

Delémont, le 27 novembre 2014

MESSAGE DU GOUVERNEMENT AU PARLEMENT RELATIF A LA MODIFICATION DE LA LEGISLATION CANTONALE EN MATIERE DE GESTION DE LA ZONE A BATIR

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Député-e-s,

Le présent projet de modification de la législation cantonale concerne deux thématiques liées. Il s'agit, d'une part, d'offrir des instruments concrets pour assurer la disponibilité des terrains à bâtir et, d'autre part, de mettre en place un régime de compensation des avantages et inconvénients résultant des mesures d'aménagement du territoire. Ces modifications s'inscrivent dans le cadre de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire et de l'Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire révisées et entrées en vigueur au 1^{er} mai 2014. Elles répondent à une réelle nécessité et doivent pouvoir être mises en application dès que possible :

- pour rendre les terrains à bâtir effectivement disponibles et permettre d'y accueillir de nouveaux habitants et de nouvelles entreprises ;
- pour permettre aux communes qui ont des zones à bâtir surdimensionnées et qui devront procéder à des déclassements de disposer des moyens financiers pour les cas où des indemnités devraient être versées.

L'objectif principal des présentes modifications est de disposer des instruments nécessaires rapidement plutôt que risquer de subir un ralentissement de notre développement dû à l'absence de disponibilités foncières et à une répartition inopportune des zones à bâtir. Un autre objectif essentiel est la préservation des terres agricoles et l'utilisation rationnelle du sol, conformément au mandat constitutionnel donné aux cantons (art. 75 Cst. et 1 LAT).

1. Contexte

1.1 Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) révisée

L'adoption par le peuple le 3 mars 2013 de la révision de la LAT montre clairement une volonté de gérer à l'avenir le bâti de manière plus rationnelle et compacte. La population jurassienne a largement accepté cette modification (62.8%), soit dans les mêmes proportions que sur le plan national.

Le projet d'adaptation de la législation cantonale qui vous est soumis répond à deux grandes nouveautés de la LAT révisée concernant la gestion des zones à bâtir sur le plan cantonal:

- a. l'obligation de prendre des mesures concrètes pour garantir la disponibilité des terrains à bâtir (art. 15a LAT).

- b. l'obligation d'adopter dans les cinq ans un régime de compensation des avantages et inconvénients résultant des mesures d'aménagement du territoire (art. 5 LAT).

1.2 Etat des lieux au niveau cantonal en matière de zones à bâtir et mesures déjà prises par le Parlement en 2010

L'étude « Eclairages sur les zones à bâtir destinées à l'habitat » réalisée en 2009 par le SDT a clairement mis en évidence un déséquilibre dans la répartition des zones à bâtir pour l'habitat¹ : si certaines régions connaissent un bilan démographique positif et disposent de réserves correspondant aux besoins pour les quinze prochaines années, certaines microrégions périphériques² ayant connu une érosion démographique disposent de réserves parfois largement surdimensionnées par rapport à l'horizon de planification de quinze ans prescrit par la législation fédérale (art. 15 LAT).

Fort de ce constat, le Parlement a adopté en 2010 une modification de la fiche 1.05 « Dimensionnement des zones à bâtir destinées à l'habitat » du plan directeur cantonal en y ajoutant un nouveau principe d'aménagement (PA 10) qui stipule que « *dans les régions où les zones à bâtir sont manifestement surdimensionnées au regard des prévisions démographiques, les communes veillent à réduire l'offre à l'aide des instruments disponibles :*

- *l'élaboration d'un plan directeur régional, respectivement micro-régional ;*
- *la révision complète ou partielle des plans d'aménagement local. ».*

Au moment de l'approbation de la modification de cette fiche, la Confédération a salué les efforts du Canton pour rendre la superficie des zones à bâtir plus conforme aux exigences légales fédérales et a demandé que celui-ci renforce ces démarches par des mesures concrètes. La poursuite des efforts en vue d'un développement de l'urbanisation vers l'intérieur est nécessaire afin de contenir l'étalement de l'urbanisation et rendre les terrains à bâtir disponibles pour la construction.

Dans les régions concernées, le surdimensionnement des zones à bâtir, notamment pour l'habitat, engendre des problèmes majeurs pour la collectivité:

- dépenses communales importantes découlant de l'obligation légale d'équiper les terrains classés en zone à bâtir, même si la demande n'est pas au rendez-vous ;
- consommation excessive du sol par la construction d'habitats individuels sur de trop grandes parcelles du fait du prix très avantageux des terrains ;
- mitage du territoire par la construction en extrémité de lotissement, « au vert », du fait de larges disponibilités dans les lotissements publics, tandis que les espaces au cœur du tissu bâti, appartenant souvent à des propriétaires privés, demeurent vides ;
- concurrence entre les communes sur le prix des terrains pour attirer de nouveaux habitants ;
- subventionnement caché à la construction dans certaines communes souvent à faible capacité financière par la vente de terrains à des prix préférentiels, au-dessous du coût d'équipement³ ;
- thésaurisation des terrains à bâtir par certains propriétaires privés, largement majoritaires dans les régions concernées, du fait de prix très bas.

1.3 Motions et interpellations

Les modifications proposées répondent aux préoccupations signalées à plusieurs reprises.

¹ Zones centre, mixtes et d'habitation

² En particulier les microrégions de Basse-Allaine, Clos du Doubs, Haute-Ajoie et Vendline-Coeuvatte

³ Dans certaines microrégions, le prix des terrains en mains publiques est compris entre CHF 20 et CHF 50/m² alors que le coût d'équipement est en règle générale d'au moins CHF 60/m². A titre d'exemple, dans le cas d'une parcelle de 1'000 m² vendue dans un lotissement public à Bonfol à CHF 45/m², alors que l'équipement a coûté CHF 57, cela revient à une subvention cachée lors de l'acquisition de CHF 12'000.

1.3.1 MOTION RELATIVE À LA DISPONIBILITÉ DES TERRAINS À BÂTIR

La motion n° 1056, intitulée « Limiter le mitage du territoire » propose la mise en place de mesures visant à assurer la disponibilité effective des terrains en zone à bâtir. La motion a été partiellement acceptée en date du 27 mars 2013 car allant dans le sens du présent projet d'adaptations légales.

1.3.2 MOTIONS ET INTERPELLATIONS RELATIVES A LA MISE EN PLACE D'UN REGIME DE COMPENSATION

En 1991, les motions n°s 397 et 398 ont été déposées au Parlement demandant la mise en place d'un régime de compensation selon l'art. 5 LAT. Toutes deux ont été acceptées par le Parlement.

L'interpellation n° 791 déposée en 2012, intitulée « Régime cantonal d'application de l'art. 5 LAT » visait à connaître l'état d'avancement de la mise en œuvre du régime de compensation. Le ministre de l'Environnement et de l'Équipement a donné le 25 avril 2012 une information détaillée au Parlement sur le contexte juridique qui invitait à patienter encore quelques mois.

Une nouvelle motion n° 1063 allant dans le même sens que celles déposées au début des années 1990, intitulée « Gérer l'urbanisation par un régime de compensation », a été déposée début 2013. Elle allait dans le sens du présent projet d'adaptations légales et a été acceptée par le Gouvernement en date du 27 mars 2013.

2. Assurer la disponibilité des terrains

2.1 Bases de réflexion

Sur la base du message du Gouvernement au Parlement relatif à l'adoption de la modification de la fiche 1.05 « Dimensionnement des zones à bâtir pour l'habitat », le SDT a été chargé d'étudier d'autres dispositions légales dans le sens d'une meilleure gestion des zones à bâtir.

Dans une première étape, il a mandaté l'Association suisse pour l'aménagement national (ASPAN) afin d'étudier les expériences faites par d'autres cantons. Suite à cela, le Gouvernement a mis sur pied un groupe de travail chargé de proposer une adaptation de la législation cantonale. Les travaux se sont déroulés de décembre 2011 à août 2012. La question du régime de compensation (art. 5 LAT) a été abordée, mais non débattue en profondeur, car un autre groupe de travail avait déjà largement examiné cette question et proposé un texte de loi en 2008.

Les mesures envisagées sont présentées de manière détaillée dans les rapports « *Assurer la disponibilité des zones à bâtir en modifiant, si nécessaire, la législation cantonale* », rédigé par l'ASPAN en 2011 ainsi que dans celui établi par le SDT en 2013 en vue de la consultation publique « *Adaptation de la législation cantonale en matière de gestion de la zone à bâtir : assurer la disponibilité des terrains à bâtir et mettre en place un régime de compensation* ».

2.2 Les éléments essentiels de ce volet de la révision légale

Contribution des propriétaires fonciers aux frais d'équipement

Actuellement, la législation prévoit des taux maxima mais aucun taux minimum pour régler la contribution des propriétaires aux frais d'équipement des terrains à bâtir (art. 91 LCAT et art. 14 al. 2 DCPF⁴). L'instauration d'un taux de contribution minimum est prévue par la révision dans le but d'obliger les collectivités à répercuter les frais sur les propriétaires bénéficiant de l'équipement réalisé.

⁴ RSJU 701.71 – Décret concernant les contributions des propriétaires fonciers

Ce moyen incitera les propriétaires privés à vendre leurs terrains à bâtir au moment de l'équipement pour pouvoir s'acquitter des coûts engendrés par celui-ci.

Obligation de vendre au minimum au prix de revient

Une des principales difficultés rencontrées dans le domaine de l'utilisation rationnelle de la zone à bâtir est que certaines communes mettent du terrain communal à disposition sans en demander le prix de revient (frais d'acquisition + frais d'équipement). Cette pratique constitue une sorte de subvention cachée visant à attirer de nouveaux résidents dans les lotissements communaux, alors que ceux qui s'établissent dans un bâtiment existant ne bénéficie en général d'aucune faveur. Elle a pour conséquence une concurrence préjudiciable entre communes sur le marché des terrains à bâtir en mains publiques. Les ventes à perte ne sont pas souhaitables, tant en termes d'utilisation rationnelle du sol que de gestion saine des finances publiques. Pour remédier à cette situation, il est proposé d'insérer dans la loi sur les communes l'obligation pour les collectivités publiques de vendre le terrain au moins au prix de revient.

Dans les régions où les prix des terrains publics sont particulièrement bas (entre CHF 20 et 50/m² alors que le coût de l'équipement est en général supérieur à CHF 60/m²), cette mesure devrait avoir un effet incitatif sur les propriétaires fonciers privés qui thésaurisent en raison de prix artificiellement bas pratiqués par les collectivités et les inciter à mettre leurs terrains en vente.

Mise en zone à bâtir sous condition pour des projets particuliers

Actuellement, la législation cantonale prévoit la possibilité de fixer un délai pour la construction de projets spécifiques uniquement dans le cas où un plan spécial est établi (art. 60, al. 4 LCAT). Il est proposé d'étendre cette possibilité aux extensions de zones à bâtir réalisées pour des projets particuliers hors du cadre habituel de la révision du plan d'aménagement local (par exemple, l'extension ponctuelle d'une zone d'activités pour permettre à une entreprise locale de s'agrandir ou encore la réalisation d'un grand projet touristique). Cela évitera que de telles surfaces ne soient durablement bloquées en cas d'abandon ultérieur du projet.

Par ailleurs, toute nouvelle mise en zone à bâtir liée à la création d'un projet particulier sera soumise à la condition que les travaux de construction aient débuté dans les trois ans dès l'entrée en force de la décision d'approbation. A l'échéance de ce délai, le terrain retournera à son affectation initiale, sans autre procédure et sans indemnisation pour expropriation matérielle. Le délai pourra être prolongé pour de justes motifs (par exemple, procédures judiciaires, fouilles archéologiques en cours, problèmes géologiques).

Droit d'emption légal

L'instauration d'un droit d'emption légal vise à offrir à la commune la possibilité d'acheter un terrain mis en zone qui n'aura pas été construit à l'issue d'un délai donné de 6 ans à compter de l'achèvement de l'équipement. Ce droit d'emption légal ne dépendra pas du bon vouloir des propriétaires (contrairement au droit d'emption contractuel, voir ci-après) mais pourra s'appliquer dans tous les cas, y compris pour les terrains déjà en zone au moment de l'entrée en vigueur de la loi, cela pour autant que les conditions soient remplies.

Le droit d'emption légal portant atteinte à la garantie de la propriété, il doit se fonder sur une base légale formelle, être justifié par un intérêt public et ne pas violer le principe de la proportionnalité. La base légale doit être assez précise pour que le citoyen puisse adapter son comportement en conséquence et en déterminer la portée avec un degré de certitude correspondant aux circonstances.

La proposition formulée respecte ces exigences. L'obligation de construire en tant que telle se justifie pour combattre la thésaurisation des terrains à bâtir, mieux utiliser les infrastructures existantes et veiller à ce que les besoins en terrains ne soient pas satisfaits par une extension continue des zones à bâtir. Tous ces motifs relèvent de l'un des buts de l'aménagement du territoire qui découlent de la

Constitution, à savoir assurer une utilisation mesurée du sol. Le droit d'emption répond aux mêmes intérêts publics que ceux invoqués pour justifier l'obligation de construire. Il est toutefois nécessaire qu'une fois en mains communales, les parcelles soient réellement construites. La mesure prise doit être adéquate, nécessaire, et la relation entre elle et l'objectif poursuivi se révéler défendable. Pour savoir si c'est le cas, il convient de prendre en considération la situation concrète : existe-t-il une pénurie de terrains à bâtir ? Le droit d'emption est-il de nature à atteindre l'objectif fixé (lutter contre cette pénurie) ? Y aurait-il d'autres moyens moins drastiques de parvenir au même résultat ? On peut tenir compte du principe de proportionnalité en prévoyant des exceptions en cas de justes motifs, ce qui est le cas avec la présente disposition.

Droit d'emption contractuel

Pour les terrains nouvellement affectés à la zone à bâtir, la commune peut, à certaines conditions, proposer au propriétaire de conclure un contrat dans lequel celui-ci s'engage à construire sur sa parcelle dans un délai plus court que celui prévu par le droit d'emption légal. Le propriétaire peut alors décider de faire classer son bien-fonds moyennant cette obligation, ou alors préférer y renoncer et s'en tenir au régime d'affectation existant.

La doctrine et la jurisprudence reconnaissent que les contrats de droit administratif entre Etat et privés (dont font partie les pactes d'emption) peuvent s'avérer conformes au droit même en l'absence d'une disposition expresse au niveau du droit cantonal ou communal. L'inscription dans la loi est néanmoins recommandée. Il s'agit d'un moyen complémentaire au droit d'emption légal qui est mis à disposition des communes.

Zones réservées

Une adaptation de l'art. 75 LCAT⁵ portant sur la zone réservée est proposée. Elle vise à clarifier le texte légal en vigueur en précisant la procédure et les compétences du Département de l'Environnement et de l'Equipement (DEE), dans l'esprit de l'instrument défini à l'art. 27 LAT. L'intervention du DEE dans ce domaine peut s'avérer souhaitable. Ainsi, en ce qui concerne les zones à bâtir surdimensionnées ou les dangers naturels, il est utile en certaines circonstances de geler temporairement des portions de territoires limitées afin de pouvoir s'accorder un temps de réflexion pour trouver des solutions rationnelles.

Indice d'utilisation du sol et morcellements

Des propositions sont formulées pour une meilleure application des dispositions relatives à l'indice d'utilisation du sol prévues dans le plan directeur cantonal. Il en va de même pour les morcellements de grandes parcelles qui s'opèrent dans le cadre des plans spéciaux, dans l'idée de mieux coordonner les aspects de division du foncier avec les intérêts de l'utilisation mesurée du sol (établir des parcelles en rapport avec la densité prévue afin d'éviter des blocages ultérieurs au moment du dépôt de la demande de permis de construire).

3. Mise en place d'un régime de compensation (art. 5 LAT)

3.1 Bases de réflexion

Au début des années 1990, le Gouvernement avait créé un groupe de travail chargé d'élaborer des dispositions légales en vue de l'instauration d'un régime cantonal de compensation des avantages et inconvénients résultants des mesures d'aménagement du territoire, en application de l'art. 5 LAT. Ce groupe de travail a présenté un rapport intermédiaire en 1994, puis le travail a repris en 2007 et abouti à des propositions consolidées en 2009 dans le rapport intitulé « *Proposition de réalisation du régime*

⁵ RSJU 701 – Loi sur les constructions et l'aménagement du territoire

de compensation des avantages et des inconvénients de mesures d'aménagement en application de l'art. 5 LAT ».

A l'époque, un projet de nouvelle loi fédérale sur le développement territorial était en consultation, qui a été abandonné au profit d'une révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT). L'élaboration de cette dernière a duré plusieurs années, avant d'être acceptée par le peuple suisse en mars 2013. Etant donné l'importance du sujet, le Gouvernement a préféré attendre de connaître la nouvelle teneur de la LAT révisée avant d'aller plus loin. Le projet établi en 2009 a alors été repris et complété afin qu'il soit pleinement compatible avec le nouveau droit fédéral en vigueur (art. 5 LAT).

3.2 Les éléments essentiels de ce volet de la révision légale

Principe du régime de compensation

La compensation s'opère par :

- le prélèvement d'une contribution auprès des propriétaires qui bénéficient des avantages résultant des mesures d'aménagement ;
- le versement d'indemnités à ceux qui en supportent les inconvénients ; les ressources sont gérées par un fonds de compensation ad hoc.

Taux de prélèvement de la plus-value

Le projet prévoit un prélèvement de la plus-value foncière résultant d'une mesure d'aménagement dans les proportions suivantes, en conformité avec le droit fédéral :

- 30 % en cas de mise en zone à bâtir ou d'une autorisation exceptionnelle hors de la zone à bâtir ;
- 20 % en cas d'augmentation importante des possibilités d'utilisation à l'intérieur de la zone à bâtir.

Le prélèvement est opéré par l'Etat afin de garantir une certaine péréquation entre les communes. En effet, les déclassements de terrains à bâtir que devront ordonner certaines d'entre elles en raison du surdimensionnement de leurs zones à bâtir ne seront à l'évidence pas compensés par de nouveaux classements en zone à bâtir à l'intérieur des limites communales.

Estimations et perception de la plus-value

Le Canton détermine le montant de la plus-value au moment où la mesure d'aménagement du territoire est prise (approbation) sur la base d'une estimation de la valeur vénale réalisée par un professionnel. Le montant n'est exigible que lorsque le bien-fonds est construit ou aliéné.

Exonérations

Les collectivités publiques sont exonérées du prélèvement de la plus-value lorsqu'elles utilisent les terrains pour l'accomplissement de leurs tâches publiques, notamment en zone d'utilité publique et en zone de sports et loisirs (par exemple, construction d'une école).

Les augmentations de valeur minimales ne seront pas soumises au prélèvement de la plus-value (clause de bagatelle). La valeur seuil sera fixée par décision du Gouvernement.

3.3 Impacts financiers de la mise en œuvre du fonds 5 LAT

Les prévisions financières relatives au fonds cantonal gérant le régime de compensation selon l'art. 5 LAT⁶ sont résumées dans le tableau ci-après et disponibles sur internet à l'adresse www.jura.ch/sdt. Il ne s'agit toutefois que d'estimations. Il est impossible à ce stade d'établir des prévisions précises.

⁶ RS 700 – Loi fédérale sur l'aménagement du territoire

On peut cependant tabler sur des recettes de l'ordre de CHF 9'000'000 sur quinze ans, soit en moyenne CHF 600'000 par an. Il s'agit d'une moyenne théorique puisque les encaissements seront plus élevés en fin de période que dans les premières années de fonds. Dans la mesure où le versement effectif n'interviendra qu'au moment où le bien-fonds sera construit ou aliéné, le fonds devrait devenir bénéficiaire dans un délai de 5 ans environ.

Au total, les montants encaissés seront suffisants pour financer les indemnités de déclassement. En effet, les surfaces surdimensionnées à déclasser à court terme sont évaluées à environ 50 ha. Seule une faible part est susceptible de donner droit à une indemnisation, car la jurisprudence est particulièrement restrictive à ce sujet. Le Tribunal fédéral considère qu'une indemnisation est due uniquement dans les cas où la probabilité que les terrains soient construits à brève échéance est avérée (projet de construction, réalisation de l'équipement, configuration physique du terrain se prêtant à la construction, développement du bâti dans les environs). De ce fait, le montant total des indemnités à verser est évalué à environ CHF 125'000.

Il sera également possible d'accorder des subventions aux régions et aux communes pour des mesures en faveur du développement de l'urbanisation vers l'intérieur, de même que pour l'aménagement régional (plan directeurs régionaux) et, exceptionnellement, pour l'aménagement local, dans ce dernier cas lorsque le projet revêtira un intérêt régional avéré.

Quant à l'impôt sur le gain immobilier, l'impact des prélèvements sur celui-ci restera modeste : le montant qui pourra être déduit par les propriétaires et manquera donc dans les caisses de l'Etat ne devrait pas excéder 15 % du montant prélevé au titre de la plus-value. Tenant compte d'un montant de recettes de plus-value de CHF 600'000 par an, cela représente une perte moyenne d'environ CHF 90'000 par an.

L'ensemble des impacts au niveau financier est synthétisé dans le tableau suivant.

Surface des zones à bâtir surdimensionnées	environ 50 ha.
Montant des indemnités à verser	environ CHF 125'000 à l'horizon 2030.
Autres subventions possibles dans le cadre du fonds	environ CHF 200'000 par an, destinés à encourager le développement de l'urbanisation vers l'intérieur ainsi des mesures d'aménagement régional ou d'aménagement local revêtant un intérêt régional avéré.
Montant des plus-values	CHF 9'000'000 à l'horizon 2030, soit en moyenne CHF 600'000 par an.
Frais liés à l'estimation de la plus-value, à la perception et à la gestion du fonds	CHF 30'000 à CHF 50'000 par an, financés par le fonds, courant à 0.3 EPT ou des mandats d'estimateurs externes.
Evolution à long terme du fonds	A long terme, le fonds sera suffisamment doté pour permettre de financer d'autres tâches.
Manque à gagner au niveau de l'impôt sur le gain immobilier	pour les cas soumis au prélèvement de la plus-value : environ 15% du montant de la plus-value, soit CHF 90'000 par an pour le Canton ; environ 10% du montant de la plus-value, soit CHF 60'000 par an pour les communes.
Compensation du manque à gagner	Pour les communes, la perte enregistrée au niveau de l'impôt sur le gain immobilier pourrait être compensée par les subventions qui pourront être accordées par le Canton au moyen du fonds

3.4 Lien avec le programme d'économies OPTI-MA

Les présentes adaptations légales prévoient l'abrogation du décret sur le financement de l'aménagement⁷ qui permet actuellement d'accorder une subvention de 30% aux communes dans le cadre des travaux de révision des plans d'aménagement local. Il paraît logique que ce type d'aides octroyées aux régions et aux communes soient à l'avenir financées par le fonds de compensation, en donnant la priorité aux planifications régionales. Les révisions « ordinaires » des plans d'aménagement local ne seront en principe plus subventionnées. Demeurent réservés les cas où la planification communale permet de trouver des solutions d'intérêt pour la région et le canton. Cela permettra en outre d'alléger le budget de l'Etat, d'autant que les encaissements provenant de l'impôt sur le gain immobilier diminueront légèrement.

Cette évolution est conforme à la réalisation de la mesure 74 du programme d'économies OPTI-MA *Suppression des subventions aux communes au titre de l'aménagement local et régional.*

4. Consultation publique

La consultation publique s'est déroulée de novembre 2013 à février 2014. Septante-cinq instances se sont exprimées. Toutes les questions posées en rapport avec le projet de loi ont recueilli une large majorité d'avis favorables. L'ensemble des réponses, des remarques et des propositions sont consignées dans le rapport de consultation disponible sur internet à l'adresse www.jura.ch/sdt.

Certaines propositions ont été reprises à l'issue de la consultation, notamment :

- la suppression de l'obligation existant actuellement dans l'OCAT de déterminer un indice maximal d'utilisation du sol, dans le but d'encourager la densification ;
- l'indication précise des voies de recours en cas de contestation.

5. Synthèse

Les deux volets du projet de modification de la législation cantonale présentés ici sont complémentaires et visent le même but : une meilleure gestion de la zone à bâtir. Ils constituent les bases nécessaires pour donner à terme aux collectivités publiques de réels moyens d'action dans ce domaine tout en répondant aux exigences légales de la LAT révisée.

Une fois cette base légale adaptée, le travail se poursuivra par la mise à disposition des outils pratiques pour leur application, notamment :

- l'établissement d'un guide ou d'une aide d'application à l'attention des communes en matière de répartition des frais d'équipement ;
- la mise à disposition d'un contrat-type pour les nouveaux classements de terrains en zone à bâtir ;
- la définition par le Gouvernement de la valeur seuil, en dessous de laquelle aucun prélèvement ne sera opéré (clause de bagatelle) ;
- la définition de la répartition de l'affectation des recettes du produit de la plus-value (indemnisation pour déclassements, réhabilitation des centres anciens, autres mesures d'aménagement, paysages, agriculture, etc.) ;
- l'engagement des ressources humaines nécessaires pour réaliser les estimations indispensables à la perception de la plus-value⁸ ou l'attribution de mandats à des estimateurs externes, sur la base des modalités en vigueur au Service des contributions.

⁷ RSJU 702.611

⁸ Estimation du groupe de travail 2008 : 0.3 EPT pour les estimations + 0.1 EPT pour le secrétariat

Sans une mise en œuvre rapide des adaptations légales proposées, plusieurs conséquences négatives sont attendues à court terme :

- Tout retard dans la mise en œuvre du droit d'emption légal aura des conséquences sur les communes qui devront l'exercer. Celles qui sont particulièrement concernées par le phénomène de thésaurisation risquent de se voir bloquées dans leur développement sur une période plus longue que nécessaire en raison de la présence de terrains à bâtir non construits.
- Il en va de même avec la mise en œuvre du régime de compensation : tout retard diminuera les ressources du fonds cantonal pour financer les indemnités pour déclassements et les politiques d'aménagement du territoire durable (par exemple, réhabilitation de l'habitat dans les centres anciens). En effet, les classements de terrains agricoles en zone à bâtir vont nettement diminuer à l'avenir en lien avec l'application de la LAT révisée.
- Dans les communes concernées par le problème de surdimensionnement de la zone à bâtir, il y a en outre un risque certain de mitage du territoire avec des constructions nouvelles très espacées en marge du tissu bâti, ne permettant plus par la suite de restituer des surfaces cohérentes à l'agriculture.

Une mise en œuvre rapide assurera le développement des communes connaissant une dynamique démographique positive par la mise à disposition effective des terrains à bâtir nécessaires au sein du tissu bâti, tout en limitant efficacement le mitage du territoire et en disposant des moyens financiers nécessaires.

6. Conclusion

Le Gouvernement vous recommande d'accepter le projet de modifications de la législation cantonale commenté figurant en annexe.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Député-e-s, l'expression de notre parfaite considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

Charles Juillard
Président

Jean-Christophe Kübler
Chancelier d'État

Annexes :

- Loi portant adaptation de la législation en matière de gestion de la zone à bâtir (projet)
- Loi portant adaptation de la législation en matière de gestion de la zone à bâtir (tableau comparatif)