il sa politique de zones réservées comme adéquate ? N'aurait-il pas fallu geler davantage de surface ?

Il est nécessaire de rappeler que les communes, aussi, peuvent prévoir des zones réservées. Dans la mesure où l'aménagement local est de compétence communale, on peut se demander si la même question ne devrait pas être posée aux communes. Compte tenu de l'exigence de réduire de 230 ha les zones à bâtir surdimensionnées du canton et du délai à fin 2024 pour que les communes procèdent à la révision de leur PAL, la Confédération a demandé au Canton de sécuriser des terrains par des zones réservées. Entre 2016 et 2020, ce sont, au total, 62 ha de terrains qui ont été mis en zones réservées. Cela a répondu à la demande de la Confédération. Un travail considérable (par exemple, en traitement d'oppositions) a été fourni pour arriver à ce résultat. Donc, oui, le Gouvernement juge sa politique de zones réservées comme adéquate. Du reste, il ne faut pas perdre de vue qu'il n'y a pas que ces zones réservées qui interviendront dans le processus de réduction des zones à bâtir. En dehors de ces zones, d'autres parcelles sont restées libres de construction et pourront être affectées à une zone inconstructible.

4. Le Gouvernement peut-il nous assurer qu'au terme de l'actuelle vague de révision des PAL, la zone à bâtir totale par habitant-e diminuera notablement ?

Avec la révision des PAL, la surface de zone à bâtir par habitant devrait diminuer puisqu'une réduction des zones CMH de 230 ha est attendue. Mais, comme indiqué précédemment (réponse 2), certaines mises en conformité auront pour conséquence d'augmenter la zone à bâtir (c'est-à-dire, toutes les zones à bâtir, pas seulement les zones CMH) dans les statistiques. A terme, globalement, la zone à bâtir devrait diminuer. Le canton du Jura restera toutefois relativement loin d'un milieu bâti totalement compact, compte tenu de l'héritage du passé (grandes parcelles, larges aisances de maisons individuelles, etc.). Malgré une réduction des zones à bâtir surdimensionnées et une mobilisation des réserves au sein du bâti grâce à la révision des PAL, le Jura restera un canton peu dense. Cela s'explique également par l'absence d'un grand centre urbain.

5. Le Gouvernement peut-il nous informer du nombre actuel de communes dont la surface de zones d'habitation, de zones mixtes et de zones centrales dépasse la médiane calculée par la Confédération (lien, page 5) ? et de préciser quelle est la surface totale qui dépasse la médiane pour chacune des trois zones (habitation, mixte et centrale) ?

Il n'y a pas lieu de se référer à la médiane précitée. Pour redimensionner les zones CMH conformément à la LAT, une autre méthode a été retenue dans le PDC, en accord avec la Confédération. La réduction de 230 ha a ainsi été répartie dans les communes sur la base d'une matrice de calcul. Le calcul est établi au stade du rapport d'opportunité. Au 1^{er} juin 2023, en fonction des objectifs définis dans les rapports d'opportunité ou, pour les révisions de PAL plus avancées, lors des phases ultérieures, les prévisions montrent une réduction de 220 ha. Ces prévisions sont à prendre avec précaution car il s'agit de prévisions. Il est possible que des communes n'arrivent pas à atteindre leur objectif de dimensionnement, mais on sait aussi que des communes iront au-delà de leur objectif. En sus, on sait aussi que des procédures ponctuelles de modification de l'aménagement local (MAL) peuvent également impacter le dimensionnement de la zone CMH. Depuis 2015, 16 ha ont ainsi été réduits grâce à des MAL. Additionnés aux 220 ha, ces 16 ha permettent, à ce stade, de conforter le résultat prévisionnel.

6. De quelle manière le Gouvernement juge-t-il l'augmentation de près de 150% du taux cantonal de logements vacants entre le 1er juin 2013 et le 1er juin 2022 (lien), eu égard particulièrement à la nécessité de protéger les bases naturelles de la vie, telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage (art. 1 al. 2 let. a LAT), de réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables (art. 3 al. 2 let. a LAT) et de ménager dans le milieu bâti de nombreuses aires de verdure et espaces plantés d'arbres (art. 3, al. 3 let. e LAT) ?

Le rôle de l'aménagement du territoire est de veiller à un dimensionnement correct de la zone à bâtir, pour les quinze prochaines années, au regard des prévisions démographiques et des emplois. Lors des procédures d'aménagement local, le taux de logements vacants est pris en compte pour déterminer les besoins de la zone CMH d'une commune, les logements vacants constituant une « réserve ». Ce paramètre participe à la démonstration qu'il peut être nécessaire, selon les cas, de réduire la zone CMH, de la maintenir dans l'état actuel ou de l'étendre. Mais la question des logements vacants n'est pas directement liée à l'aménagement du territoire. Une fois que la zone à bâtir est correctement dimensionnée, l'aménagement du territoire n'a pas d'influence sur les logements vacants.

7. En ne réduisant pas la surface de zone à bâtir par personne durant cette dernière décennie et en favorisant une politique du logement libérale, le Canton du Jura ne compromet-il pas la capacité des générations futures à aménager le territoire pour répondre à leurs propres besoins ? Autrement dit, les autorités cantonales mettent-elles pleinement en œuvre l’art. 44a de la Constitution cantonale lorsqu’il s’agit d’aménagement du territoire ?

La révision de la LAT, en 2014 (LAT 1), a introduit l’exigence de la réduction des zones à bâtir surdimensionnées. Aujourd’hui, le Jura et d’autres cantons payent, en quelque sorte, une époque plus laxiste en termes de dimensionnement de la zone à bâtir. Il paye aussi le fait que dans le canton, en raison notamment de sa topographie, il y avait de l’espace et ainsi des possibilités de s’étendre facilement. Avec la révision de son PDC en 2019, la révision en cours des PAL et la réduction de ses zones CMH surdimensionnées, le canton du Jura est en plein exercice de rattrapage, ce qui permettra aux générations futures, mais aussi à la nôtre, de repartir sur de meilleures bases.

Delémont, le 31 octobre 2023



Certifié conforme par le chancelier d’Etat
Jean-Baptiste Maître