

# Les nouvelles dispositions de la LAT répondent-elles aux besoins du canton du Jura? : Une première approche

Autor(en): **Nussbaumer, D.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Vermessung, Photogrammetrie, Kulturtechnik : VPK =  
Mensuration, photogrammétrie, génie rural**

Band (Jahr): **94 (1996)**

Heft 11

PDF erstellt am: **20.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-235275>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

## Les nouvelles dispositions de la LAT répondent-elles aux besoins du canton du Jura?

### Une première approche

D. Nussbaumer

La révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) essaie de venir à la rencontre des nouvelles exigences de l'agriculture. Comment les cantons réagissent-ils au sujet de ces propositions de la Confédération? L'article évoque une première réaction du canton du Jura.

*Die Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) versucht, den neuen Anforderungen der Landwirtschaft entgegenzukommen. Wie reagieren die Kantone auf diese Vorschläge des Bundes? Der Artikel zeigt eine erste Reaktion des Kantons Jura.*

La revisione parziale della legge federale sulla pianificazione del territorio (LFPT) tenta di venire incontro alle nuove esigenze agricole. Come reagiscono i cantoni a queste proposte della Confederazione? Questo articolo presenta una prima reazione del Canton Giura.

En vue de faire des propositions étayées pour la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), dans le domaine des constructions et installations de la zone agricole, la Confédération a engagé plusieurs études.

Je voudrais mettre en exergue dans mon exposé deux particularités qui vont en fait conditionner mon approche de la question. Il s'agit:

- de la diversité de l'espace rural, partant de la définition de la zone agricole;
- des diversités d'application d'un même texte législatif.

Je me réfère notamment à l'étude de la CEAT concernant les législations et les pratiques de mise en œuvre par les 26 cantons des articles 16, 18, 22 et 24 LAT, ainsi que 23 et 24 OAT (Législations et pratiques relatives à la zone agricole: rapport d'enquête auprès des 26 cantons suisses, CEAT, Lausanne, décembre 1993).

### 1. L'espace rural

L'espace rural, celui qui sous-tend majoritairement la zone agricole, est variable selon la référence territoriale. En ce sens, il n'y a pas «une» zone agricole (sauf dans la loi), mais des formes diverses de zones agricoles qui s'apprécient en fonction des perceptions que l'on a de l'espace rural et du vécu des populations qui les habitent. Le programme de la journée me présente en tant que responsable de l'aména-

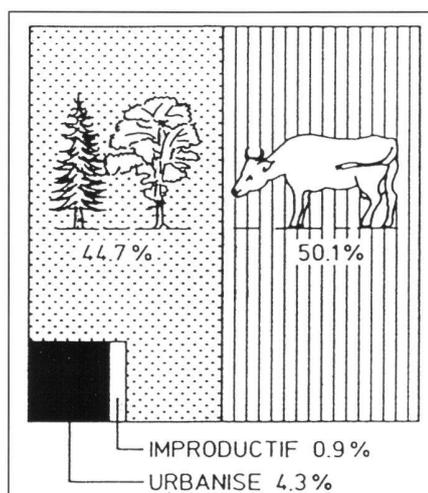


Fig. 1: Canton du Jura: répartition de l'utilisation du sol.

ment du territoire d'un canton essentiellement rural. Mais que signifie les mots «essentiellement rural»?

- S'agit-il de la densité de la population?  
Jura: 82,5 habitants/km<sup>2</sup>  
Suisse: 175,5 habitants/km<sup>2</sup>
- S'agit-il des caractéristiques d'occupation du territoire (fig. 1)?

	I	II	III	(divers)
Jura	6,8	40,3	48,9	3,9
Suisse	4,1	30,5	61,8	3,6

Tab. 1: Répartition des emplois entre les secteurs économique.

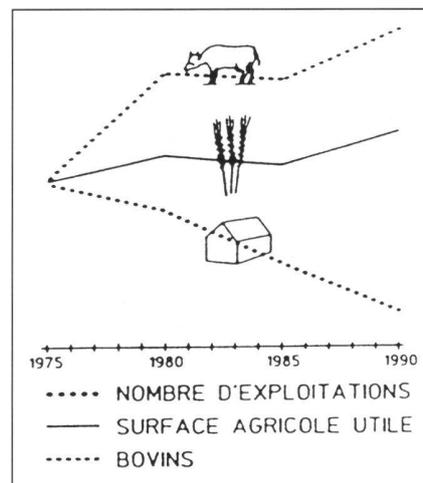


Fig. 2: Canton du Jura: évolution des structures agricoles de 1975 à 1990: comparaison de trois facteurs.

- S'agit-il de la population agricole par rapport à la surface agricole utile (SAU)?  
Jura: 21 unités de population agricole / 100 ha SAU  
Suisse: 39 unités de population agricole / 100 ha SAU

- S'agit-il encore de l'évolution des structures agricoles (fig. 2)?

- S'agit-il au contraire de la répartition des emplois entre les différents secteurs économiques (tab. 1)?

Aucune de ces définitions prises individuellement n'est convaincante pour dire que tel espace est «essentiellement rural» et que les règles de la zone agricole s'y appliquent sans nuance.

Et là je vous parle du territoire d'un canton. A l'intérieur même de cet espace, il faut distinguer les formes de colonisation, ce qui vous permettra ensuite de distinguer la nature des différents problèmes. Le peuplement des régions a été conditionné par la géographie physique (fig. 3). La comparaison pour le canton du Jura entre les formations géomorphologiques et l'occupation du territoire en terme d'emplois est intéressant à cet égard (fig. 4). L'essentiel des activités humaines s'est concentré dans la vallée de Delémont (altitude moyenne 450 m) et en Ajoie (altitude moyenne 430 m). Les régions plissées et le haut plateau des Franches-Montagnes sont des régions rurales à bien des égards. Toutefois, le secteur primaire n'y représente qu'une très faible part des actifs. Ainsi, à défaut de s'entendre sur le terme de ruralité – ce n'est d'ailleurs pas l'objet

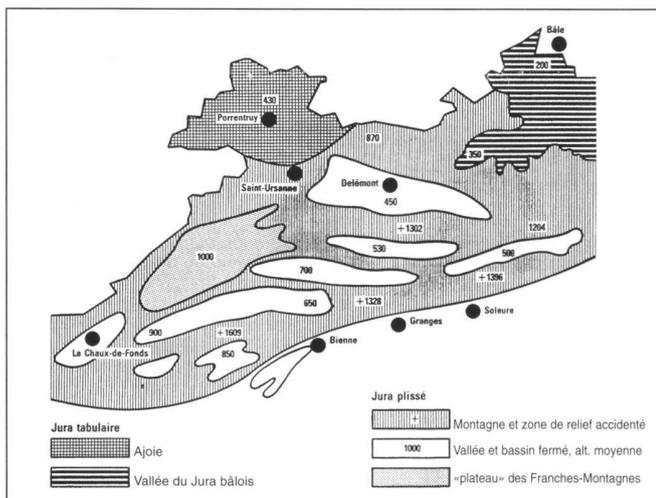


Fig. 3: Canton du Jura: géographie physique.

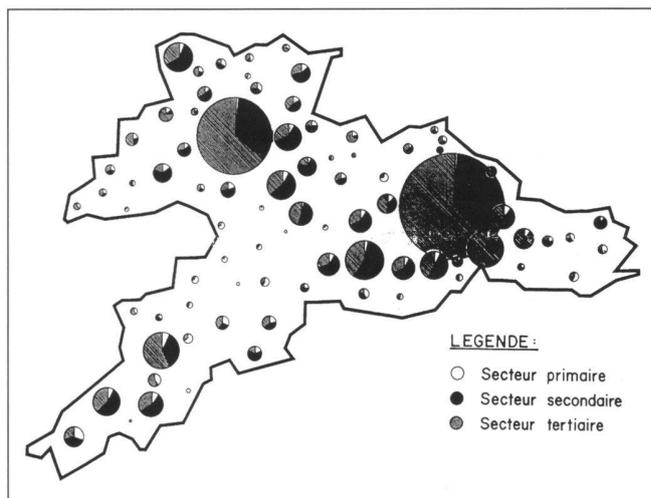


Fig. 4: Canton du Jura: répartition des emplois entre les secteurs économiques.

du débat – il faut néanmoins savoir que les problèmes de la zone agricole ne se posent pas de manière identique selon les régions, parfois très proches l'une de l'autre.

Par conséquent, les réponses à apporter doivent également être nuancées. On ne saurait dès lors faire une application mécanique de la loi, n'en déplaise aux juristes. L'attitude adoptée par les Autorités face aux questions que soulève la zone agricole est aussi fonction des orientations politiques du développement spatial et économique souhaité. On s'en référera donc au Plan directeur cantonal.

Pour le canton du Jura, le développement spatial souhaité y est exprimé, de manière quelque peu condensée, comme suit:

a) Equilibre dans la répartition de la population, en particulier par le maintien de la population rurale dans sa répartition géographique.

Conséquence: exploiter le potentiel en logements de chaque bâtiment.

b) Conversation des diversités du paysage jurassien, en particulier conservation du patrimoine bâti et encouragement à la réhabilitation d'anciens bâtiments agricoles.

Conséquence: favoriser la rénovation et l'entretien des bâtiments en leur redonnant une fonction sociale.

c) Création d'emploi diversifiés, en particulier diversification et valorisation des produits de l'agriculture et des sources de revenu, ainsi que développement du tourisme rural.

Conséquence: autoriser de nouvelles affectations et de nouveaux usages dans la zone agricole notamment.

Chacun de ces trois groupes d'objectifs fait explicitement référence à l'espace rural. Naturellement, parmi les mesures d'application, certains objectifs se réalisent dans les zones à bâtir des villages et hameaux.

Néanmoins, et à l'exemple des Franches-Montagnes, de nombreuses fermes sont disséminées sur l'ensemble du territoire et recèlent un important potentiel pour la mise en œuvre des objectifs susmentionnés, soit:

- logements pour la population résidente;
- préservation du patrimoine architectural;
- diversification des sources de revenus.

D'une enquête récente que nous avons effectuée sur l'ensemble du territoire cantonal, il ressort que:

- un peu plus de 50 % des exploitations agricoles sont situées dans la zone agricole, soit environ 830 unités;
- plus de 130 de ces exploitations vont probablement disparaître dans les cinq ans à venir;
- plus de 10 % des exploitations agricoles situées en zone agricole nécessitent la force de travail de moins d'une famille;
- plus de 10 % des exploitations agricoles situés en zone agricole connaissent déjà une activité accessoire, commerciale ou artisanale, soit:
 

– artisanat, entrepôts	14
– halles d'engraissement	25
– production hors sol	5
– vente au détail	8
– logements de vacances	15
– restauration	28
– loisirs divers	10

### Exemple de diversification

#### Exemple 1:

Mme et M. H., agriculteurs à Glovelier sollicitent l'autorisation de transformer une ancienne écurie à chevaux avec remise dans le but d'y aménager une auberge comprenant une salle de débit de 70 m<sup>2</sup>, une cuisine, une terrasse, des dortoirs pour 20 personnes, douches et WC. Il s'agit donc d'un changement total d'affectation.

Dans un premier temps, la dérogation a été refusée en considérant que son implantation hors de la zone à bâtir n'était pas imposée par sa destination.

Le Service de l'aménagement du territoire a eu à traiter le dossier en procédure d'opposition. Il a alors exigé un rapport d'expertise agricole et requis l'avis de la Fédération Jura Tourisme.

Finalement, la dérogation a été octroyée pour les motifs suivants:

- le rapport d'expertise du Service cantonal de vulgarisation agricole reconnaît que la viabilité de l'exploitation agricole ne peut être assurée que par l'apport économique d'une activité complémentaire;
- la réalisation de l'auberge offre la possibilité pour l'exploitant (sa femme a obtenu dans l'intervalle un certificat de cafetier) de créer des revenus annexes sur la place, permettant aussi de maintenir une famille de jeunes agriculteurs avec quatre enfants sur le domaine;
- la réalisation de l'auberge va augmenter la capacité d'accueil et d'attractivité d'une région qui se profile en matière de tourisme vert;
- le site est proche d'un réseau de sentiers pédestres, de pistes pour cavaliers, d'un réseau VTT et possède un point de vue remarquable.

La décision a été conditionnée par l'interdiction de morceler avec inscription au Registre foncier.

#### Exemple 2:

M.S., agriculteur à Bassecourt, sollicite l'autorisation d'agrandir une boucherie en vue de commercialiser les produits de la ferme. Il s'agit en fait de créer un abattoir, un laboratoire, deux chambres froides et fumoir. Pour ce faire, il ferait appel à son frère, boucher actuellement au chômage. Le Service cantonal de l'économie rurale

prévoise favorablement le projet. Il s'exprime à ce sujet comme suit: «L'activité envisagée permettra d'obtenir un revenu complémentaire important. La mise en valeur de produits agricoles de l'exploitation correspond bien aux objectifs actuels de certaines exploitations». Plus loin, il affirme: «L'agrandissement de la boucherie est justifié par le nombre de collaborateurs de l'entreprise et parce que la plupart des abattoirs régionaux ferment leur porte».

La dérogation a néanmoins été refusée car:

- l'abattage prévu ne concerne pas seulement la production de la ferme mais aussi celle d'autres exploitations;
- la vente concerne non seulement la viande fraîche mais aussi des produits transformés, ce qui constitue une concurrence aux boucheries du village (par ailleurs opposants).

En procédure de recours, le juge administratif confirme la décision de refus de la dérogation car, selon l'expertise agricole, le requérant dispose de bons moyens d'existence et qu'il n'a pas besoin d'un revenu complémentaire au maintien ou à la survie de son exploitation. En outre, il ne s'agit pas d'une activité complémentaire, mais d'une activité nouvelle pour le frère qui lui-même n'a pas de lien économique avec la ferme. Autoriser de tels aménagements en zone agricole permettrait aussi de créer une concurrence indirecte non justifiée par des motifs d'aménagement du territoire, ce qui, conclut le juge, n'est pas admissible.

## Diversités d'application du droit fédéral

J'en reviens au début de mon exposé lorsque j'ai parlé des diversités d'application du droit fédéral, pour préciser qu'il faut être lucide et réaliste: les modifications proposées par le Conseil fédéral, sous la forme des articles 24 et 24 a (LAT) ne vont pas modifier sensiblement les disparités des pratiques cantonales en matière de dérogations pour non conformité à la zone agricole. On continuera selon toute vraisemblance à avoir des appréciations

nuancées en fonction de l'image que l'on a de l'espace rural concerné et de son développement souhaité.

Je dois cependant constater que les alinéas 3 et 4 de l'article 24 a, qui fixent des critères d'acceptabilité des projets, limitent sensiblement la marge de manœuvre qu'offre l'article 24, al. 2 actuel, puisque celui-ci ne parle que des exigences majeures de l'aménagement du territoire. Je me demande par ailleurs si la notion de «constructions dignes d'être protégées» (article 24 a, al. 3), notion qui induit un non changement de l'aspect extérieur du bâtiment (art. 24 a, al. 4, lit. b) n'a pas eu pour origine une référence excessive aux constructions de moyenne ou de petite importance des Alpes et des Préalpes. On parle en effet souvent dans les textes explicatifs des «mayens» et «rustici».

Mon opinion est encore renforcée dans cette idée par le fait que l'alinéa 4, lit. c) mentionne les équipements nécessaires qui pourraient faire défaut. Ici encore, on songe aux chemins alpestres, à l'adduction d'eau dans les montagnes, etc.

Or, la situation dans le Jura se présente bien différemment. D'une part, le territoire est assez finement desservi par les réseaux de base (routes, énergie, eau potable) de sorte que je n'ai pas le souvenir d'avoir été confronté une seule fois à un cas où l'équipement aurait été insuffisant, à l'exception toutefois des fosses sceptiques généralement requises en lieu et place des fosses à purin lorsqu'elles existent.

D'autre part, les bâtiments qui font l'objet de demandes de dérogation pour non conformité à la zone agricole sont pour une très grande part, des constructions volumineuses. D'un point de vue purement économique – qui n'est par ailleurs pas négligeable – leur conservation à long terme implique des frais considérables. Les investissements à effectuer ne peuvent être rentabilisés que par un usage rationnel de l'ensemble du volume.

Nous connaissons bien quelques exceptions de riches Bâlois ou Zurichois qui disposent des fonds nécessaires à une rénovation – souvent de grande qualité – pour leur usage exclusif.

Mais le Jura n'est pas une région touristique qui attire les vedettes fortunées de la planète. Aussi, la revitalisation du patrimoine immobilier rural passe le plus souvent par des investisseurs modestes.

Les clauses de l'alinéa 4, lit. b) (l'aspect extérieur et la structure architecturale du bâtiment demeurent pour l'essentiel inchangés) ne se prêtent pas, ou que très difficilement à l'exercice d'un changement d'affectation de grande envergure qui verrait par exemple la mise en valeur sous la forme de logements du volume entier du bâtiment ou d'une grande partie de celui-ci.

Pour conclure mon exposé, je voudrais exprimer mon sentiment par rapport au projet du Conseil fédéral, projet qui par ailleurs est très proche des remarques formulées par le Gouvernement jurassien. Je pense que ce projet va en quelque sorte légaliser a posteriori des pratiques déjà bien ancrées dans certaines administrations cantonales.

Vu sous cet angle, et considérant toutes les cautions, les verrouillages, et autres précautions relevés dans le message du Conseil fédéral et qui devraient constituer la doctrine des articles incriminés, évitant ainsi les interprétations fantaisistes et les dérapages, je suis persuadé que les dispositions légales proposées, combinées avec les outils de planification du droit de l'aménagement du territoire:

- a) sont de nature à répondre à l'essentiel des préoccupations du monde agricole;
- b) ne vont pas provoquer des bouleversements, ni même des modifications notables du paysage rural traditionnel;
- c) ne permettront pas, dans certaines régions du pays, de répondre aux préoccupations du développement souhaité par le fait d'une rigidité excessive quant aux modalités architecturales des interventions.

Adresse de l'auteur:

Dominique Nussbaumer  
Chef du Service de l'aménagement du territoire  
CH-2800 Delémont