



VLP-ASPAN

L'aménagement du territoire dans les communes

Impressum

Auteurs

Rudolf Muggli, avocat, Berne
Sabine Jacquet, urbaniste-aménagiste
Antoine Voisard, urbaniste-aménagiste,
Service de l'aménagement du territoire du canton du Jura

Cette brochure a été éditée par VLP-ASPAN, Association suisse pour l'aménagement national. VLP-ASPAN est une association sans but lucratif active dans le domaine de l'aménagement du territoire. Elle est soutenue notamment par les cantons, les communes ainsi que par les spécialistes de l'aménagement du territoire. Son objectif est de transmettre les informations nécessaires à un aménagement du territoire de qualité.

Vous obtiendrez d'autres renseignements auprès de:

VLP-ASPAN
Association suisse pour l'aménagement national
Seilerstrasse 22
3011 Berne
Tél. +41 (0)31 380 76 76
Fax +41 (0)31 380 76 77
info@vlp-aspan.ch
www.vlp-aspan.ch

VLP-ASPAN organise régulièrement des séminaires et des cours de formation continue portant sur tous les thèmes importants de l'aménagement du territoire.

Photos et schémas:
VLP-ASPAN, Berne;
Service de l'aménagement du territoire du canton du Jura,
Pierre Montavon © Ville de Delémont
Graphisme:
Schloss Ludwig, Berne

Table des matières

Avant-propos	4
L'aménagement communal	6
Particularités du territoire suisse	7
Buts et principes de l'aménagement du territoire	8
Une tâche publique commune	9
Tâches prioritaires de l'aménagement communal	10
<i>L'aménagement du territoire dans le canton du Jura</i>	<i>11</i>
<i>L'organisation de l'aménagement du territoire dans le canton du Jura</i>	<i>12</i>
<i>Les instruments de planification cantonaux</i>	<i>13</i>
<i>Le contenu du plan directeur cantonal</i>	<i>14</i>
<i>Les tâches des communes</i>	<i>16</i>
<i>Les instruments de planification communaux</i>	<i>17</i>
<i>Procédures de planification communale</i>	<i>20</i>
Comment s'impliquer?	22
Concepts importants de l'aménagement du territoire	23
Principales sources juridiques de l'aménagement du territoire	26
Si vous souhaitez en savoir plus	27

Avant-propos

Dans un contexte où la mondialisation rend les économies nationales interdépendantes et limite les degrés de liberté des politiques publiques, les pouvoirs publics en général, l'aménagement du territoire en particulier, ont un rôle indispensable à jouer en terme de régulation. L'aménagement du territoire est en effet une des variables clefs de l'harmonisation des objectifs économiques, sociaux et environnementaux. Si les facteurs de localisation des entreprises doivent être améliorés dans le Canton, la cohésion sociale et territoriale doit être assurée et l'évolution du paysage et des espaces naturels doit être maîtrisée. La mission de l'aménagement du territoire est envisagée dans cette perspective.

Notre société est devenue plus exigeante, les conflits pour l'utilisation du sol se sont exacerbés, le rôle de l'économie urbaine affirme sa prédominance et les ressources à disposition ont tendance à se réduire. Tous ces éléments rendent excessivement difficile l'appréhension du développement territorial et son organisation pour la décennie à venir. Les consensus sont, de ce fait, difficiles, voire impossibles. La montée en puissance de l'individualisme rend également aléatoire la mise en place de politiques publiques orientées vers des mesures d'intérêt collectif, comme cela est généralement le cas en matière d'aménagement durable du territoire.

Pour répondre à ces enjeux et de manière à se positionner positivement et durablement face à l'avenir, les autorités jurassiennes ont engagé une large réflexion portant sur le développement souhaité du Canton. Fruit de plusieurs années de travail, le 2ème plan directeur cantonal d'aménagement du territoire a été ratifié par le Parlement le 30 novembre 2005. Pierre angulaire de l'aménagement du territoire, le plan directeur cantonal est un instrument de développement territorial essentiel. Il permet de coordonner les projets importants pour l'organisation du territoire, et, le cas échéant, d'établir une collaboration précoce avec les partenaires concernés. Outil d'aide à la décision, il permet de faire des choix qui tiennent compte de l'ensemble des intérêts en présence, ceci en toute transparence.



Laurent Schaffter, Ministre de l'Environnement et de l'Équipement de la République et Canton du Jura

En tant que décideur politique, je m'engage pour que mes concitoyens bénéficient d'une information de qualité en matière d'aménagement du territoire et de développement durable. Je souhaite que les enjeux auxquels notre société est confrontée puissent être appréhendés en connaissance de cause et que nous nous donnions les moyens d'agir en membres responsables, qui avons à cœur de préserver les intérêts de l'ensemble de notre collectivité.

JURA  **CH** **RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA**

L'aménagement communal

L'aménagement communal veut harmoniser les décisions ponctuelles des autorités et les mesures isolées pour arriver à une action d'ensemble cohérente et ainsi éviter les blocages. Il s'agit d'une politique qui s'inscrit dans la durée et

- fixe les grandes orientations souhaitées du développement territorial au niveau local: **c'est un projet visionnaire;**
- traduit les objectifs d'aménagement à travers la mise au point de concepts et de mesures qui ont fait l'objet d'une coordination: **c'est un programme d'action;**
- permet un regard critique sur la réalité et les incidences des mesures mises en œuvre et, le cas échéant, le réexamen des objectifs d'aménagement: **c'est un processus évolutif.**

L'aménagement local englobe à la fois une représentation des objectifs de développement et un dispositif de mise en œuvre. Les objectifs du développement territorial varient selon les intentions de la population et des autorités et selon la taille, la situation et la structure de chaque commune. Les orientations d'une commune rurale, d'une station touristique, d'un pôle de développement ou encore d'un centre régional n'ont que peu de points communs.

L'aménagement communal constitue un important volet de la politique communale, au même titre que la politique économique et financière ou la politique sociale.



Particularités du territoire suisse

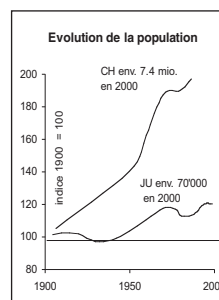
Surfaces exiguës

La Suisse ne peut utiliser qu'un tiers des quelque 41'000 km² de sa superficie, les deux autres tiers étant constitués de montagnes, de forêts, de cours d'eau et d'alpages. Elle dispose ainsi par habitant de 2'000 m² – soit le tiers d'un terrain de football – pour les constructions, l'agriculture et les transports. Ces dernières décennies, les surfaces d'habitat et d'infrastructures ainsi que les forêts se sont considérablement étendues, au détriment des surfaces agricoles.



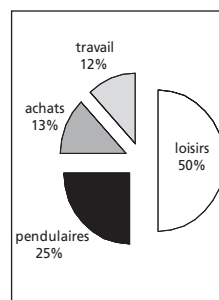
Evolution démographique

Dans cet espace vivent 7,4 millions d'habitants. Dans les zones les plus densément peuplées du Plateau et dans certaines vallées, la densité de la population atteint les valeurs les plus fortes enregistrées en Europe. Si le nombre d'habitants est plus ou moins stable, en revanche, la pyramide des âges se modifie. Le pourcentage de personnes âgées et de petits ménages augmente fortement.



Forte croissance de la mobilité

La réalisation des infrastructures de transport, même en dehors du tissu densément urbanisé, a permis un accroissement spectaculaire de la mobilité: le volume du trafic routier, par exemple, a quintuplé depuis 1960. Le trafic pendulaire, concentré sur quelques heures de la journée, pose des problèmes d'aménagement du territoire importants. C'est pourtant la mobilité de loisirs qui progresse le plus rapidement. Elle représente à l'heure actuelle déjà le 50% des kilomètres par personne parcourus. La croissance de la mobilité entraîne l'accroissement des surfaces d'infrastructure, des nuisances sonores et de la pollution atmosphérique. Les conflits d'utilisation conduisent à de dures confrontations politiques et juridiques.



Le paysage et l'environnement menacés

L'intensification de l'utilisation du territoire suisse a pour conséquence d'exercer une forte pression sur le paysage et l'environnement. Les paysages se modifient et la biodiversité est menacée. La Confédération, les cantons et les communes répondent à cette menace par des conceptions d'évolution paysagère, la protection de biotopes et une nouvelle politique agricole.



Buts et principes de l'aménagement du territoire

L'objectif de l'aménagement du territoire est de coordonner les multiples besoins d'affectation et de favoriser un développement durable du territoire suisse, tenant compte de manière équilibrée des aspects économiques, écologiques et sociaux.

Les buts et principes d'aménagement ancrés dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire guident les autorités chargées de l'aménagement dans la pesée des intérêts à laquelle elles doivent procéder. Ils forment un ensemble non exhaustif qui n'est pas exempt de contradictions, d'où la nécessité de procéder à un arbitrage minutieux des intérêts en présence dans chaque situation concrète. Un concept directeur communal ou l'étude de variantes peuvent également constituer une aide précieuse.

Compte tenu de l'utilisation du sol très dense, de la multiplicité des besoins d'affectation et des conflits d'intérêts qui en résultent, il importe d'observer deux grands principes d'aménagement: il faut d'une part veiller à une utilisation judicieuse et mesurée du sol et d'autre part prévoir une occupation rationnelle du territoire (art. 75 de la Constitution fédérale). La stricte séparation des zones constructibles de celles qui ne le sont pas est dans cette optique un instrument fondamental.

Il s'agit notamment de

- prévoir le développement d'une urbanisation répondant aux besoins de la population et de l'économie et d'en limiter l'extension;
- ménager le paysage, l'environnement et les ressources naturelles;
- mettre à disposition les infrastructures nécessaires;
- déterminer, dans l'intérêt public, les lieux d'implantation des constructions et des installations.



Une tâche publique commune

L'aménagement du territoire est une tâche publique du fait qu'il implique l'arbitrage, selon les règles de la démocratie, des multiples intérêts en présence, souvent opposés, et la prise de décisions importantes dans le respect des procédures d'un Etat de droit.

Confédération, cantons et communes ont des attributions propres. Cependant, comme leurs plans concernent le même territoire, une étroite collaboration s'impose afin d'éviter toute incohérence. Conformément au principe de subsidiarité, les grandes orientations ainsi que les objectifs de l'aménagement du territoire – mais également leur transposition dans des instruments d'aménagement – doivent être traduits aux échelons de décision inférieurs: les communes se prononcent sur les mesures d'aménagement local, les cantons sur les mesures régionales et cantonales, la Confédération sur les mesures nationales.

La Confédération établit, dans les limites de ses attributions, des conceptions et des plans sectoriels définissant les projets d'intérêt national. Ces plans sont contraignants pour les autorités fédérales et constituent une base importante pour l'élaboration de la planification cantonale. Le Plan sectoriel des Transports (dont celui de l'infrastructure aéronautique PSIA) et le Plan sectoriel des Dépôts géologiques en profondeur en sont des exemples d'actualité.

Dans leur plan directeur cantonal, les cantons fixent les grandes lignes du développement qu'ils souhaitent. Ils indiquent leurs objectifs pour le développement de l'urbanisation, l'entretien du paysage, les infrastructures et les équipements publics destinés à la sécurité, la formation, la culture, etc. Chaque canton définit ainsi ses objectifs et sa marge de manœuvre vis-à-vis des autorités inférieures et vis-à-vis de l'économie et de la population.

Il appartient en général aux communes de traduire ces objectifs par des mesures contraignantes pour les propriétaires fonciers. La commune définit les options de son aménagement communal et délimite notamment ses zones à bâtir, et ce dans les limites des grandes orientations fédérales et cantonales. Elle agit alors sous la surveillance du canton. La commune est la première interlocutrice à laquelle on peut s'adresser pour tout problème ou question. Elle sert de relais entre la population, les investisseurs et les services compétents.



Tâches prioritaires de l'aménagement communal

Sur la base d'une conception du développement communal (p.ex. concept directeur) et dans les limites des contraintes imposées (buts et principes de l'aménagement du territoire, plan directeur cantonal), les responsables de la planification locale coordonnent, dans l'espace à disposition, les différentes affectations demandées par la population et l'économie ou pour la protection de l'environnement. Il s'agit dans la mesure du possible de prévenir les conflits. Outre la délimitation des zones, il importe également d'intégrer cette planification aux plans de financement et d'investissement et de la coordonner avec les autres tâches communales. L'aménagement est un volet très important de la politique communale. Il exige une adaptation constante aux nouvelles tâches et aux mutations de la société, de l'économie et de l'environnement.



Il est à l'heure actuelle primordial de:

- canaliser le développement de l'urbanisation le long des axes des transports publics;
- rénover les quartiers d'habitation (développement à l'intérieur du milieu bâti) en veillant à réhausser leur qualité de vie;
- restructurer les zones d'activités en assouplissant les règlements afin d'autoriser les nouvelles affectations, notamment le logement, la détente et les loisirs;
- mettre en valeur les centres des communes pour qu'ils redeviennent des lieux de rencontre et qu'ils accueillent des commerces; soigner les espaces publics;
- imaginer un développement paysager permettant la cohabitation du paysage, de l'agriculture, de la nature et des activités de détente;
- maîtriser la mobilité toujours croissante en atténuant les conséquences négatives;
- assurer une protection contre le bruit le long des routes et des voies ferrées;
- prévoir des stratégies d'amélioration de la qualité de l'air, notamment pour ce qui est du chauffage et de la circulation routière;
- proposer des solutions judicieuses et rentables au niveau de l'offre de services publics dans les domaines de la formation, de la culture, de la prévoyance, de la sécurité, etc.

Ces objectifs, et bien d'autres également, spécifiques à chaque commune, doivent être coordonnés dans le cadre d'un processus de planification locale. Des priorités devront cependant être établies pour utiliser au mieux les ressources financières limitées des communes.

L'aménagement du territoire dans le canton du Jura

Adresses utiles

L'administration communale est la source d'information en matière d'urbanisme, d'aménagement du territoire et de constructions pour les habitants d'une commune (service de l'urbanisme, secrétariat communal, conseiller communal en charge de l'urbanisme). Le cas échéant, elle oriente les habitants vers les services et offices compétents, communaux ou cantonaux. L'administration communale dispose notamment de tous les documents d'urbanisme relatifs à son territoire.

D'autres contacts

Service de l'aménagement du territoire du canton du Jura
Rue des Moulins 2
2800 Delémont

Tél. 032 420 53 10
Fax 032 420 53 11
secr.sat@jura.ch
www.jura.ch/sat

VLP-ASPAN
Association suisse pour l'aménagement national
Seilerstrasse 22
3011 Berne
(prestations de conseil, information et documentation)

Tél. 031 380 76 76
Fax 031 380 76 77
info@vlp-aspan.ch
www.vlp-aspan.ch

ASPAN-SO
Association suisse pour l'aménagement national,
section Suisse occidentale (ASPAN-SO)
Grand-Rue 38
1260 Nyon

Tél. 022 346 83 55
Fax 022 346 83 56
info@aspan-so.ch
www.aspan-so.ch

Fédération suisse des urbanistes FSU
Vadianstrasse 37
Case postale 9001
9000 St. Gallen

Tél. 071 222 52 52
Fax 071 222 26 09
info@f-s-u.ch
www.f-s-u.ch

Fédération suisse des urbanistes FSU
secrétariat de la section romande
Rue Beauséjour 16
1003 Lausanne

Tél. 021 323 06 26
Fax 021 320 55 59
info@uplav.ch

Bureaux privés d'urbanisme et d'aménagement du territoire
(renseignements auprès du Service de l'aménagement du territoire du canton du Jura)

L'organisation de l'aménagement du territoire dans le canton du Jura

L'aménagement du territoire dans le canton du Jura est articulé en trois niveaux de planification: cantonal, intercommunal (microrégion, agglomération) et communal.

Les deux principaux types de plans sont les plans directeurs et les plans d'affectation. Les plans directeurs ont pour but principal la coordination des activités à incidence spatiale, ils ne lient pas les propriétaires fonciers. En revanche, les plans d'affectation (plans de zones) sont des documents juridiquement contraignants pour les propriétaires fonciers; ils précisent, pour un territoire donné, la manière dont le sol peut être utilisé ainsi que l'implantation et la grandeur des constructions autorisées.

	Planification directrice	Affectation du sol
Canton	Plan directeur cantonal	Plan spécial cantonal
<i>Adoption</i>	Gouvernement	<i>Gouvernement</i>
<i>Ratification</i>	Parlement	
<i>Approbation</i>	Conseil fédéral	
Microrégion, agglomération*	Planification intercommunale	
<i>Adoption</i>	Conseils communaux de toutes les communes concernées	
<i>Approbation</i>	Département de l'Environnement et de l'Équipement	
Commune	Plan directeur communal	Plan de zone / règlement sur les constructions / plan spécial
<i>Adoption</i>	Conseil communal	Autorités communales compétentes (selon la nature du plan)
<i>Approbation</i>	Département de l'Environnement et de l'Équipement	Service de l'aménagement du territoire

* projets en cours

Les instruments de planification cantonaux

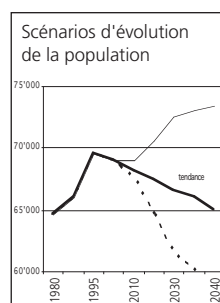
Le plan directeur cantonal

Avec le plan directeur, le Canton dispose d'un instrument qui permet de mettre en oeuvre le développement spatial souhaité (décrit dans la conception directrice)¹, dans une perspective de développement durable et d'utilisation mesurée du sol. C'est un instrument de développement territorial essentiel qui permet de coordonner entre elles les activités qui ont une incidence spatiale (équipements de sport ou de loisirs, infrastructures de transports, p.e.), et, le cas échéant, d'établir une collaboration précoce avec les partenaires concernés. Il permet d'orienter les décisions administratives et politiques et lie juridiquement les autorités communales et cantonales et la Confédération.

Le plan directeur est un outil d'aide à la décision qui permet de faire des choix sur la base d'une information exhaustive et actualisée. Il est ferme sur les principes et les objectifs poursuivis et souple dans l'application, ceci afin de permettre de réagir rapidement et de façon adéquate aux modifications de circonstances. Avec un dispositif clair et transparent comme celui du plan directeur cantonal, le traitement des cas est facilité ainsi que l'explication et la justification des décisions prises.

Le plan directeur cantonal vise différents objectifs selon le type d'utilisateurs à qui il s'adresse:

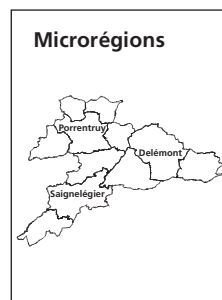
- Il fixe les éléments à prendre en compte pour les communes, dans la définition de leur développement souhaité, et fixe le cadre pour leurs activités à incidence spatiale;
- Il coordonne les activités de l'administration relatives à l'organisation du territoire;
- Il prend en compte les activités à incidences spatiales de la Confédération;
- Il définit les liens à établir avec les territoires voisins: cantons limitrophes et départements français du Territoire de Belfort, du Doubs, et du Haut-Rhin;
- Il sert de référence aux personnes intéressées par les problèmes liés à l'organisation et au développement du territoire.



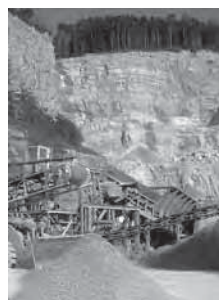
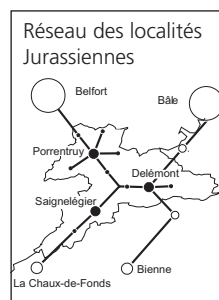
¹ Quel avenir pour notre territoire? République et Canton du Jura, Département de l'Environnement et de l'Équipement, 2002.

Le contenu du plan directeur cantonal

- En matière d'*urbanisation*, les objectifs du plan directeur cantonal visent à créer des conditions attractives et variées pour le logement, favorisent le développement de l'urbanisation à l'intérieur des localités et la réhabilitation du patrimoine bâti, renforcent l'urbanisation sur les axes et les centres offrant la meilleure accessibilité, mettent en valeur le cadre de vie urbain et le patrimoine architectural rural, favorisent l'aménagement qualitatif des entrées et des centres des localités ainsi que des espaces publics. Ils favorisent également le développement de collaborations intercommunales par l'établissement de planifications microrégionales en vue d'un aménagement concerté et rationnel de la zone à bâtir et d'une implantation adaptée des équipements et des services à la population;
- En matière de *transports et de communications*, le plan directeur cantonal vise à améliorer l'accessibilité interne et externe du Canton par les transports ferroviaires et routiers, à promouvoir la mobilité douce (à pied, à vélo, etc.) pour les activités quotidiennes et de loisirs, à favoriser le transfert progressif des transports individuels motorisés aux transports collectifs et à favoriser l'accès de la population et des entreprises à un réseau performant de télécommunications;
- En matière de *développement économique*, les objectifs du plan directeur cantonal visent à positionner le Canton pour capter les flux externes et tirer parti du dynamisme des régions urbaines voisines en valorisant ses atouts, en développant des complémentarités et en intensifiant les relations, notamment en créant les conditions favorables à une mise en valeur et une promotion efficace des zones d'activités sur l'ensemble du territoire cantonal. Le plan directeur cantonal soutient prioritairement les zones d'activités d'intérêt cantonal qui se trouvent dans une situation particulièrement favorable, qui ont un grand potentiel de développement et qui disposent d'un excellent accès au réseau de communication (rail, route, télécommunications);
- En matière de *tourisme*, il promeut sur l'ensemble du territoire cantonal un tourisme doux et des activités de loisirs, en lien avec la nature, la culture et la santé, par l'aménagement d'équipements et d'infrastructures. Il soutient prioritairement les régions et les sites touristiques d'intérêt cantonal tels que les Franches-Montagnes, le Clos-du-Doubs et La Baroche, Saint-Ursanne et Porrentruy;



- En ce qui concerne la *protection de la nature et l'environnement*, les objectifs du plan directeur visent à protéger durablement et à valoriser les milieux naturels, à permettre leur revitalisation et à favoriser la création et la mise en réseau de biotopes. Il vise aussi à élaborer une politique globale de l'eau, bien public, à encourager la diversification énergétique en privilégiant les agents indigènes et renouvelables, et il promeut une gestion des déchets respectueuse de l'environnement.
- En matière *agricole et forestière*, les objectifs du plan directeur visent à protéger durablement de l'urbanisation les meilleures terres agricoles, à assurer les différentes fonctions de la forêt, et à encourager la diversification des activités agricoles, notamment par le développement d'un tourisme vert, ceci afin de maintenir un maximum d'exploitations viables, garantes d'une occupation décentralisée du territoire;
- En matière *d'installations publiques*, le plan directeur vise à implanter les équipements et les services à la population d'importance cantonale à Delémont, Porrentruy ou Saignelégier. Il vise aussi à y implanter de préférence les installations publiques d'importance régionale.



Vers une planification régionale (microrégion et agglomération)

Les communes peuvent s'associer pour réaliser ensemble une planification à l'échelle régionale, qu'elle soit élaborée dans le cadre d'une agglomération ou d'une microrégion.

Cette planification fixe et coordonne des objectifs dépassant le cadre communal, ce qui favorise une cohérence entre les intérêts propres à l'ensemble des communes, de même qu'avec leur planification respective.

Ce type de démarche, qui est effectué sur une base volontaire et parfois en anticipation par rapport à une base légale, permet d'expérimenter de nouveaux modes de gestion. Il offre la possibilité de traiter des questions impliquant des réflexions intercommunales, telles que les transports, l'urbanisation, la promotion économique, la conservation du paysage et des milieux naturels, les besoins en matière de sports et de loisirs ou en infrastructures techniques (gestion des déchets, traitement des eaux usées, etc.).

Les tâches des communes

Les communes jouent un rôle central en matière d'aménagement du territoire.

D'une part, elles définissent le développement souhaité de leur territoire et l'organisent en conséquence, au moyen des différents instruments de planification de l'aménagement local à leur disposition. D'autre part, elles traduisent sur leur territoire les buts supracommunaux d'intérêt cantonal ou fédéral, tels que les routes nationales ou les zones d'activités d'intérêt cantonal, par exemple.

Dans l'accomplissement de leurs tâches, les communes tiennent compte des données naturelles, des besoins de la population et de l'économie, des principes de l'aménagement du territoire, et elles appliquent les exigences communales, cantonales et fédérales en la matière.

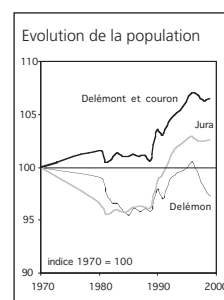
Les communes accordent une attention particulière à la valorisation des centres, à la mise en valeur du patrimoine immobilier par sa réhabilitation, à la limitation de l'extension de l'urbanisation, au développement de l'urbanisation à l'intérieur du tissu bâti, ainsi qu'à la coordination entre les transports publics et l'urbanisation.

Les planifications communales considèrent également l'équipement et la mise en valeur du centre des localités et des zones de délaçement (traversée de localité, p.e.), de même que l'aménagement de l'espace rural (constructions hors de la zone à bâtir, agriculture intensive, etc.) et la préservation/valorisation de la nature et du paysage (par le biais des conceptions d'évolution du paysage, notamment).

Par ailleurs, d'autres tâches de l'aménagement local concernent plus spécifiquement l'équipement des terrains à bâtir et leur remembrement, l'ajustement des limites de parcelles et la suppression de servitudes ainsi que la mise à disposition de terrains pour la construction.

Les communes sont compétentes en matière de police des constructions et pour certains types de permis de construire.

Le Conseil communal est l'autorité responsable de l'aménagement local. Il fournit à la population une information complète au sujet des plans, des objectifs et du déroulement des travaux d'aménagement. La participation de la population doit être assurée dans l'établissement des plans prévus par la loi cantonale sur les constructions et l'aménagement du territoire.



Les instruments de planification communaux

Les communes disposent de plusieurs instruments:

- l'aménagement local, qui est de la compétence de l'autorité législative, couvre l'ensemble du territoire communal;
- le plan spécial, qui est, suivant les cas, de la compétence de l'autorité exécutive ou législative, s'applique à une partie déterminée du territoire communal.

L'aménagement local (AL)

Les conceptions directrices et les plans directeurs

Les conceptions directrices et les plans directeurs fixent dans les grandes lignes les objectifs à atteindre, compte tenu du développement souhaité et de l'évolution des besoins. Elles représentent l'intérêt public et constituent le fondement des mesures prises au niveau des autres instruments de planification, notamment les plans, les règlements et les programmes.

Les conceptions directrices lient les autorités communales et cantonales entre elles.

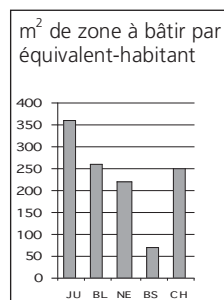
Elles sont en principe thématiques, prennent en considération le plan directeur cantonal et varient selon la réalité communale. Elles peuvent concerner l'utilisation du sol, l'évolution du paysage ou la mobilité, par exemple. Elles énoncent la logique d'ensemble des priorités communales et les objectifs à atteindre en fonction du développement souhaité. De ce fait, elles permettent aux autorités communales de gérer, coordonner et communiquer leurs actions avec les autres acteurs de l'aménagement du territoire qui opèrent selon des logiques et des procédures variées. En assurant la cohérence des actions de la commune, elles donnent une vue d'ensemble à l'aménagement local.

Les plans

Les plans concrétisent les conceptions. Ils désignent les différentes zones et leurs subdivisions: les zones à bâtir, les zones agricoles, les zones particulières, les périmètres de protection, le patrimoine construit, le patrimoine naturel. Etablis sur une base cadastrale à jour, ils sont contraignants pour quiconque.

Dans les cas complexes, la problématique de la sensibilité au bruit fait l'objet d'un plan séparé.

Le plan de zones couvre l'ensemble du territoire communal à l'échelle 1:5000. La représentation graphique du plan doit répondre à une légende type fournie par le Service cantonal de l'aménagement du territoire. Dans la perspective d'un système cantonal d'information du territoire, les données informatiques du plan doivent répondre à des exigences normatives.



Les règlements

Les règlements contiennent les prescriptions générales de la commune en matière de construction, la réglementation afférente au plan de zones ainsi que d'éventuelles dispositions concernant la perception de contributions ou la limitation de la résidence secondaire. Comme les plans, ils concrétisent les conceptions et sont contraignants pour quiconque.

Le règlement communal sur les constructions doit répondre à une structure type fournie par le Service cantonal de l'aménagement du territoire. La commune édicte des dispositions générales qui s'appliquent à l'ensemble du territoire communal et des dispositions spécifiques aux zones. Le règlement donne en annexe les limites forestières constatées, un extrait du répertoire des biens culturels de la République et Canton du Jura ainsi que des indications sur l'interprétation adéquate des principales prescriptions cantonales en matière de construction et d'aménagement.

Lorsque la qualité de résidence principale à l'intérieur de la zone à bâtir est menacée par une présence excessive de résidences secondaires, la commune peut édicter un règlement sur la limitation de la résidence secondaire.

Les programmes

Les programmes fixent dans les grandes lignes les ressources et les délais, compte tenu des conceptions, des plans et des règlements. Ils lient l'autorité exécutive communale.

Ils sont en principe thématiques selon la complexité de la réalité communale. Ils peuvent concerner l'équipement, la réhabilitation de l'habitat dans le centre ancien, le réaménagement de l'espace public, par exemple.

Les rapports

Sans être un instrument d'aménagement en tant que tel, les rapports, dans la mesure où ils servent à justifier le bien-fondé des projets, participent à la responsabilisation des collectivités locales dans l'accomplissement de leurs tâches.

Quatre rapports accompagnent les phases clés de la procédure d'aménagement local: le rapport d'opportunité, le rapport technique, le rapport de participation et le rapport de synthèse.



Le plan spécial (PS)

Le plan spécial règle, par un plan et des prescriptions, la construction, la protection et l'organisation d'une portion délimitée du territoire communal. Il peut modifier la réglementation fondamentale de la commune. Dans ce cas, il est de la compétence de l'autorité législative. S'il concerne essentiellement l'équipement de détail ou qu'il est rendu obligatoire par l'aménagement local, il est de la compétence de l'autorité exécutive communale.

Le plan spécial est utilisé par exemple pour le centre des localités, pour l'aménagement ou la requalification des quartiers ainsi que la protection liée au site ou au paysage. La zone de maisons de vacances, les secteurs de délasserement, les carrières, les décharges et les terrains de camping requièrent un plan spécial. Il peut en outre protéger certaines parties du territoire telles que les biotopes, rivières, lisières de forêt, points de vue, arbres isolés, haies ou vergers. L'équipement technique du quartier, en particulier les aires de circulation des piétons et des véhicules, les garages et parcs de stationnement ainsi que leur accès, les collecteurs et les conduits d'énergie, existants ou à créer, y compris leur raccordement, constitue souvent l'enjeu du plan spécial. A cela peuvent s'ajouter la nature, l'emplacement et les caractéristiques architecturales des immeubles ainsi que les aménagements extérieurs des bâtiments et installations telles que rues, places, cours intérieures, jardins, plantations ou places de jeux. Dans certains cas, le plan spécial peut régler les étapes et les conditions de réalisation.

Les alignements sont établis par le biais du plan spécial, en règle générale le long de voies de communication existantes ou projetées, telles que les routes, places et voies ferrées. Selon les besoins, ils sont également établis le long des cours d'eau, des lisières de forêts, des conduites importantes ou pour certains éléments de constructions tels que les étages en saillie, arcades, garages, petites constructions et constructions amovibles, cours intérieures.



Procédures de planification communale

Ce tableau de synthèse indique les étapes principales de procédure des différents instruments de planification au niveau communal.

	Aménagement local (AL)	
	Conceptions	Plans et Règlements
Préparation		
Assistance technique du canton	X	X
Subvention cantonale	X	X
Elaboration		
Exécutif communal	X	X
Commission d'aménagement	(X)	(X)
Propriétaires		(X)
Information/Participation		
Population	X	X
Propriétaires		(X)
Associations	X	X
Communes voisines	(X)	
Consultation		
Dépôt public		X
Accord écrit des propriétaires		
Adoption		
Exécutif communal	X	
Législatif communal		X
Approbation		
Département de l'Environnement et de l'Équipement	X	
Service de l'aménagement du territoire		X
Voies de recours		
Tribunal cantonal	X	X
Mise en œuvre		
Exécutif communal	X	X

Pourquoi les procédures ne pourraient-elles pas être plus simples? Beaucoup de communes et initiateurs de projets se posent cette question. La planification et l'aménagement du territoire impliquent de nombreux enjeux et les décisions prises aujourd'hui auront des répercussions à long terme sur l'ensemble de l'organisation d'une commune, voire d'une région. Il est indispensable, pour cette raison, de procéder à une réflexion approfondie, d'obtenir un large consensus, tout en garantissant la protection du droit. Une planification rapide et efficace est certes importante, mais elle ne doit pas l'être au détriment de l'objectif principal: un aménagement du territoire communal judicieux, rationnel, participatif et économe en sol.

Programmes	Plan spécial (PS)		
	„Modification AL ou Equipement de base“	PS obligatoire	Equipement de détail
X			
X			
X	X	X	X
(X)	(X)	(X)	(X)
	(X)	(X)	(X)
X	X	(X)	
	X	X	X
X	(X)		
	X	X	
			X
X		X	X
	X		
	X	X	X
	X	X	X
X	X	X	X

Comment s'impliquer?

Pour qu'une planification locale porte ses fruits, il est important, durant le processus d'élaboration, de recueillir et d'intégrer les souhaits et les avis de la population, des associations, des partis, etc. Il est important par ailleurs de tenir compte non seulement des intérêts publics significatifs, mais aussi des préoccupations des propriétaires fonciers et de l'économie.

Lorsqu'une commission d'aménagement est instituée, ses membres ont la possibilité de participer directement à la planification. Le point de vue des groupements d'intérêt et des particuliers peut ainsi être directement présenté, dans la mesure où leurs représentants s'en font les ambassadeurs.

Les exigences minimales de participation de la population sont assurées lors de la mise à l'enquête publique des plans durant les 30 jours prescrits par la loi. Toute personne peut, dans ce délai, s'exprimer sur la planification, présenter des propositions et formuler des objections. Certaines modifications peuvent même, dans une mesure limitée, être présentées au législatif communal. Néanmoins, afin d'éviter les « rafistolages », il importe de prévoir une intégration harmonieuse de ces changements à l'ensemble. Enfin, les citoyennes et citoyens ont encore la possibilité de demander une révision totale ou partielle des plans de zones ou de quartier au moyen d'une initiative.

Dans un certain sens, les personnes concernées ont encore la possibilité d'exercer leur influence en utilisant les voies de droit. Il ne s'agit plus alors de faire un choix parmi plusieurs variantes de planification, mais de se protéger contre des violations du droit. Ces procédures constituent essentiellement une protection contre des décisions arbitraires ou permettent de clarifier des problèmes d'interprétation.



La participation des différents acteurs est essentielle à l'aboutissement d'une procédure de planification au niveau communal

Concepts importants de l'aménagement du territoire

Autonomie communale

Les communes disposent d'une certaine autonomie dans les domaines où le droit cantonal leur laisse une marge d'appréciation importante. Selon la plupart des législations cantonales, les cantons confèrent aux communes la compétence des décisions relatives à l'aménagement local.

Autorisation de construire

La réalisation de constructions et d'installations nécessite l'obtention d'une autorisation de construire. Les autorités peuvent ainsi mettre en œuvre les indications figurant dans les plans d'affectation et les règlements de construction. Lors de l'examen des demandes, les autorités compétentes doivent appliquer non seulement le droit des constructions et de l'aménagement du territoire, mais également diverses dispositions du droit de la protection de l'environnement, de la protection de la nature et du paysage, de la protection des eaux et d'autres domaines. Une autorisation de construire peut, selon les circonstances, constituer une décision complexe.

Economie et aménagement du territoire

Les attentes de l'économie par rapport à l'aménagement du territoire sont multiples et diffèrent selon le domaine concerné. L'agriculture n'a pas les mêmes attentes que le secteur de la construction. De manière générale toutefois, l'économie a besoin de décisions rapides et sûres pour pouvoir planifier. L'aménagement du territoire étant axé sur une pesée de tous les intérêts en présence en vue d'une organisation durable du territoire, il est nécessaire de rechercher un équilibre entre les besoins de l'économie, de la population et de l'environnement. Le résultat est donc le plus souvent le reflet d'un compromis.

Equipement

L'équipement comprend les installations d'infrastructure rendant possible la construction d'un bien-fonds, c'est-à-dire les routes, les chemins, les transports publics, les conduites d'eau, les canalisations d'égouts et les conduites d'énergie.

Plan d'affectation

Le plan d'affectation détermine concrètement le mode d'utilisation du sol. Il a force obligatoire pour chacun(e). Le plan de zones ou plan d'aménagement détermine les affectations de base du territoire communal. Pour certains périmètres du

territoire ou dans certains domaines spécifiques, il est possible d'élaborer des plans d'affectation de détail (plan de quartier, d'équipement, etc...). Ceux-ci fixent de façon plus précise l'affectation et l'équipement.

Plan directeur

Un plan directeur définit le développement souhaité à moyen et long terme. Il coordonne les objectifs d'aménagement et a force obligatoire pour les autorités. Il existe des plans directeurs aux niveaux cantonal et communal.

Procédures en matière d'aménagement du territoire

Les règles de procédure garantissent la conformité au droit des procédures administratives vis-à-vis de toutes les personnes concernées et le respect des droits constitutionnels de la population.

Protection de l'environnement et aménagement du territoire

Par le principe de l'utilisation mesurée du sol et l'obligation de respecter les objectifs de la protection de l'environnement dans les planifications, l'aménagement du territoire est un instrument efficace de protection préventive de l'environnement. Les plans au sens de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire mettent en évidence l'impact des objectifs du développement territorial sur l'environnement et la mesure dans laquelle ces incidences respectent la législation sur l'environnement.

Pesée des intérêts

L'aménagement du territoire doit effectuer une pesée complète de tous les intérêts en présence lors de chaque décision de planification. La plupart de ces multiples intérêts – publics ou privés – sont légitimes. Il est toutefois impossible de tous les satisfaire.

Territoire, aménagement du territoire et politique d'organisation du territoire

Dans le contexte de l'aménagement, le territoire est à considérer comme le milieu vital que se partagent les êtres humains. Le terme générique d'aménagement du territoire englobe tous les plans d'aménagement des collectivités publiques, qui constituent un moyen d'assurer une bonne gestion de ce milieu vital et d'orienter le développement territorial. La politique d'organisation du territoire fait référence au projet de réguler et coordonner tous les problèmes liés à la gestion de notre milieu vital. En conséquence, la politique d'organisation du territoire englobe les politiques des transports et de l'environnement, mais aussi certains aspects des politiques des finances et de l'économie.

Utilisation mesurée du sol

L'article 75 de la Constitution fédérale demande de veiller à une occupation rationnelle du territoire et une utilisation judicieuse du sol. Pour cela, il convient de concentrer et de bien articuler les activités qui modifient le sol, par exemple les constructions ou les installations de transports. Une telle planification permet de tenir compte de la rareté du sol, qui est un bien non renouvelable. Elle laisse des possibilités de développement et de décision aux générations futures.

Zone agricole

La zone agricole comprend les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice et sont nécessaires à l'accomplissement des différentes tâches dévolues à l'agriculture ainsi que les terrains qui, dans l'intérêt général, doivent être exploités par l'agriculture (par exemple surfaces de compensation écologique). Il est possible de désigner des zones spéciales pour l'agriculture intensive (surfaces importantes de production non tributaire du sol).

Zones à bâtir

Les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis, ou seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps. Le principe de la séparation des zones constructibles et non constructibles est un élément fondamental en matière d'aménagement du territoire.

Zones à protéger

Les zones à protéger sont des zones d'affectation où les utilisations admises sont précisément définies en fonction des buts poursuivis. Il peut s'agir, par exemple, de paysages remarquables, de réserves naturelles, de zones de protection des eaux, de sites de valeur, d'ensemble de bâtiments, etc.

Zones non constructibles

Les terrains situés en dehors des zones à bâtir sont des territoires non constructibles. Il s'agit notamment des zones agricoles, des zones protégées, des zones de loisirs, des zones intermédiaires, etc.

Principales sources juridiques de l'aménagement du territoire

- Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst)
La Constitution pose les principes les plus importants et répartit les compétences entre la Confédération et les cantons.
- Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT)
La LAT contient les buts et principes de l'aménagement du territoire, les instruments de planification et les règles centrales de procédure.
- Ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT)
L'OAT concrétise de nombreuses dispositions de la LAT. Elle contient par exemple des prescriptions détaillées relatives aux constructions hors zone à bâtir.
- Loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE)
La LPE ainsi que ses nombreuses ordonnances réglementent notamment la protection contre le bruit, la pollution de l'air, le rayonnement et les substances et organismes dangereux.
- Loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux)
La LEaux contient des règles détaillées relatives à la protection des eaux superficielles et souterraines.
- Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN)
La LPN pose, dans les limites des compétences de la Confédération, des principes pour la protection de la nature, du paysage et du patrimoine bâti.
- Loi fédérale sur les forêts (LFo)
La LFo réglemente l'utilisation de ces surfaces protégées sur tout le territoire que sont les forêts.
- Loi sur les constructions et l'aménagement du territoire du canton du Jura (LCAT)
La Confédération n'a en matière d'aménagement du territoire qu'une compétence limitée aux principes. Ce sont les cantons qui concrétisent les orientations données par le législateur fédéral. Le Canton du Jura l'a fait en édictant la LCAT, complétée par son ordonnance (OCAT), ainsi que par plusieurs décrets. On peut signaler le Décret concernant le règlement-norme sur les constructions (DRN) et le Décret sur le permis de construire (DPC)
- Loi de procédure et de juridiction administrative et constitutionnelle du canton du Jura (Code de procédure administrative, CPA)
Elle contient les règles relatives à la procédure administrative, applicable en matière d'aménagement du territoire.

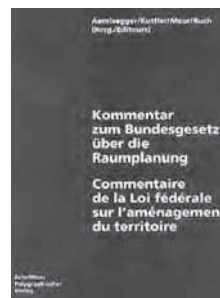
Si vous souhaitez en savoir plus...

Sur le site VLP-ASPAN se trouve, à côté de nombreux autres documents, une liste d'ouvrages spécialisés, de directives et autres check-lists pour toutes les questions relatives à l'aménagement du territoire: www.vlp-aspan.ch

Les services cantonaux de l'aménagement du territoire disposent de nombreux guides, lignes directrices, règlements-types et exemples qui peuvent également fournir une aide précieuse et qui tiennent compte des spécificités cantonales.

Le droit fédéral et cantonal peut être consulté sur Internet:
Confédération: www.admin.ch (rubrique Législation)
Canton du Jura: www.jura.ch (rubrique Justice / Recueil des lois)

Le Commentaire de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire apporte des explications détaillées sur les dispositions de la LAT: Commentaire de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zurich 1999, ISBN 3 7255 3837 9



Ifuschi - CARTOON

