



JOURNAL DES DEBATS

133

DU PARLEMENT DE LA RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

No 5 — 2005

Séance

du mercredi 16 mars 2005

Hôtel du Parlement à Delémont

Présidence: Alain Schweingruber (PLR), président du Parlement.

Secrétariat: Jean-Claude Montavon, vice-chancelier d'Etat.

Ordre du jour:

16. Initiative parlementaire no 16
Éligibilité des étrangers dans les conseils communaux: il est temps de corriger une demi-mesure. Jean-Paul Miserez (PCSI)
17. Question écrite no 1933
Quand le proc (titre d'une série télévisée) fait dans la provoc... Serge Vifian (PLR)
11. Modification de la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire (première lecture)
12. Modification du décret concernant le permis de construire (première lecture)

(La séance est ouverte à 14.30 heures en présence de 55 députés et de l'observateur de Moutier.)

16. Initiative parlementaire no 16

Éligibilité des étrangers dans les conseils communaux: il est temps de corriger une demi-mesure
Jean-Paul Miserez (PCSI)

Si, en 1979, le canton du Jura était à l'avant-garde en matière de droits politiques pour les immigrants, aujourd'hui, par la modification de leur constitution cantonale, de nombreux cantons nous ont imités, notamment Neuchâtel qui a introduit l'éligibilité au niveau communal pour les étrangers établis. Mais la mesure prise dans le Jura était incomplète: le droit de vote devrait être lié de manière indissociable au droit d'éligibilité.

Nous voulons, et nous devons, au niveau cantonal et communal, améliorer les possibilités d'intégration d'une partie importante de notre population en lui permettant de

participer encore plus activement à la vie des collectivités locales. Pour le scrutin fédéral du 26 septembre 2004, sur un total de 52'424 électeurs, 3'915 personnes (7,5%) avaient le droit de vote sans détenir le passeport à croix blanche. Il faut signaler que la restriction d'avoir résidé dix ans dans le Jura pour obtenir le droit de vote fait que seul un étranger sur deux (47%) a ce droit de vote.

Il est regrettable de devoir se priver, pour la gestion des affaires communales, des compétences et de la motivation des nombreux immigrants ayant le droit de vote en matière cantonale dans notre Canton. Souvent, ces personnes s'investissent dans de nombreuses associations locales ou dans des commissions. Il nous paraît juste de leur offrir la possibilité de proposer leur candidature aux conseils communaux.

Offrir aux immigrants la possibilité d'être élus dans les autorités communales, c'est aussi leur permettre de faire un pas supplémentaire vers leur intégration en Suisse.

Aussi, par la voie de cette initiative parlementaire, le groupe PCSI demande la modification de la loi cantonale sur les droits politiques dans les termes suivants:

– Article 6, alinéa 5

Les étrangers ayant l'exercice des droits civils et politiques sont éligibles aux fonctions de maires, de conseillers communaux, de conseillers de ville ou généraux,

– ainsi que la modification des autres textes législatifs qui en découlent.

M. Jean-Paul Miserez (PCSI): Après avoir octroyé le droit de vote aux étrangers dans la dynamique de la création du Canton, il y a vingt-cinq ans, c'était un signe d'ouverture positif et une possibilité concrète offerte aux étrangers, résidant depuis longtemps dans notre pays, d'exercer leur intégration. Mais, sans le droit d'éligibilité, le droit de vote est incomplet et c'est une demi-mesure difficile à justifier.

C'est une évidence: la Suisse et les Suisses ne peuvent pas envisager leur avenir sans la participation des étrangers. Ne serait-ce que parce que notre stabilité démographique n'est plus garantie, faute d'un taux de natalité suffisant. Mais notre pays est et a toujours dû être ouvert sur le monde, que ce soit pour envoyer nos émigrants chercher meilleure fortune à travers le monde ou même malheureusement nos soldats sur les champs de bataille de toute l'Europe; que ce soit aussi pour accueillir des bras et des cerveaux étrangers pour compléter nos propres forces, insuffisantes pour garantir notre prospérité économique.

Quoiqu'en disent certains, les étrangers établis, souvent de longue date, en Suisse sont indispensables à notre vie sociale et économique. Essayons de nous imaginer nos usines, nos routes, nos salons de coiffure, nos restaurants, nos équipes sportives, nos instituts de recherche et même nos administrations publiques ou privées sans les étrangers. Ils sont depuis si longtemps parmi nous, ils sont si bien intégrés qu'on a peine à se rendre compte qu'ils n'ont pas le même passeport que nous.

Pour le canton du Jura, selon les chiffres de la Chancellerie d'Etat, sur les 52'424 électeurs appelés aux urnes lors d'une des dernières votations, 3'915, soit le 7,5%, n'ont pas de passeport à croix blanche. Quand on pense que l'UDC voulait, par une initiative fédérale, limiter le nombre d'étrangers à 18% de la population suisse, nous sommes donc largement en dessous du taux déclaré « acceptable » par ce parti. Notons encore que ces électeurs étrangers ne représentent d'ailleurs que le 47% de l'ensemble de la population étrangère résidant dans le canton du Jura.

Ces personnes vivent avec nous; elles partagent nos joies et nos soucis; nos enfants se côtoient dans les écoles. Il est donc logique qu'elles exercent le même droit de vote que nous, droit soumis à la condition d'avoir séjourné depuis plus de dix ans dans notre région. Ce droit, acquis dès l'entrée en souveraineté du canton du Jura, a fait des émules dans plusieurs autres cantons suisses.

Une inégalité difficile à justifier subsiste cependant: cet exercice des droits civils et politiques ne comprend pas le droit d'éligibilité, sauf pour les législatifs de quatre communes jurassiennes. Il doit donc être étendu à toutes les fonctions éligibles d'une commune, que ce soit au conseil de ville ou au conseil général (ce qui est d'ailleurs acquis depuis le 1^{er} mai 1999) mais aussi à la mairie, au conseil communal, à la présidence ou à la vice-présidence des assemblées communales. A ce sujet, nous vous remercions d'avoir observé que la présidence des assemblées communales devait aussi être incluse dans cet inventaire, même si nous l'avons malheureusement oubliée dans le texte de notre initiative. Mais Monsieur Conti a dit que la commission a encore compétence pour améliorer les textes que nous avons si malheureusement mal rédigés.

Le PCSI, en déposant une initiative parlementaire demandant la généralisation des droits d'éligibilité aux étrangers, veut rendre hommage à celles et ceux qui contribuent activement à la vie de notre région et leur donner ainsi tous les éléments de l'intégration à laquelle ils aspirent à juste titre et que nous voulons leur octroyer.

M. Gérald Schaller, ministre de la Justice: Comme il l'a déjà démontré par le passé, le Gouvernement jurassien est favorable à l'extension progressive des droits politiques des étrangers. Il considère que cela constitue un important facteur d'intégration pour les personnes de nationalité étrangère qui se voient ainsi associées à la vie politique, culturelle et sociale de notre région. Elle permet à ces personnes de s'investir dans la vie publique et d'apporter leur contribution à la résolution des problèmes auxquels nos collectivités publiques sont confrontées.

L'exercice des droits politiques, vous le savez, n'est possible pour les étrangers que pour autant qu'ils soient domiciliés depuis dix ans dans le Canton. Cela permet d'admettre que ceux-ci sont intégrés et disposent des moyens de participer efficacement au processus démocratique.

Le Jura a longtemps fait figure de pionnier en matière de droits politiques octroyés aux étrangers. Il a toutefois été rattrapé et même dépassé par certains cantons au cours des dernières années. Sans vouloir être exhaustif, on peut signaler que, dans le canton de Neuchâtel, les étrangers ont, à certaines conditions, le droit de vote en matière communale et cantonale ainsi que le droit d'éligibilité en matière communale, limité toutefois aux commissions. Dans le canton d'Appenzell-Rhodes Extérieures, les communes peuvent octroyer le droit de vote aux étrangers alors que les communes grisonnes ont également la faculté de leur conférer le droit d'éligibilité. D'autres cantons connaissent diverses propositions d'élargissement des droits politiques en faveur des étrangers.

Cependant, l'évolution la plus significative reste celle qui est intervenue dans les cantons de Fribourg et de Vaud. Les constitutions récemment adoptées dans ces deux cantons prévoient en effet expressément le droit de vote et d'éligibilité des étrangers au niveau communal.

Les Jurassiennes et les Jurassiens, qui ont le plus souvent accueilli favorablement les propositions visant à améliorer la situation des personnes de nationalité étrangère, ont longtemps été les seuls à accorder à celles-ci des droits politiques substantiels. Toutefois, en matière communale, notre droit cantonal va moins loin que les constitutions vaudoise et fribourgeoise dans la mesure où il ne prévoit que l'éligibilité des étrangers dans les commissions communales et les conseils généraux ainsi qu'aux postes de fonctionnaires communaux. Il reste cependant plus généreux au plan cantonal, les étrangers pouvant disposer du droit de vote à ce niveau, à l'exception des scrutins concernant la nature constitutionnelle.

Compte tenu de tous ces éléments, le Gouvernement vous invite à donner suite à l'initiative du groupe chrétien-social indépendant. S'il est favorable à l'initiative proposée, le Gouvernement estime toutefois qu'il est primordial que l'extension envisagée des droits politiques en faveur des étrangers repose sur un large consensus au sein de la population. Compte tenu de l'ouverture généralement manifestée par le peuple jurassien à l'égard des personnes de nationalité étrangère, on peut raisonnablement envisager qu'il sera prêt à suivre la voie ouverte par les Vaudois et les Fribourgeois. Il nous semble cependant, aujourd'hui, difficile d'affirmer avec certitude que l'on se trouve en présence d'un consensus suffisamment important pour étendre les droits politiques des étrangers dans la mesure souhaitée par les initiants. Il ne faut en effet pas perdre de vue que le peuple jurassien, lors du scrutin cantonal du 9 juin 1996, a rejeté (à plus de 52% des voix exprimées) une modification de la loi sur les droits politiques élargissant le droit d'éligibilité des étrangers au plan communal. A cet égard, il faut rappeler que la modification législative qui était alors proposée allait moins loin que l'initiative parlementaire sur laquelle vous êtes appelés à vous prononcer aujourd'hui car elle laissait la possibilité aux communes d'admettre ou d'exclure l'éligibilité des étrangers, ce que ne permet pas l'initiative parlementaire qui vous est soumise.

Compte tenu de cela, si le Parlement donne suite à cette initiative, ce que le Gouvernement vous recommande, il considère que la commission qui sera saisie de cette proposition devra procéder à une consultation aussi vaste que possible afin de jauger l'évolution de l'opinion publique intervenue dans ce domaine au cours des neuf dernières années. Aux yeux du Gouvernement, un fort soutien populaire est en effet absolument nécessaire pour envisager de modifier,

dans le sens proposé, la loi sur les droits politiques. C'est dans cet esprit que le Gouvernement vous recommande d'accepter l'initiative parlementaire qui vous est soumise. Je relève encore qu'il faudra envisager d'adapter le texte qui vous est proposé. Dans la rédaction actuelle, celui-ci permettrait effectivement à un étranger d'être élu à toutes les fonctions communales, y compris celle de maire, à l'exception notable de la présidence des assemblées. Il conviendra dès lors de revoir le libellé de cette disposition afin de combler cette lacune.

M. André Burri (PDC): Oui, dit le groupe PDC, il est vraiment grand temps de corriger cette demi-mesure en matière d'éligibilité des étrangers. Nous avons pesé le pour, pas vraiment trouvé de contre, mais soulevé quelques questions tout de même. Voici d'abord nos arguments pour l'acceptation:

- le canton du Jura doit continuer à faire preuve d'ouverture d'esprit,
- le canton du Jura verra son image renforcée par la publicité d'une telle mesure,
- il devient difficile de trouver des candidats pour les postes d'élus communaux,
- cela renforcera chez les personnes ayant une autre nationalité le sentiment d'appartenir corps et âmes à notre République,
- le cas de l'élection d'Undervelier nous rappelle la pertinence de ce changement législatif.

Quelques questions tout de même pour le débat à mener, qui ont déjà été évoquées par Monsieur le ministre:

- Ne risquons-nous pas un référendum?
- Ne faut-il pas laisser le choix aux communes en cette matière?

Notre groupe soutiendra donc cette initiative opportune.

Mme Agnès Veya (PS): Le groupe socialiste soutiendra l'initiative parlementaire no 16.

Si l'on sait que les étrangers ayant l'exercice des droits civils et politiques sont éligibles dans les conseils de ville et les conseils généraux ainsi que dans les commissions communales et aux postes de fonctionnaires communaux, il nous apparaît essentiel que ces derniers puissent être éligibles aux fonctions de maire, de conseiller communal et de président des assemblées.

Pour avoir l'exercice des droits civils et politiques, un étranger doit avoir résidé dix ans dans le canton du Jura, un temps suffisamment long pour lui permettre de s'intégrer. Alors, à nous de lui donner la possibilité d'être élu aussi aux fonctions de maire, de conseiller communal et de président des assemblées.

De plus, le 26 septembre dernier, le peuple jurassien a montré clairement qu'il souhaitait accorder la naturalisation facilitée aux étrangers de la deuxième et de la troisième générations. Ce signal clair du peuple jurassien devrait inciter le Parlement jurassien à accepter l'initiative parlementaire no 16, qui nous apparaît être une concrétisation de la volonté du peuple jurassien exprimée lors de ce scrutin.

M. Philippe Rottet (UDC): Les Suisses étrangers chez eux! Tel pourrait être le titre de l'initiative qui nous est soumise aujourd'hui. (Quelques sifflets.) Comment allons-nous expliquer à un père de famille né ici, ayant travaillé, élevé une famille, payé ses impôts que, quelque temps plus tard, il reçoive des ordres d'un maire étranger, parlant même difficilement sa langue? (Quelques sifflets. Une voix dans la

salle: il paye aussi des impôts!). Depuis peu de temps, Monsieur le Député!

Il faut savoir que jamais en Suisse, dans quelque canton que ce soit, y compris Genève qui fait preuve, semble-t-il, d'ouverture, lorsqu'on a proposé une votation au peuple, à chaque reprise le peuple a refusé et y compris ici. Mais vous allez me dire: comment se fait-il que, dans le canton de Vaud, dans le canton de Neuchâtel et dans le Jura, voire dans les Grisons, qu'on a accordé le droit de vote aux étrangers? Tout simplement par le biais d'une révision de la Constitution mais jamais par un simple objet du droit de vote. C'était dans l'ensemble: on a mis un article spécifiant cela et cela a été accepté ainsi tacitement.

Finalement, je dirais encore deux choses. Si les étrangers veulent naturellement les droits que nous possédons, il faut qu'ils se naturalisent. Je pense que cela est une chose, pour nous, élémentaire. Et je vous dirai que si, d'aventure, il n'y avait pas, parce que, jusqu'à présent, on ne sait pas s'il y aura référendum, mais, à tout le moins, nous lancerons le référendum dans les communes de Delémont, de Porrentruy et de Bassecour pour le moins.

M. Rémy Meury (CS-POP), président de groupe: On n'entendait pas intervenir mais après les propos qui viennent d'être tenus, se taire signifierait qu'on est d'accord avec la xénophobie qui vient d'être développée à la tribune de ce Parlement et je crois que ce serait extrêmement grave.

Entendre dire «les Suisses étrangers chez eux», c'est dire que vous accordez vraiment peu d'importance et peu d'intelligence au corps électoral. Celui-ci, dans n'importe quelle localité, aura la possibilité de choisir parmi les candidats et, parmi eux, des personnes qui sont intégrées et qui participent à la vie de la société (beaucoup plus que le père de famille suisse qui se moque totalement de ce qui peut se passer chez lui). Regardez l'abstention qu'on connaît, regardez les difficultés à établir des listes électorales dans les différents villages de notre Canton et vous verrez qu'il y a maintenant, aujourd'hui, un désintérêt vis-à-vis de la chose politique un peu partout.

Certainement que cela doit vous déranger que des étrangers puissent vous donner des ordres. Vous êtes depuis peu conseiller de ville à Delémont et le président du conseil de ville est italien! Est-ce que, quand il vous donnera la parole, vous allez l'accepter? J'espère que vous refuserez, comme cela on vous entendra moins! (*Rires.*) Ce monsieur paye des impôts...

M. Philippe Rottet (UDC) (*de sa place*): J'ai même voté pour lui!

M. Rémy Meury (CS-POP):... depuis plus longtemps que moi dans le canton du Jura puisque je n'ai que 45 ans et j'en paye depuis l'âge de 18 ans. M. Prudente paye des impôts depuis plus de quarante ans dans le canton du Jura. Donc, je pense qu'il a le même droit que moi à donner son avis sur ce qui se passe dans la localité.

Je crois qu'on ne peut pas accepter, qu'on ne peut pas laisser dire et tenir des propos xénophobes.

Vous parlez de naturalisation. Votre première intervention au conseil de ville de Delémont a été faite pour refuser la naturalisation à une famille qui est établie à Delémont depuis plusieurs années! Alors, évidemment, on peut pousser les étrangers à demander leur naturalisation pour pouvoir siéger dans les différentes autorités de notre

Canton mais vous, vous n'avez pas le droit d'utiliser cet argument parce que la naturalisation facilitée, vous la refusez! Et même à des gens qui, suite à des enquêtes très claires faites par les autorités cantonales et communales, avaient droit à cette naturalisation, vous vous y opposez! Simplement, Monsieur Rottet, vous avez au moins le courage de le dire mais n'utilisez pas des arguments du type de la naturalisation pour défendre votre position. Dites-le clairement: les étrangers vous gênent et ils n'ont rien à faire dans ce Canton! Excusez-moi de vous le dire... (M. Rottet fait quelques commentaires.)

M. Pierre-André Comte (PS) (de sa place, à l'intention de M. Rottet): Laissez-le parler! Respecte au moins un Suisse qui parle!

Le président: Je vous prierai d'avoir un peu de sérénité dans ce débat, s'il vous plaît!

M. Rémy Meury (CS-POP):... je suis extrêmement gêné. Effectivement, je suis Suisse mais marié à une Italienne et j'ai donc aussi le passeport italien. Cela ne vous fait rien de ce côté-là? Je ne peux absolument pas accepter des propos de ce type-là. Franchement, je ne pensais pas intervenir car je ne pensais pas que des propos xénophobes pouvaient être tenus ouvertement dans un parlement cantonal. (Applaudissements.)

M. Pierre-André Comte (PS), président de groupe: Je ne peux pas laisser passer les propos stupides, xénophobes, imbéciles du député Rottet! Je me joins au député Meury pour dénoncer cette attitude qui s'insinue petit à petit dans ce Parlement et j'espère que la réaction sera à la mesure de l'idiotie qu'on vient d'écouter et d'entendre dans la bouche du député Rottet! Vous n'avez pas le droit de tenir ce type de propos parce qu'ils sont injustes à l'égard d'une communauté dont le Jura a besoin, dont la Suisse a besoin et avec laquelle nous construirons l'avenir de ce pays mais sans vous, Monsieur Rottet!

Mme Maria Lorenzo-Fleury (PS): Je rejoins tout à fait les députés Meury et Comte. Monsieur Rottet, je suis outrée! Je suis outrée par ce que vous osez dire. Je ne vais pas considérer mon point de vue personnel, je suis mariée à un ressortissant espagnol depuis trente et un an; nous avons deux enfants et, Monsieur Rottet, la seule chose qui me console, c'est que mes enfants n'ont jamais eu Monsieur Rottet comme enseignant!

Le président: Est-ce que l'auteur de l'initiative veut encore se prononcer?

M. Jean-Paul Miserez (PCSI): Ici, s'il te plaît! (Rires.) Je crois qu'en fait il ne s'agit que d'un problème de décalage dans l'ordre des initiatives, Monsieur le Président!

Mesdames et Messieurs, mon intention n'était pas du tout d'entamer un tel débat ici mais, quelque part, j'en suis fort réjoui parce que peut-être qu'une fois, à cette tribune, on a parlé sans papier et cela a apporté un petit peu de décontraction!

Quelques éléments toutefois. J'aimerais quand même bien préciser que – c'est ce que j'ai cru un peu comprendre dans l'intervention de Monsieur Burri que je remercie sur le fond –

il ne s'agit pas du tout de faire appel à nos amis étrangers comme main-d'œuvre étrangère dans les législatifs communaux. (Rires.)

Madame Veya, vous avez dit qu'il s'agit de donner un signal clair et je crois qu'en dehors des passions qui ont été exprimées ici, il s'agit effectivement de donner un signal clair. La possibilité de référendum existe, nous le savons, et c'est un beau signe de démocratie. S'il y a référendum, nous l'affronterons. Mais, Monsieur Rottet, quand vous dites que ce référendum sera lancé à Delémont, Bassecourt et Porrentruy, vous vous trompez! S'il y a référendum – c'est une petite information que je vous donne – ce sera un référendum cantonal et non pas un référendum communal! Essayez de comprendre un petit peu le mécanisme démocratique!

Les étrangers doivent se naturaliser. Mais volontiers, on ne demande pas mieux. D'ailleurs, pourquoi les autres pays ne connaissent pas le droit d'éligibilité des étrangers? C'est parce qu'on devient national dans des pays voisins (ou même plus loin) après quelques années d'établissement. Aux Etats-Unis, après cinq ans, vous n'êtes plus étranger, vous avez simplement un passeport américain et vous avez le droit de vote et d'éligibilité comme tout le monde. D'ailleurs, ce droit de vote à l'étranger existe: comptez ici, à l'intérieur de ce Parlement et même à l'intérieur du Gouvernement, le nombre de personnes qui ont le droit de vote dans deux pays au moins, si pas trois! Donc, ce n'est pas quelque chose de nouveau. On n'est pas en train d'inventer la poudre! C'est quelque chose qui existe et qu'on ne fait que réaliser.

Donc, merci pour ce débat parce qu'il montre la vitalité de notre Parlement mais, maintenant que nous allons voter, retrouvons un principe de base: donnons mandat à une commission de nous proposer de faire un pas, un progrès envers ceux dont nous avons absolument besoin, avec qui nous vivons du matin au soir et avec qui nous voulons aussi débattre. Ce n'est ni un devoir ni un droit, c'est une responsabilité morale et civique.

M. Gérald Schaller, ministre de la Justice: On vient d'assister à une algarade dans le cadre de laquelle on a échangé des propos absolument extrémistes, des slogans, à mon avis, vides de sens: «Les Suisses étrangers chez eux», cela ne correspond à aucune réalité; un parlement dans lequel régnerait la xénophobie, cela me paraît tout aussi vide de sens et ne correspondre à aucune réalité.

Je crois que la réalité qui est vécue par les Jurassiennes et les Jurassiens ne correspond pas à ce qui a été décrit à cette tribune. La coexistence entre communauté nationale et communautés étrangères ne pose aucune difficulté dans le Jura. Les Jurassiens et les Jurassiennes sont ouverts vis-à-vis des étrangers. Cela se manifeste dans la vie de tous les jours et on ne saurait affirmer que les Suisses risquent un jour d'être étrangers chez eux. De tels propos sont totalement déplacés! La preuve en est donnée par le fait que des personnes de nationalité étrangère accèdent aux plus hautes fonctions dans certaines communes; si ces personnes sont élues, c'est parce qu'elles bénéficient du large appui que leur accordent les citoyennes et les citoyens de ce Canton.

Au vote, par 48 voix contre 2, le Parlement accepte de donner suite à l'initiative parlementaire no 16.

17. Question écrite no 1933

Quand le proc (titre d'une série télévisée) fait dans la provoc...

Serge Vifian (PLR)

L'intéressé nous pardonnera ce titre empruntant aux recettes du sensationnalisme, mais il a en quelque sorte tracé la voie.

La presse a en effet largement relaté les propos du procureur du Canton sur la « garde à vue pour les automobilistes ivres ». Le Ministère public du Jura frappe, nous dit-on, un grand coup en promulguant ses directives liées aux nouvelles dispositions de la loi sur la circulation routière.

Est-il sain que la justice sacrifie aux effets d'annonce pour faire passer son message? Grande question qui mériterait davantage qu'un débat à la sauvette. L'alliance des juges et des journalistes présente à maints égards les aspects d'un pacte faustien.

Mais la décision du procureur du Canton suscite des questions plus immédiates et plus simples, qui ne portent pas atteinte au principe intangible de la séparation des pouvoirs.

1. Tout d'abord, le procureur a-t-il la compétence de promulguer de telles directives?
2. Ensuite, a-t-il sollicité l'avis des autres milieux concernés? Nous pensons aux juges, à la commission parlementaire de la justice (qui aurait peut-être apprécié d'apprendre ces mesures autrement que par la presse), à l'Ordre des avocats. Dans la négative, n'eût-il pas été préférable de s'entourer de ces avis autorisés?
3. Est-ce sa publicité personnelle que le procureur cherche à soigner? Ou la communication médiatique va-t-elle devenir pour le Ministère public un instrument de dissuasion?
4. Enfin, mesure-t-on les conséquences de telles « annonces » sur l'image du Jura? Ce dernier ne mérite-t-il pas d'être présenté autrement que comme un canton où les conducteurs en état d'ébriété sont monnaie courante?

Qu'on nous comprenne bien: nous ne contestons pas la sévérité qui doit s'appliquer aux délits graves mais c'est la manière de concevoir ces mesures et de les communiquer qui nous gêne profondément.

Réponse du Gouvernement:

La présente réponse s'entend dans le strict respect du principe de la séparation des pouvoirs.

I. Garde à vue et conduite en état d'ébriété

La garde à vue est soumise aux conditions de fond suivantes: « L'officier de police judiciaire peut décider de garder à sa disposition, pour les nécessités de l'enquête, toute personne à l'égard de laquelle il existe des indices graves et concordants qu'elle soit auteur ou complice d'un crime ou d'un délit, si l'importance de l'affaire rend cette mesure nécessaire, notamment si les circonstances font craindre qu'elle n'abuse de sa liberté pour prendre la fuite, ou pour compromettre le résultat de l'enquête, ou pour poursuivre son activité délictueuse; le maintien en garde à vue ne peut durer plus de 24 heures ». Il s'agit en réalité pratiquement des mêmes conditions que celles de l'arrestation.

En matière de circulation routière, la doctrine reprend telles quelles les conditions précitées, en les affinant. Selon elle, dans cette matière, la garde à vue excédera rarement

quelques heures et on ne recourra à cette ultime mesure de détention que lorsque les faits reprochés au suspect sont suffisamment graves, ceci afin de respecter le principe de la proportionnalité. Ainsi, la garde à vue d'un suspect qui conduit en état d'ébriété pourra être ordonnée:

- tout d'abord pour l'empêcher de poursuivre sa route;
- pour vérifier, par exemple, son emploi du temps précédant l'accident ou son appréhension;
- pour éviter tout danger de collusion, notamment se forger un alibi;
- pour éviter un danger de fuite s'agissant d'un conducteur étranger.

Etant au surplus rappelé qu'en raison de la gravité de l'atteinte à la liberté personnelle que cause cette mesure de contrainte, elle ne peut être ordonnée – et maintenue – que s'il y a péril en la demeure et qu'il existe un risque de fuite, de récidive ou de collusion. Dès lors, s'il n'existe pas ou plus de danger de collusion, de fuite ou de récidive, l'automobiliste auteur d'un crime ou d'un délit ne peut être l'objet d'une garde à vue; si celle-ci a été ordonnée, il doit y être mis fin. Dans le cas contraire, sa détention serait illégale.

Au demeurant, selon certains auteurs, la seule commission d'un délit, et non d'un crime, en matière de circulation routière n'autorise pas la garde à vue d'un automobiliste. Pour l'anecdote, Piquerez cite à titre d'exemple d'infraction à la circulation routière fondant une garde à vue l'accident dont a été victime Lady Diana.

Au vu des développements qui précèdent, il serait manifestement erroné de prétendre ou de laisser entendre que, par exemple, dès qu'un certain taux d'alcoolémie est atteint, il y aura systématiquement garde à vue.

II. Les faits

Le 7 janvier 2005, le procureur général a transmis un communiqué de presse intitulé « Nouvelle législation en matière d'ivresse au volant: le Ministère public adapte ses directives en matière de mesure de la peine au nouveau droit, et informe de sa politique répressive en la matière ». Sur la question de la garde à vue, le communiqué mentionne: « En outre, le Ministère public pourra, en cas d'ivresse grave dépassant les 2‰, de même qu'en cas d'ivresse minimale de 1,2‰ avec accident entraînant des lésions corporelles ou des dommages matériels importants aux autres usagers de la route, placer le conducteur fautif en garde à vue. Cette mesure de contrainte s'explique notamment par les taux d'ébriété anormalement élevés constatés chez de nombreux automobilistes ces derniers temps et s'inscrit dans la politique répressive annoncée par le Ministère public après la série noire d'accidents mortels de circulation de cet été dans le Jura ».

La mesure ou, du moins, l'information qui en a été donnée a fait l'objet de critiques (notoires) dans la population, mais aussi de certaines autorités; ainsi, dans la presse, du ministre de la Santé, des Affaires sociales et de la Police et du commandant de la police cantonale.

III. Appréciation

Au vu notamment de ses aspects humains, sociaux, personnels et matériels, la sécurité routière doit guider la politique de répression de l'Etat, en particulier en matière d'alcool au volant. En regard de la séparation des pouvoirs, le Gouvernement se limitera à l'examen de celle-ci.

L'information perçue largement dans l'opinion publique est, pour être brusque, que le procureur général a instauré un régime de garde à vue en cas d'alcool au volant. Ce résumé, réducteur, peut susciter les considérations suivantes :

En regard de la prévention générale, il n'est pas contestable de rendre attentif, même de manière insistante, aux sanctions auxquelles s'expose un conducteur en état d'ébriété. Cela étant, le Gouvernement estime que l'information donnée en l'occurrence peut prêter le flanc à la critique en ce sens que, même intéressé à cet objet, un lecteur ne peut saisir que difficilement la portée réelle du communiqué de presse, respectivement des directives, en particulier sur les deux points suivants :

- D'une part, la formulation du communiqué de presse semble indiquer que la garde à vue est un élément nouveau en matière d'alcool au volant, instauré par le procureur général. Cela est inexact: la garde à vue pouvait d'ores et déjà être prononcée, indépendamment des directives, mais uniquement si ses conditions, particulièrement restrictives en la matière et rappelées ci-avant, étaient données. Ces conditions nous mènent au second point.
- D'autre part, le communiqué de presse ne cite aucunement les conditions légales de la garde à vue. Le destinataire de l'information n'a reçu que les conditions instaurées par le procureur général (« en cas d'ivresse grave dépassant les 2‰, de même qu'en cas d'ivresse minimale de 1,2‰ avec accident entraînant des lésions corporelles ou des dommages matériels importants aux autres usagers de la route »), mais non les conditions figurant dans la loi, et bien plus restrictives. La forme potestative du communiqué (« pourra (...) placer le conducteur fautif en garde à vue ») ne comble pas à satisfaction cette lacune dans l'objectivité. En outre, la prévention générale ne saurait justifier l'omission d'informer les administrés sur les conditions légales d'une mesure fort coercitive que l'on brandit.

Sur ces deux points, le Gouvernement estime que la communication manquait de précision.

IV. Réponses aux questions posées

1. Il est admis qu'une autorité édicte des directives qui, sans avoir force de loi, codifient une pratique, en particulier afin de garantir l'égalité de traitement entre administrés. Il tombe sous le sens qu'une directive doit être conforme au droit en vigueur.
2. D'après les informations fournies par le procureur général, les directives ont été débattues au sein des magistrats pénaux du Canton (OJI, TPI, TC) appelés à statuer en cette matière; la Police cantonale et l'Office des véhicules ont également été consultés.
Il peut toujours se discuter de savoir si le procureur général aurait dû ou pu procéder à une consultation plus large, ce dont nous doutons. Disons toutefois que nombre d'aspects de politique de répression relèvent de ses attributions et qu'une communication adéquate aurait sans doute évité toute interrogation sur ce point, quelle que soit la consultation préalable.
3. La première question étant d'ordre personnel, le Gouvernement ne peut répondre en lieu et place du procureur général.

La seconde appelle les commentaires suivants. Il est largement admis que, parmi d'autres vecteurs, la communication, en particulier dans les médias, constitue un instrument de prévention générale en matière pénale. Au vu de l'importance de celui-ci, une autorité de poursuite pénale comme le procureur général ne remplirait pas de manière adéquate ses fonctions si elle ne recourait pas à cet instrument. Tel est particulièrement le cas en matière de circulation routière. Dans ce domaine, le principe de donner des informations sur les sanctions encourues, tant en matière pénale qu'administrative, même à intervalles réguliers, n'est pas sujet à critique. D'ailleurs, l'Office des véhicules a également récemment communiqué dans la presse sur cette question qui intéresse nombre d'administrés, qui plus est après un changement législatif significatif.

Cela étant, sur la question précise de la communication du procureur général en matière de garde à vue, le Gouvernement a fait part de son appréciation ci-avant.

4. Visant, selon toute vraisemblance, un objectif de prévention générale, la communication topique n'a certes pas atteint que celui-ci: chez certains, elle a pu conduire à des amalgames infondés. Cela est dû au fait que la communication, on l'a vu, n'était pas idoine ou encore au fait qu'elle a finalement relevé, sciemment ou non, de l'effet d'annonce, il faut bien le concéder. S'en sont suivies des répercussions que tant le ministre de la Santé, des Affaires sociales et de la Police que le commandant de la police ont tenté d'atténuer dans la presse.

M. Serge Vifian (PLR): Je suis satisfait.

11. Modification de la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire (première lecture)

12. Modification du décret concernant le permis de construire (première lecture)

Message du Gouvernement:

- Premières mesures de mise à niveau avec le droit fédéral
- Intégration des propositions de la « Réforme » concernant la répartition des tâches entre Canton et communes

1. Introduction

Le droit cantonal sur les constructions et l'aménagement du territoire a été repris du droit bernois en vigueur à l'époque de l'adaptation législative, soit en 1987.

La loi cantonale sur les constructions et l'aménagement du territoire (LCAT – RSJU 701.1) a subi quelques modifications en décembre 1992. Ces modifications sont entrées en vigueur le 1^{er} mars 1993.

Le décret concernant le permis de construire a été remanié de manière plus profonde le 11 décembre 1992. L'essentiel des modifications apportées au droit jurassien a été dicté par l'évolution de la pratique.

Avec les modifications des 6 octobre 1995 et 20 mars 1998 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (RS 700), entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1997, respectivement

le 1^{er} septembre 2000 et les modifications des 22 mai 1996 et 28 juin 2000 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (RS 700.1), entrées en vigueur le 1^{er} juillet 1996, respectivement le 1^{er} septembre 2000, le droit cantonal doit être adapté, en particulier en ce qui concerne les constructions et les installations hors de la zone à bâtir.

2. Adaptation au droit fédéral

La loi fédérale sur l'aménagement du territoire introduit trois nouvelles notions, soit:

1) Le programme d'équipement (article 19 LAT)

Ce nouvel instrument du droit fédéral est à intégrer au droit cantonal. Par la même occasion, on introduit dans la loi cantonale la notion d'aperçu de l'état d'équipement qui figure déjà à l'article 31 de l'ordonnance fédérale. Les articles 84, 87, 87a, 87b, 88 et 88a du projet de modification de la LCAT répondent à ces exigences.

2) Les délais et la coordination obligatoire (article 25 LAT)

Les délais et la coordination obligatoire en matière de permis de construire ont été introduits dans le but d'accélérer et de coordonner les procédures (article 25 LAT). Les articles 18, 21a et 22 du projet de modification de la LCAT répondent à ces exigences. Ils sont complétés par les articles 18 et 34 du DPC (décret concernant le permis de construire).

3) La définition de la zone agricole (article 16 LAT)

La définition de la zone agricole et les précisions quant aux constructions et aux installations autorisées et interdites (articles 16a et 16b LAT) ont été complètement remaniées dans le droit fédéral. Il en est de même en ce qui concerne les exceptions hors de la zone à bâtir (articles 24, 24a, 24b, 24c et 24d LAT).

Une nouvelle ordonnance fédérale a, en conséquence, été mise en vigueur le 1^{er} septembre 2000 (articles 33 à 44 OAT). Les articles 29, 29a, 29b, 29c, 29d, 57, 57a et 57b du projet de modification de la LCAT répondent dès lors aux exigences du droit fédéral tout en utilisant les marges de manœuvre qu'il offre. Les particularités des nouvelles dispositions légales fédérales résident dans le fait que certains articles sont directement applicables par les cantons en tant qu'autorité d'exécution alors que d'autres offrent la possibilité pour les cantons d'ouvrir le champ d'application du droit fédéral, soit en légiférant, soit en planifiant, en principe par le biais du plan directeur cantonal.

Du point de vue de la technique législative, le projet de modification de la LCAT adopte le principe selon lequel les dispositions du droit fédéral directement applicables par les cantons ne sont pas reprises dans le texte du droit cantonal. Ce dernier renvoie aux articles correspondants de la loi fédérale.

L'article 57 LCAT constitue cependant une exception. En reprenant in extenso la définition fédérale de la zone agricole dans le droit cantonal on assure une lisibilité homogène de toutes les zones d'affectation (zone à bâtir, zone à protéger, zone agricole, etc.). Ainsi, la compréhension des notions d'affectation du sol est garantie.

Les marges de manœuvre offertes par le droit fédéral sont toutes systématiquement exploitées dans le projet de modification de la LCAT, ou le seront vraisemblablement dans le cadre de la révision du plan directeur cantonal. Il en

va ainsi de l'article 24d LAT (exceptions de droit cantonal hors de la zone à bâtir) traitées par les articles 29a et 29b LCAT et de l'article 33 OAT (petites entités urbanisées hors de la zone à bâtir) traitées par l'article 57b (zone de hameaux).

3. Adaptation suite à une décision de principe du Parlement

Les articles 1^{er} LCAT et 4 DPC règlent la question de l'autorisation de remblai. Le Parlement s'est prononcé sur le principe en adoptant la fiche 6.07 P «Planification des décharges», le 30 mai 2001, soit: «Le dépôt de matériaux d'excavation et de déblais non pollués est admis en dehors d'une décharge contrôlée moyennant un permis de construire nonobstant l'article 4, alinéa 2, lettre d, du décret concernant le permis de construire».

L'article 12 DPC fait suite à l'acceptation par le Parlement, le 26 février 1997, du postulat no 555a «Permis de construire».

4. Propositions de la «Réforme»

Dans le cadre des réflexions du groupe de projet 7 (GP07) de la Réforme de l'administration, il a été proposé un transfert de compétences des communes vers le Canton en matière de procédure de permis de construire et de police des constructions.

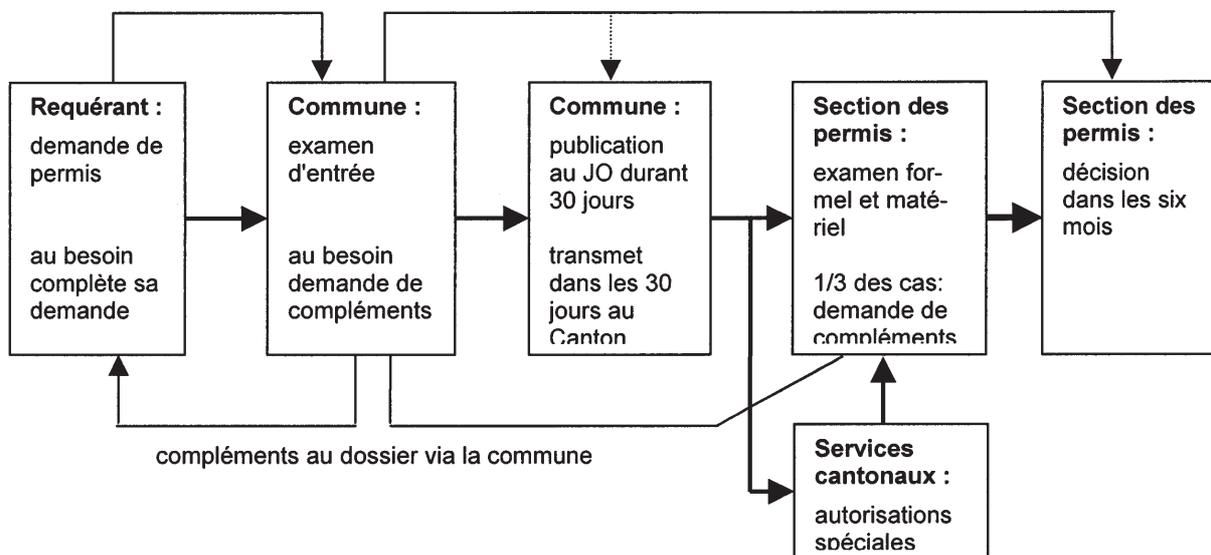
Outre qu'ils répondent aux soucis maintes fois exprimés d'accélérer les procédures (article 25 LAT et motions parlementaires jurassiennes), les articles 18, 21a et 22 du projet de modification de la LCAT satisfont cette demande. Ils sont complétés par les articles 18 et 26 du DPC (décret concernant le permis de construire). Pour l'essentiel, ces nouvelles dispositions légales fixent le principe de l'examen formel et de l'examen matériel par le Canton (Section des permis de construire), avant la publication, pour les cas où il lui incombe de délivrer les permis de construire. Dans les mêmes circonstances, il procédera lui-même aux pourparlers de conciliation en cas d'opposition.

Les deux organigrammes qui suivent exposent la procédure selon le droit actuel (A), et selon le droit futur (B).

Voir tableau page suivante.

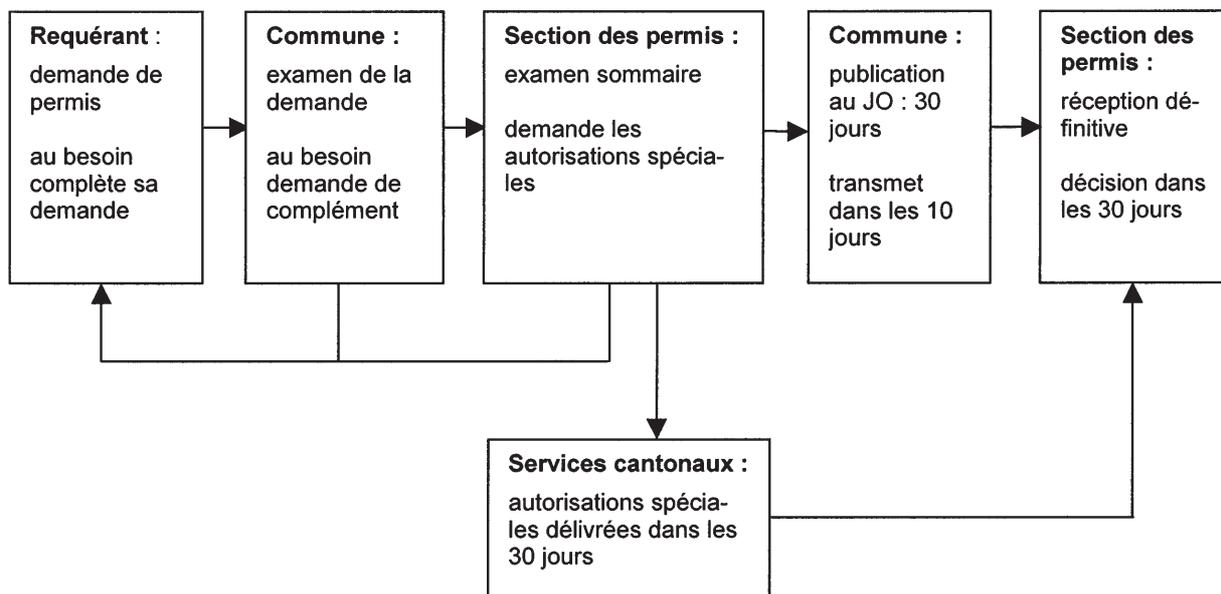
A. Situation dans le droit actuel

Durée normale de la procédure : environ quatre mois. Pour plus du tiers des demandes, la procédure est rallongée de plusieurs mois du fait des compléments demandés en cours de processus.



B. Procédure selon le projet de modification du droit

Durée normale de la procédure: environ trois mois. Pour plus d'un tiers des demandes la procédure se raccourcit de plusieurs mois car les documents manquants sont demandés en début de processus.



Les délais mentionnés sont ceux figurant dans le projet de modifications. Il faut les considérer comme des maxima.

Selon le projet, les séances de conciliation seront organisées par l'autorité qui délivre le permis de construire, c'est-à-dire la Section des permis de construire pour les plus grands permis et les communes pour les petits permis. Si la conciliation échoue, le délai pour prendre une décision peut être prolongé de 60 jours au plus.

5. Suite du processus de révision

Le Gouvernement a nommé, le 15 janvier 2002, un groupe de travail chargé de la révision complète de la législation sur les constructions et l'aménagement du territoire. Celui-ci est placé sous la responsabilité du Service de l'aménagement du territoire.

La démarche consiste, dans un premier temps, à adapter le droit jurassien au nouveau droit fédéral et à régler les

questions pour lesquelles des avis ont déjà été formulés ou des décisions de principe prises.

Dans un deuxième temps, la révision complète de la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire sera engagée. Le but poursuivi sera alors la rédaction d'un texte adapté aux problèmes et pratiques actuels et tenant particulièrement compte des besoins qui seront exprimés dans le futur plan directeur cantonal. Il s'agira d'un chantier important

qui se déroulera sur plusieurs années. En effet, dans la foulée de la révision de la loi, les décrets d'application ainsi que l'ordonnance sur les constructions et l'aménagement du territoire seront également modifiés.

Delémont, le 27 avril 2004

Au nom du Gouvernement
de la République et Canton du Jura

Le président: Le chancelier d'Etat:
Jean-François Roth Sigismond Jacquod

Annexe

Détermination des charges et produits:

	Secrétaire 3	Agent adm. 5	Émoluments	Frais
1. Séances de conciliation (art.icle 26 DPC)				
Examen des dossiers		1.5		
Convocations des parties (y c. commune, avocats, etc.)	1.0			
Séances, PV	3.5	3.5	300.-	50.-
Total : 60 cas / an	270 h.	300 h.	18'000.-	3'000.-
Total : 15 cas non facturés à ce jour			4'500.-	750.-
2. Examen sommaire (article 18 LCAT)				
Examen des pièces, conformité	0.25	0.25		
Examen de légalité		0.5	100.-	5.-
Total : 400 dossiers à examiner	100 h.	300 h.		
Total : 200 dossiers incomplets à renvoyer			20'000.-	1'000.-
Total des heures	370 h.	600 h.		
Total en jours (8.36 h / j)	44 j.	72 j.		
Taux d'occupation	18 %	29 %		
Coûts salariaux annuels bruts	13'000.-	33'060.-		
Total des rentrées prévisibles			42'500.-	4'750.-

Secrétaire classe 6, annuité 4: admis 72'000 francs brut par an, y compris charges sociales et 13^e salaire (33.60/h).

Agent administratif classe 15, annuité 5: admis 114'000 francs brut par an, y compris charges sociales, 13^e salaire (52.25/h).

2'141,40 h par an, base 2003.

Frais de déplacement: 0.60 francs par km.

Espace bureau à disposition au SAT.

Aménagement complet de la place de travail pour agent administratif: 8'000 francs.

Modification de la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire (LCAT)

Le Parlement de la République et Canton du Jura
arrête:

I.

La loi du 25 juin 1987 sur les constructions et l'aménagement du territoire (RSJU 701.1) est modifiée comme il suit:

Préambule

Ajouter:

vu l'ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (RSJU 700.1) (OAT)

Article premier, alinéa 1, lettre c (nouvelle teneur)

¹Un permis de construire est requis pour toute construction, installation ou mesure qui tombe sous le coup de la législation sur les constructions, en particulier:

Majorité de la commission et Gouvernement (législation actuelle):

« c) les modifications importantes apportées à un terrain. »

Minorité de la commission:

c) les modifications importantes apportées à un terrain par le fait de le combler ou de le creuser et les modifications même peu importantes apportées à un terrain sis hors de la zone à bâtir.

Article 18 (nouvelle teneur)

Gouvernement et majorité de la commission:

¹A réception de la demande de permis de construire, l'autorité communale examine si la requête est complète, la fait au besoin compléter et, si elle n'est pas elle-même compétente pour délivrer le permis, transmet le dossier à la Section des permis de construire.

Minorité de la commission:

¹A réception de la demande de permis de construire, l'autorité communale examine si la requête est complète. Cet examen est réalisé avec l'appui d'une autorité compétente pour délivrer les permis (Section des permis de construire ou commune compétente) ou d'un consultant agréé par l'Etat. Elle la fait au besoin compléter. Si elle n'est pas elle-même compétente pour délivrer le permis, elle transmet le dossier à la Section des permis de construire

²La Section des permis de construire ou, le cas échéant, l'autorité communale compétente pour délivrer le permis procède immédiatement à l'examen sommaire du dossier. Elle retourne au requérant les requêtes incomplètes ou contraires aux prescriptions en l'invitant à y apporter les compléments et corrections nécessaires.

³Lorsque la Section des permis de construire est compétente et que le dossier est complet, elle en transmet, dans les 10 jours, un exemplaire à l'autorité communale afin qu'elle procède à la publication de la demande (article 19 LCAT). La publication a lieu sans délai, après que les profils éventuellement exigés auront été posés.

⁴Lorsqu'elle n'est pas compétente pour délivrer le permis, l'autorité communale transmet le dossier à la Section des permis de construire dans les 10 jours qui suivent l'échéance du délai d'opposition, avec son rapport et ses propositions.

Article 21a (nouvelle teneur)

¹Une fois le dossier complet et sans attendre la publication, l'autorité compétente pour l'octroi du permis de construire recueille les autorisations spéciales et préavis relatifs au projet auprès des autorités concernées par la procédure. Celles-ci se prononcent dans les 30 jours.

²Elle s'assure que les autorisations spéciales et préavis sont coordonnés.

³Si les autorités concernées émettent des avis contradictoires ou si l'autorité compétente pour l'octroi du permis de construire est elle-même en désaccord avec les avis exprimés, cette dernière provoque un réexamen des autorisations et préavis en cause.

Article 22, alinéas 1 (nouvelle teneur) et 1bis (nouveau)

¹Après avoir procédé à une pesée globale des intérêts en cause, l'autorité compétente pour délivrer le permis rend une décision unique portant sur la demande de permis et incluant les autorisations spéciales et les dérogations éventuelles. Le cas échéant, elle statue sur les oppositions.

^{1bis}Cette décision doit être prise dans les 30 jours qui suivent la réception définitive du dossier et de toutes les autorisations spéciales et préavis requis. Le délai est de trois mois lorsque l'autorité doit statuer sur des oppositions.

Article 29 (nouvelle teneur)

10. Exceptions hors de la zone à bâtir

a) En général

Les exceptions hors de la zone à bâtir sont régies par la législation fédérale sur l'aménagement du territoire, ainsi que par les articles 29a et 29b ci-après.

Article 29a (nouveau)

b) En vertu de l'article 24d, alinéa 1, LAT

L'utilisation à des fins d'habitation sans rapport avec l'agriculture de bâtiments d'habitation agricoles conservés dans leur substance est autorisée aux conditions fixées à l'article 24d, alinéa 3, LAT.

Article 29b (nouveau)

c) En vertu de l'article 24d, alinéa 2, LAT

¹Le changement complet d'affectation de constructions ou installations jugées dignes d'être protégées est autorisé aux conditions fixées à l'article 24d, alinéas 2 et 3, LAT.

²Les constructions ou installations concernées doivent avoir préalablement fait l'objet d'une mise sous protection.

Cette dernière peut résulter:

- a) des plans d'aménagement local ou
- b) d'une décision prise en vertu de la législation sur la conservation des monuments historiques.

Article 29c (nouveau)

d) Compétence

¹Le Département de l'Environnement et de l'Équipement est compétent pour décider si les projets de construction situés hors de la zone à bâtir sont conformes à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée.

²Il requiert le préavis des services concernés.

Article 29d (nouveau)

e) Mention au registre foncier

Le Département de l'Environnement et de l'Équipement ordonne dans sa décision la mention au registre foncier des conditions auxquelles est subordonné l'octroi de l'autorisation, ainsi que des autres restrictions au droit de propriété.

Article 57 (nouvelle teneur)

5. Zone agricole

¹La zone agricole sert à garantir la base d'approvisionnement du pays à long terme, à sauvegarder le paysage et les espaces de délasserment et à assurer l'équilibre écologique. Elle doit être maintenue autant que possible libre de toute construction. Elle 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, de même que les terrains qui, dans l'intérêt général, doivent être exploités par l'agriculture.

²Des constructions et installations y sont autorisées si elles sont conformes à l'affectation de la zone agricole. Demeurent réservées les dispositions contraires de la législation fédérale et les articles 29a et 29b de la présente loi.

³L'emplacement des constructions et installations doit être choisi en fonction des besoins d'une exploitation rationnelle du sol et respecter l'aspect du paysage et du site; l'article 5 est notamment applicable.

Article 57a (nouveau)

5bis. Zone agricole spéciale au sens de l'article 16a, alinéa 3, LAT

¹La zone agricole spéciale constitue une subdivision de la zone agricole dans laquelle sont autorisées les constructions et installations destinées à la production agricole non tributaire du sol qui excèdent les limites du développement interne définies par la législation fédérale sur l'aménagement du territoire.

²Le plan directeur cantonal mentionne les territoires protégés dans lesquels les zones agricoles spéciales sont exclues; il fixe les critères auxquels doit satisfaire la délimitation de telles zones dans les plans d'aménagement local.

³La construction et l'entretien de l'équipement technique sont à la charge des propriétaires.

Art. 57b (nouveau)

6. Zone de hameaux

¹Le plan directeur cantonal désigne les petites entités urbanisées situées hors de la zone à bâtir que les communes peuvent délimiter dans leurs plans d'aménagement local en tant que zones de hameaux; il indique les principes applicables à ces zones.

²La procédure prévue à l'article 29c, alinéa 1, est applicable par analogie aux projets de construction, de transformation ou de changement d'affectation dans la zone de hameau.

Article 84, titre marginal et alinéa 2 (nouvelle teneur), alinéas 1 et 3 (abrogés)

1. Equipement

¹(Abrogé)

²L'équipement technique comprend les voies d'accès, l'approvisionnement en eau et en énergie, les télécommunications, l'évacuation des eaux usées et, le cas échéant, les plantations et les places collectrices des déchets ménagers.

³(Abrogé)

Article 87 (nouvelle teneur)

4. Réalisation des équipements

¹Les communes réalisent les installations d'équipement sur la base d'un programme d'équipement.

²Les syndicats de communes et les entreprises concessionnaires chargés d'établir et de gérer les équipements décrits à l'article 84 ont les mêmes charges et compétences que les communes.

³Les installations d'équipement doivent être réalisées conformément à un plan spécial.

⁴Pour les dessertes privées, la procédure est celle du permis de construire.

Article 87a (nouveau)

4bis. Programme d'équipement

¹Le programme d'équipement est un document public qui fixe, en relation avec la planification financière communale, les délais dans lesquels les zones à bâtir seront équipées.

²Le programme d'équipement est établi par le conseil communal et le lie.

³Le conseil communal l'actualise lorsque des motifs objectifs le justifient, notamment en cas de modification des circonstances, pour tenir compte des besoins de la construction et lors de chaque adaptation du plan d'aménagement local.

Article 87b (nouveau)

4ter. Aperçu de l'état de l'équipement

¹L'aperçu de l'état de l'équipement est un document public qui présente les parties de la zone à bâtir propres à la construction, compte tenu de l'aménagement et de l'équipement effectués, ou qui pourront vraisemblablement l'être dans les cinq ans si les travaux effectués se poursuivent conformément au programme établi. Il peut être consulté par toute personne.

²Le conseil communal établit l'aperçu de l'état de l'équipement et le tient régulièrement à jour.

Article 88, titre marginal et alinéa 1 (nouvelle teneur), alinéa 1bis (nouveau)

5. Réalisation des équipements par les propriétaires

a) Procédure

¹Si la commune n'équipe pas les zones à bâtir dans les délais prévus, elle doit, par convention écrite, permettre aux propriétaires fonciers d'équiper eux-mêmes leur terrain selon les plans approuvés par elle ou les autoriser à lui avancer les frais des équipements.

^{1bis}Avant l'échéance des délais, la commune peut procéder de même à l'égard des propriétaires fonciers qui en font la demande.

Art. 88a (nouveau)

5bis. Mesures du canton

¹Lorsque à l'échéance des délais fixés par le programme d'équipement la commune ne prend pas les mesures permettant la réalisation des équipements par les propriétaires qui le demandent ou par la commune moyennant l'avance des frais, le Département donne les instructions nécessaires et, au besoin, agit en lieu et place de la commune.

²Lorsque les circonstances justifient une telle mesure, il peut de même ordonner une adaptation du plan d'aménagement local.

II.

¹La présente modification est soumise au référendum facultatif.

²Le Gouvernement fixe l'entrée en vigueur de la présente modification.

Modification du décret

concernant le permis de construire (DPC)

Le Parlement de la République et Canton du Jura arrête:

I.

Le décret du 11 décembre 1992 concernant le permis de construire (DPC) (RSJU 701.51) est modifié comme il suit:

Article 4, alinéa 2, lettre b (nouvelle teneur)

(...).

²Un permis de construire est également nécessaire pour:

- b) les modifications apportées à un terrain par le fait de le combler ou de le creuser; dans la zone à bâtir, cette exigence ne s'applique qu'aux modifications de plus de 1,20 m de la hauteur du terrain ou à celles de moins de 1,20 m lorsque la surface concernée est supérieure à 500 m².

Au cas où la proposition de la majorité l'emporte à l'article premier, alinéa 1, lettre c, de la loi, la lettre b) ci-dessus doit être modifiée comme il suit:

- «b) les modifications apportées à un terrain par le fait de le combler ou de le creuser; ___ cette exigence ne s'applique qu'aux modifications de plus de 1,20 m de la hauteur du terrain ou à celles de moins de 1,20 m lorsque la surface concernée est supérieure à 500 m².»

Article 17

(Abrogé.)

Article 18 (nouvelle teneur)

¹S'il apparaît d'emblée que, d'après les prescriptions de droit public, un projet ne peut être accepté ou ne peut l'être qu'avec des dérogations que le requérant n'a pas demandées, l'autorité compétente pour l'octroi du permis de construire informe ce dernier sans délai des lacunes constatées et l'invite à y remédier.

²Le requérant doit, dans les trois mois, présenter à l'autorité un projet modifié ou l'informer qu'il maintient sa demande telle que présentée; à défaut, cette dernière est considérée comme ayant été retirée.

Article 26 (nouvelle teneur)

¹En cas d'opposition ou de réserve de droit, l'autorité compétente pour délivrer le permis organise en principe des pourparlers de conciliation. Elle peut exceptionnellement y renoncer s'il apparaît manifestement qu'aucun arrangement ne pourra être trouvé.

²Lorsque l'organisation des pourparlers de conciliation incombe à la Section des permis de construire, l'autorité communale y est invitée.

³Si, en raison d'un grand nombre d'oppositions du même genre, il n'est pas possible de tenir des pourparlers de conciliation dans des conditions satisfaisantes, le Département détermine la procédure à suivre pour l'audition des opposants.

⁴Les pourparlers de conciliation sont consignés dans un procès-verbal qui résume les positions des parties, mentionne le résultat des pourparlers et, en conclusion, indique si les oppositions sont retirées ou maintenues. Le procès-verbal est signé par tous les intéressés.

⁵Les dispositions du code de procédure administrative concernant la récusation s'appliquent à la personne qui dirige les pourparlers de conciliation et au teneur du procès-verbal.

Article 34, alinéas 1 (abrogé) et 3 (nouvelle teneur)

¹(Abrogé).

²(...).

³Cette décision est notifiée par écrit au requérant, aux opposants éventuels, à l'autorité communale, ainsi que, en procédure ordinaire, à l'autorité de surveillance de la police des constructions.

II.

Le Gouvernement fixe l'entrée en vigueur de la présente modification.

M. Benoît Gogniat (PS), président de la commission de l'environnement et de l'équipement: J'aimerais rappeler en préambule les buts poursuivis par le Gouvernement pour nous proposer aujourd'hui la modification de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et le décret subséquent.

Premièrement, il s'agit de mettre à jour la loi cantonale pour la rendre cohérente au niveau du droit fédéral en la matière, qui a été modifié.

Deuxièmement, il s'agit de tenir compte des réflexions du groupe de projet 07 (GP07) dans le cadre de la réforme de l'administration, réflexions qui proposent, en matière de procédure de permis de construire, d'accélérer ces procédures et de transférer les compétences en la matière, progressivement, des communes vers les cantons.

Troisième but de cette proposition de modification de loi, il s'agit de tenir compte d'une décision de principe du Parlement, via la fiche 6.07 P du plan directeur cantonal, qui a trait à la planification des décharges et en particulier la nécessité de demander un permis de construire lors de dépôt de matériaux d'excavation par exemple.

La commission de l'environnement et de l'équipement, dès début septembre, s'est mise au travail et je tiens d'emblée à adresser mes remerciements aux services de l'Etat concer-

nés pour leurs nombreuses réponses fournies ainsi que pour le document didactique présentant l'ancienne loi, les textes mis en consultation ainsi que le texte soumis au Parlement, document de très haute qualité. Je tiens également à signaler le sérieux des travaux effectués par mes collègues dans la commission et je les en remercie.

Il faut dire que le domaine est sensible car la pesée des intérêts publics, privés et sectoriels est difficile à faire dans ce domaine de l'aménagement du territoire. Nous savons tous que, dans ce domaine, les conflits existent et, il faut le reconnaître aussi, des dysfonctionnements sont constatés.

Dans la révision proposée par le Gouvernement, les débats ont été vifs. Pour être précis, les articles les plus discutés sont ceux ayant trait à la surveillance de la conformité des travaux effectués, ceux ayant trait à la définition de la zone agricole et aux installations et constructions qui y sont prévues, ceux ayant droit aussi aux modifications apportées à des terrains par le fait de les creuser ou de les combler. Ce sont là les points importants sur lesquels ont porté les discussions. En clair, ce sont les articles premier et 18 qui suscitent les débats.

Notre commission a justement débattu largement et, comme d'habitude, des propositions de majorité et de minorité qui vous sont proposées. Ce procédé, on va dire habituel, a été battu en brèche, il faut le dire, en dernière minute, lors de notre dernière séance de commission, lorsque, Monsieur le ministre Schaffter, vous nous avez indiqué que le Gouvernement faisait machine arrière en rejoignant une proposition PDC de tout simplement revenir au texte ancien pour ce qui concerne l'article premier, un article (on l'a vu) qui est un article-clé dans le lot des modifications de la loi, modifications qui sont, pour le reste, souvent mineures. En matière de loi sur l'aménagement du territoire, vu les tensions dans la population à trop d'endroits, une modification, même minime, à mon avis, s'imposait. Il s'agissait d'une révision mineure de la loi proposée par le Gouvernement, il faut le savoir. La décision du Gouvernement justement de revenir à l'ancien texte donne une mauvaise indication et, en tout cas personnellement, je le regrette.

J'ajoute que le Gouvernement nous a fait part également de son intention de soumettre à la commission, entre les deux lectures, une modification de l'article 57 qui concerne les zones agricoles justement. On attend donc de voir la proposition que le Gouvernement nous fera entre ces deux lectures.

Pour l'heure, je serai bref. La majorité de la commission vous recommande l'entrée en matière et, d'ailleurs, j'en profite, comme d'habitude, pour vous indiquer que le groupe socialiste en fera de même.

Le président: Y a-t-il un rapport de minorité de commission? Ce n'est pas le cas.

M. François Valley (PLR): Le groupe libéral-radical s'est attelé à trouver à solution de compromis quant aux situations ne nécessitant pas de permis de construire dans le but de limiter les tracasseries administratives et d'établir des règles qui seront applicables et contrôlables. Cette proposition a été présentée et amendée par le groupe PLR hier soir. Elle sera proposée en deuxième lecture à la commission.

Cette solution définit le terme « modifications importantes » de l'article premier de la loi et présente la forme suivante pour l'article 4 du décret concernant le permis de construire:

«²Un permis de construire est également nécessaire pour: b) en zone agricole, les modifications de plus de 1,20 m de hauteur apportées à un terrain par le fait de le combler ou de le creuser ou celles de moins de 1,20 m lorsque la surface concernée est supérieure à 250 m²; dans la zone à bâtir et pour les terrains jouxtant les bâtiments dans la zone agricole, cette exigence ne s'applique pas lorsque la surface concernée est supérieure à 500 m²».

Le compromis pour la zone agricole de 250 m², qui représente un volume de 300 m³, nous semble viable. Il permet par exemple à un agriculteur qui récolte ses betteraves de redéposer la terre amassée avec la récolte sans devoir établir une demande de permis, ce qui apparaîtrait comme du formalisme excessif.

Pour la zone à bâtir et aux abords immédiats des bâtiments dans la zone agricole, 500 m² à 1,20 m, qui représente un volume de 600 m³, paraît être également un compromis viable.

Pour des masses supérieures, il est évident qu'une demande de permis de construire est nécessaire et permet d'éviter les abus.

Mme Lucienne Merguin Rossé (PS): Dans le cadre de cette révision partielle de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et de son décret, c'est vrai que les débats ont été animés parce que nous n'avons pas forcément la même vision de l'aménagement du territoire. Alors, il y a ceux qui pensent qu'on peut tout faire en zone agricole et ceux qui pensent que la zone agricole doit être partagée avec d'autres utilisateurs et que, par exemple, la protection des paysages mérite une certaine attention, que la protection des eaux mérite une certaine attention et surtout que les conflits qui interviennent aujourd'hui entre les différents utilisateurs doivent être gérés de manière correcte. Nous nous sommes attelés à trouver des solutions pour que ces conflits soient gérés entre des intérêts économiques et des intérêts écologiques parce que le Jura a choisi la formule du développement durable et que celui-ci intègre de facto non seulement les intérêts économiques et les intérêts privés de quelques-uns mais aussi les intérêts écologiques et les intérêts sociaux.

C'est dans ce sens que nous avons travaillé dans cette commission. Nous sommes dans la minorité; donc, je reviendrai tout à l'heure.

M. Laurent Schaffter, ministre de l'Environnement: En janvier 2002 déjà, le Gouvernement a constitué un groupe de travail chargé de la révision complète de la législation sur l'aménagement du territoire et les constructions et, dans un premier temps, de proposer les adaptations nécessaires du droit jurassien au droit fédéral, en particulier en ce qui concerne les constructions hors de la zone à bâtir et la simplification/accélération des procédures en matière de permis de construire. Nous vous proposons aujourd'hui la première phase de cette révision sachant qu'une refonte complète du droit de l'aménagement du territoire et des constructions sera entreprise ces prochaines années.

Le projet a été mis en consultation fin 2002-début 2003, consultation qui, il faut bien le dire, n'a pas provoqué un véritable engouement, notamment de la part des communes, puisque seules 31 d'entre elles, sur 83, ont répondu. Il ressort malgré tout de cette consultation que près de 60% des réponses sont plutôt favorables alors que 20% n'ont pas d'avis tranché et que les 20% restants sont plutôt défavora-

bles au projet. Toutefois, les principaux préavis et commentaires fournis dans le cadre de cette consultation ont été pris en compte et ont permis d'affiner le projet définitif qui vous est soumis aujourd'hui.

Le projet a été transmis au Parlement en avril 2004 et la commission de l'environnement et de l'équipement en a débattu, quelquefois assez violemment, à l'occasion de huit séances consécutives.

Il a été tenu compte des impératifs du droit fédéral dans les domaines de l'équipement, de la zone agricole et des constructions qui peuvent y être autorisées ainsi qu'en matière de coordination et de délais dans le cadre des procédures de permis de construire.

Le transfert de l'examen d'entrée des dossiers à la Section des permis de construire répond à l'exigence de conformité au droit fédéral mais aussi à une proposition émise par le groupe de projet 07 de la réforme administrative.

La tenue des séances de conciliation par la Section des permis de construire est aussi reprise des propositions de la Réforme alors que la limitation des modifications de terrains en zone agricole a pour but de prendre en considération une décision antérieure du Parlement.

Je suis persuadé que les propositions qui vous sont faites atteindront les objectifs précités et, en procédure de permis de construire, favoriseront la qualité des dossiers et l'accélération des procédures.

En utilisant au maximum les marges de manœuvre que lui offre le droit fédéral, la législation jurassienne ainsi adaptée permettra de mieux répondre aux attentes de la population et des autorités communales, dans les limites du droit fédéral bien entendu.

La situation actuelle en matière de police des constructions n'est certainement pas idéale et il faut reconnaître que certains abus ne sont pas obligatoirement poursuivis. Cependant, le maintien de la législation actuelle n'exclut pas que les communes trouvent des solutions plus appropriées au sein même de leur administration ou en se regroupant pour désigner, entre plusieurs communes, un responsable formé dans ce domaine. Le Département de l'Environnement et de l'Équipement, en collaboration avec le Service des Communes, s'engage à inciter les autorités communales à chercher une solution interne ou par regroupement à ce lancinant problème et à mettre en place une formation continue systématique des responsables locaux de la police des constructions.

La quasi-totalité des propositions sont admises par la commission parlementaire, à l'exception de deux articles de la loi et d'un du décret qui feront l'objet de propositions de majorité et de minorité.

Même si le message qui vous est parvenu laisse apparaître en annexe un document faisant état d'une augmentation des charges de travail de pratiquement 0,5 poste, le Gouvernement tient à préciser ici que les procédures proposées ne déboucheront sur aucune augmentation de personnel. La charge supplémentaire de travail liée à l'organisation des séances de conciliation par le Canton et à l'examen d'entrée plus approfondi des dossiers de permis de construire sera assumée de manière interne au sein du Département.

Je tiens encore à remercier les membres de la commission de l'environnement et de l'équipement et plus particulièrement son président, Monsieur Benoît Gogniat, ainsi que toutes les personnes qui ont collaboré à l'élaboration du dossier qui vous est soumis aujourd'hui.

Pour information, je vous annonce que la version de l'article 57 (nouvelle teneur) qui figure dans la loi qui vous est proposée aujourd'hui n'est pas tout à fait la bonne et que, pour des raisons rédactionnelles, une nouvelle version vous sera soumise en deuxième lecture, ceci en accord avec la commission.

Au vu des considérations ci-dessus, le Gouvernement vous propose, Mesdames et Messieurs les Députés, d'accepter l'entrée en matière sur les points 11 et 12 de l'ordre du jour relatifs à la modification de la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire et du décret concernant le permis de construire.

Permettez-moi d'apporter quelques précisions suite aux différents intervenants qui m'ont précédé à cette tribune. En particulier lorsque Monsieur le président de la commission dit que le Gouvernement a fait machine arrière: il y a tout simplement eu un débat au sein de la commission, différents arguments ont été avancés et heureusement que le débat permet quelquefois à certaines autorités de changer d'avis. Je trouve que c'est une preuve d'intelligence. Et il s'agit là également de trouver quelquefois des solutions consensuelles.

Lorsque Madame Merguin dit qu'il faut gérer les conflits mais il faut aussi élaborer des lois et trouver des solutions qui ne provoquent pas ces conflits. Les solutions que nous vous proposons aujourd'hui, justement, sont souvent des solutions consensuelles.

Quant à la proposition du groupe libéral-radical qui souhaite réduire la surface de 500 m² à 250 m², c'est une nouvelle proposition qui apparaît – elle a été annoncée mais elle n'a pas été précisée au sein de la commission – et on pourra en débattre en commission. Tout est ouvert effectivement et l'on peut trouver des solutions consensuelles. On en reparlera entre les deux lectures.

11. Modification de la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire (première lecture)

L'entrée en matière n'est pas combattue.

Le président: Je vous rappelle qu'à la suite des derniers débats survenus dans la commission, seuls deux articles résiduels – les articles premier et 18 – font encore l'objet de propositions de majorité et de minorité.

Article premier, alinéa 1, lettre c

M. Michel Jobin (PCSI), rapporteur de la majorité de la commission: Au nom de la majorité de la commission, je vous propose de maintenir le statu quo en ce qui concerne cet article. Cette proposition – en fait du PCSI et non du PDC, ce dont je ne m'enorgueillis pas forcément – a été faite après de longues discussions au sein de la commission et dans les groupes.

Au début de nos délibérations, l'article premier, alinéa 1, lettre c, proposé par le Gouvernement prévoyait que les modifications «même peu importantes» apportées à un terrain sis hors de la zone à bâtir (donc essentiellement dans la zone agricole) nécessitaient un permis de construire. Même si nombreux sont ceux qui reconnaissent qu'une plus grande discipline dans ce domaine est nécessaire, cette exigence a paru exagérée à beaucoup car elle pénalisait notamment les agriculteurs.

Après avoir suivi une piste qui aurait permis des modifications de terrain aux alentours ou aux abords des bâtiments agricoles, celle-ci a été abandonnée en raison des difficultés liées à la définition des «abords» et à sa mise en pratique.

La proposition faite aujourd'hui par la majorité de la commission est donc de maintenir l'article premier, alinéa 1, lettre c, tel qu'il est dans la loi actuelle, à savoir qu'un permis de construire est requis uniquement pour les modifications importantes apportées au terrain.

À ce sujet, il faut savoir qu'actuellement une modification est considérée comme importante si celle-ci dépasse 1,20 m de hauteur ou 1000 m² de surface. Cette surface de 1000 m² a paru trop importante à une majorité de la commission. C'est pourquoi proposition est faite, à l'article 4 du décret, de réduire cette surface à 500 m².

La proposition faite à l'article premier est dictée principalement par le souci de conserver une certaine souplesse mais il ne s'agit pas, pour quiconque, d'une liberté de creuser et de remblayer partout et avec n'importe quoi. L'autorité de surveillance devra donc être très stricte sur la surface remblayée, la hauteur et la qualité des matériaux utilisés. C'est là que la police des constructions devra agir avec rigueur.

Par ailleurs, il faut bien convenir qu'un remblai de 500 m³ à 600 m³ (volume maximum possible avec la présente proposition) n'est pas économiquement intéressant et, par conséquent, n'intéressera pas les entreprises spécialisées et ceci encore moins que jusqu'à ce jour puisque le volume autorisé est réduit de moitié!

Il ne s'agit pas non plus de créer des décharges sauvages! La qualité des matériaux utilisables est fixée dans les lois et les ordonnances existantes, notamment dans l'ordonnance sur les sols.

J'ajoute encore que, selon la fiche «Protection des sols» du plan directeur cantonal, les sols sont préservés de nombreuses atteintes et le Service de l'économie rurale et l'Institut agricole du Jura encouragent les pratiques agricoles ménageant les sols dans le cadre des activités de conseil, de formation et de vulgarisation.

Tout ceci ne concerne pas exclusivement l'agriculture mais tous les autres secteurs d'activités, qui sont naturellement astreints aussi au respect des exigences de la protection des sols.

Précisons encore que le plan sectoriel des décharges ne lie pas les autorités dans le cadre de l'élaboration de la législation. Le plan directeur n'ayant pas la même valeur qu'une loi, le plan sectoriel des décharges pourra donc être adapté.

Enfin, dans les zones de protection du paysage, aucun remblai ou déblai n'est autorisé sans permis de construire.

Ainsi, la proposition que nous faisons, si elle va dans le sens d'une plus grande souplesse, n'est pas une autorisation à un non-respect de l'environnement hors des zones à bâtir. Je vous engage donc à soutenir cette proposition qui nous paraît préserver de manière équitable les intérêts des uns et des autres. La proposition du groupe PLR, qui vient d'être faite, nous paraît un peu tardive; on n'a pas eu le temps de l'étudier. Même si les imprévus peuvent nourrir les débats, nous nous réservons donc le droit d'intervenir à ce sujet en temps voulu et après étude.

Mme Lucienne Merguin Rossé (PS), au nom de la minorité de la commission: Les modifications proposées par le Gouvernement émanaient de problèmes considérables en zone agricole. C'est pour cela qu'il y a eu un plan sectoriel

des décharges que le Gouvernement a proposé au Parlement et que celui-ci a voté. Ce plan sectoriel, les autorités cantonales et communales y sont soustraites. Il fait force de loi pour ces autorités. Donc, ne venez pas me dire qu'aujourd'hui on fait un looping en arrière! Ce plan sectoriel dit: «Le dépôt de matériaux d'excavation et de déblais non pollués n'est admis que moyennant un permis de construire en dehors d'une décharge autorisée». C'est vous-même, Parlement, qui avez voté cela et, aujourd'hui, je ne pense pas que le Gouvernement puisse venir avec une solution qui aille à l'encontre de cette proposition.

Le groupe socialiste défend le fait que le décret et l'article premier de la loi cantonale, dorénavant, anticipe sur ces problèmes de décharges et de déchets en zone agricoles. Que s'est-il passé? Pour des raisons de coûts, de transports, des entreprises, des privés se sont débarrassés à bon compte de déchets et de déchets de chantier. Combien de dolines, combien d'emposieus ont été remblayés illégalement? Ce sont des problèmes graves d'atteinte au paysage et des problèmes de pollution des eaux en sous-sol. C'est cela qu'aujourd'hui il faut éviter. C'est cela qu'on ne veut plus et dès le moment où, nous, nous demandons un permis de construire, c'est pour qu'il y ait une pesée des intérêts pour tout remblayage en zone agricole.

L'histoire des betteraves, c'est un faux problème. Une betterave, c'est mobile; cela ne reste pas ad aeternam. Je crois qu'il faut bien voir la différence: on ne peut pas parler de remblayage si l'on parle de betteraves. Une betterave, on la place et on la stocke ailleurs. En principe, on l'utilise: si l'on fait de la production, c'est pour l'utiliser. Qu'est-ce que c'est qu'un remblayage? C'est quelque chose qui reste éternellement dans le sol, qui nivelle le terrain et qui provoque des atteintes. Donc, je ne vois pas le problème pour l'agriculture. Je crois que s'il y a remblayage ou nivellement, cela doit passer par l'OEPN qui donne son avis après avoir fait une pesée des intérêts. Ce n'est pas un problème de quelques m² agricoles. C'est un faux problème. Et, ce lobby agricole, moi, je trouve qu'il est beaucoup trop fort. Il faut maintenant qu'on change un petit peu les mentalités dans ce Canton et qu'on ait des contraintes qui fassent que les intérêts écologiques soient aussi préservés et pas seulement quelques intérêts privés!

M. Laurent Schaffter, ministre de l'Environnement: En proposant l'exigence d'un permis de construire pour toute modification de terrain en zone agricole, le Gouvernement avait pour objectif principal d'éviter – vous l'avez précisé – les décharges sauvages et les atteintes au site.

La mise en place d'une telle réglementation risque effectivement d'alourdir et de multiplier les procédures tant au niveau des permis de construire qu'au niveau de la police des constructions.

La solution finalement retenue par la majorité de la commission – à laquelle s'est rallié le Gouvernement – est le maintien du statu quo en ce qui concerne l'article premier de la loi mais avec une modification de l'article 4 du décret, limitant à 500 m² au lieu de 1'000 m² la surface de terrain concernée. Donc, il y a déjà une forme de consensus qui a été trouvé sur ce décret. Cela permettra à un agriculteur de procéder à quelques nivellements et remises en culture de moindre importance sans permis de construire.

Cependant, les objectifs visés par la proposition initiale du Gouvernement seront malgré tout atteints car un volume de remblayage aussi restreint – cela a été précisé par Monsieur

le député Jobin – n'intéressera plus les entreprises. La mise en place de matériaux pollués est interdite par la loi sur les déchets et, dans les sites protégés, ce genre d'interventions, même de moindre importance, est également interdit.

Si vous le permettez, j'aimerais reprendre l'article 25 de la loi sur les déchets, qui dit: «Les déchets de chantier triés sur place et répartis selon les catégories prévues à l'article 23 doivent être éliminés comme il suit: a) les matériaux d'excavation et les déblais non pollués doivent être valorisés ou, au besoin, utilisés pour des remises en culture ou déposés dans des décharges contrôlées pour déblais; l'utilisation des matériaux d'excavation et déblais non pollués pour des remises en culture est soumise à autorisation». Donc, on voit très bien que la loi sur les déchets nous permet donc de contrôler la nature des matériaux utilisés pour ces remblayages en zone agricole puisqu'ils sont soumis à autorisation.

En conséquence, le Gouvernement vous demande d'accepter la proposition de la majorité de la commission, à condition que l'article 4 du décret soit modifié dans le sens que je vous ai indiqué tout à l'heure.

Au vote, la proposition de la majorité de la commission et du Gouvernement est acceptée par 35 voix contre 16.

Article 18, alinéa 1

M. Gérard Meyer (PDC), rapporteur de la majorité de la commission: Cet article 18 de la loi a suscité un large débat au sein de la commission qui a, dans un premier temps, débouché sur trois propositions et, finalement, on a réussi à concilier cet article sur deux propositions, l'une de majorité de commission avec le Gouvernement et l'une de minorité.

La majorité de la commission estime que la procédure proposée par le Gouvernement permettra d'avoir un dossier de permis de bâtir complet lors de la publication d'un projet d'un requérant. La proposition de la minorité ne fait que créer des postes de travail en aval, soit au niveau des communes, dont nécessairement les coûts se reporteront soit sur elles-mêmes, soit, comme le conçoivent les initiants, sur les requérants. A mon avis, les émoluments en matière de permis de bâtir sont déjà suffisamment élevés dans ce Canton. Pour cette raison, je vous demande de vous rallier à la majorité de la commission.

Mme Lucienne Merguin Rossé (PS), au nom de la minorité de la commission: S'agissant de l'article 18, la minorité de la commission, soit le groupe socialiste, demande que la révision de cet article permette un réel changement de certaines pratiques actuelles. Tout le monde est d'accord pour reconnaître que la situation n'est pas satisfaisante aujourd'hui. Il ne s'agit pas de jeter la pierre aux uns ou aux autres mais de reconnaître que les permis de construire sont des tâches complexes pour les collectivités.

Le groupe socialiste propose que les compétences restent entre les mains des communes s'agissant de l'examen des demandes de permis et que ces communes, au contraire d'être déresponsabilisées, acquièrent des compétences dans cette matière en travaillant en collaboration avec d'autres communes. Et c'est bien là le point sur lequel nous aimerions mettre un doigt, c'est la collaboration intercommunale qui est extrêmement importante dans ce domaine.

Comment comprendre que les autres groupes parlementaires, qui veulent limiter les tâches de l'Etat, qui souhaitent

même renoncer à certaines prestations et qui s'exaspèrent de l'augmentation incessante du personnel administratif, veulent à ce point aujourd'hui charger le bateau étatique? Il y a là une incohérence que je ne comprends pas. Il est clair que si l'Etat doit assumer plus de tâches, il faut lui en donner les moyens. Or, ce n'est absolument pas ce que le Gouvernement nous propose aujourd'hui.

Le groupe socialiste demande aux parlementaires de bien analyser la situation et de répondre aux questions suivantes:

- Veulent-ils décharger les communes de tâches complexes tout en conservant les compétences communales mais en poussant à une collaboration intercommunale et à un encadrement professionnel?
- Veulent-ils que le Canton reçoive des dossiers de meilleure qualité et donc une accélération des procédures?
- Veulent-ils que les intérêts publics soient préserver: meilleur respect des lois?
- Veulent-ils une amélioration de la qualité de vie des citoyens et un plus grand respect du patrimoine?

Si une majorité de oui l'emporte, c'est à l'évidence une mauvaise solution que nous propose le Gouvernement aujourd'hui. Nous aurons le même débat lorsque nous aborderons la police des constructions puisque nous avons déposé une motion ce jour. Si nous voulons que la situation s'améliore aussi dans ce domaine, nous aurons à décider si, oui ou non, l'Etat doit tout assumer ou si les communes peuvent continuer à assumer ces diverses tâches. Dans une réflexion globale, dans un esprit de travail de collaboration intercommunale, avec une volonté de responsabiliser tous les échelons de la société et non pas d'avoir un Etat qui, seul, assume les tâches, le groupe socialiste en appelle aux parlementaires pour qu'ils acceptent la proposition de la minorité de la commission.

Pour finir, j'aimerais vous rappeler ce qui avait été présenté aux communes dans les relations Etat-communes: ce n'est pas déresponsabiliser, c'est écouter, encourager et accompagner. Voilà ce qu'on vous propose aujourd'hui.

M. Jean-Louis Berberat (PDC): Je me permets d'intervenir au nom du groupe PDC et vous propose, à l'examen de l'article 18 du projet de loi qui vous est soumis aujourd'hui, de retirer la proposition de la minorité 1, qui vous invitait à maintenir le texte de l'article actuellement en vigueur.

Après examen du projet de loi, nous estimons que nous pouvons nous rallier au texte de l'article 18 qui vous est proposé par le Gouvernement et la majorité de la commission. Toutefois, nous aimerions obtenir de la part de Monsieur le ministre Schaffter la garantie que la nouvelle procédure de traitement des permis de construire n'occasionnera pas la création de nouveaux postes au sein de l'administration et qu'une solution pourra être trouvée à l'interne du service concerné. Cette assurance nous a été confirmée par Monsieur le ministre lors du débat d'entrée en matière; nous en prenons acte. De fait, nous proposons également la suppression de l'alinéa 2 de l'article 18.

M. Laurent Schaffter, ministre de l'Environnement: L'article 18 qui vous est proposé est justement le point de départ de la principale innovation dans le domaine des permis de construire. Cette proposition a été demandée par la réforme; elle a pour but la mise en conformité avec la législation fédérale et notamment l'article 25, alinéa 1^{bis}, de la LAT fédérale qui exige des cantons qu'ils impartissent des délais dans la

procédure de permis de construire et de l'article 25, alinéa 2, lettre b, de la LAT, qui demande à l'autorité chargée de la coordination (c'est-à-dire la Section des permis de construire) de veiller à ce que toutes les pièces du dossier soient mises à l'enquête en même temps.

De plus, les changements préconisés visent à l'accélération des procédures ou, pour le moins, d'une partie d'entre elles par un enregistrement et une distribution des dossiers aux services concernés pratiquement dès le dépôt de la demande. Là, je souhaiterais vous donner des chiffres qui ont été communiqués à la commission de l'environnement et de l'équipement en ce qui concerne l'état des dossiers tels qu'ils sont véhiculés lorsqu'ils arrivent, après publication, à la Section des permis de construire, qui a procédé à un contrôle à posteriori de tous les permis délivrés en 2004: sur 331 dossiers vérifiés, seuls 19 étaient parfaitement en ordre et ne nécessitaient aucune information complémentaire!

La proposition de la minorité de la commission risque d'allonger la procédure et de renchérir le coût du permis de construire. Une éventuelle consultation d'un spécialiste ou d'une grande commune risque de prendre passablement de temps et les frais y relatifs seront bien entendu répercutés par la commune sur le prix du permis de construire.

L'article 18, tel qu'il vous est proposé, ne déresponsabilise pas les communes puisqu'il précise: «L'autorité communale examine si la requête est complète, (...) transmet le dossier à la Section des permis de construire». Donc, je confirme la volonté du Gouvernement que le système qu'on met en place ne débouche pas sur une augmentation de personnel. De toute façon, avec les chiffres que je vous ai donnés tout à l'heure, ces contrôles étaient faits à posteriori et seront faits maintenant au début de la chaîne, ce qui va provoquer une réduction du temps de passage d'environ un mois. Il y avait là une certaine attente de la population, les temps de traitement de permis de construire étant considérés comme trop longs.

Au vu des considérations qui précèdent, le Gouvernement vous invite à adopter la proposition des articles 18 et suivants comme la majorité de la commission vous le propose.

Au vote, la proposition du Gouvernement et de la majorité de la commission est acceptée par 34 voix contre 17.

Les autres articles, ainsi que le titre et le préambule, sont adoptés sans discussion.

Au vote, en première lecture, la modification de la loi est adoptée par 37 députés.

12. Modification du décret concernant le permis de construire (première lecture)

L'entrée en matière n'est pas combattue.

Article 4, alinéa 2, lettre b

Le président: Il n'y a pas, respectivement plus, de proposition de majorité ou de minorité. Je vous signale simplement qu'à l'article 4, alinéa 2, lettre b, compte tenu du fait de l'acceptation, dans la loi, de la proposition de la majorité de la commission à l'article premier, le nouveau texte de l'article 4, alinéa 2, lettre, est le suivant: «b) les modifications apportées à un terrain par le fait de le combler ou de le creuser;

cette exigence ne s'applique qu'aux modifications de plus de 1,20 m de la hauteur du terrain ou à celles de moins de 1,20 m lorsque la surface concernée est supérieure à 500 m²». C'est le nouveau texte qui est induit de l'acceptation de l'article premier de la loi. Il n'y a donc pas lieu de voter puisqu'il n'y a pas de proposition contraire. Cet article 4, alinéa 2, lettre b, est donc accepté.

Les articles 18 et 26, ainsi que le titre et le préambule, sont adoptés sans discussion. L'article 17 est abrogé.

Au vote, en première lecture, la modification du décret est adoptée par 36 députés.

18. Motion no 760

Pour une meilleure image de l'école

Gérard Meyer (PDC)

L'école est un domaine qui revient souvent sur le devant de la scène médiatique. Le fait qu'elle est l'un des piliers de l'avenir de nos enfants focalise l'attention de toute la population. Il est de la responsabilité des parents, des enseignants mais aussi des milieux politiques à faire qu'elle donne une image forte et cohérente.

L'aspect traité et développé dans cette motion, porte certes, plus sur un aspect de détail que sur des principes fondamentaux. Cependant, l'image de l'ensemble du corps enseignant doit donner un signal de responsabilité et d'exemple vis-à-vis de ses élèves.

La méthode utilisée lors du dernier congrès des enseignants a failli sur la manière de communiquer avec la population. Cette réunion a provoqué des réactions de toutes parts. Prioritairement de la part de parents qui s'étonnent que les milieux de l'enseignement préfèrent se préoccuper de leur statut, plutôt que de celui de leurs élèves. C'est en classe, avec les élèves, que l'école prend toute sa raison et sa dimension et non l'inverse.

Dans un esprit de raison et non de passion, nous demandons au Gouvernement de modifier la législation afin de ne plus autoriser un congé pour ce type de manifestation du corps enseignant jurassien durant l'horaire scolaire.

M. Gérard Meyer (PDC): Un bref rappel. Nous étions en octobre 2004, les enseignants jurassiens tenaient leurs assises syndicales pour élire leur nouveau secrétaire général et, pour ce faire, renvoyaient leurs élèves à la maison.

Il n'est pas question, au travers de cette intervention parlementaire, d'entrer dans un débat populiste comme certains l'imagineraient ou le souhaiteraient. La raison doit l'emporter sur la passion. Seul l'intérêt de nos enfants est en question par cette motion.

Lorsque l'on a pu lire dans la presse les propos du secrétaire général de l'époque du Syndicat des enseignants que cette journée est utilisée pour de la réflexion et ainsi justifier que ce congrès se déroule pendant l'horaire scolaire, il est inconcevable, pour la population, de comprendre ces arguments. Nommer un nouveau secrétaire général, à mes yeux, n'est guère en relation avec les intérêts de l'école et des élèves. De plus, en se remettant dans le contexte, après deux semaines de vacances, renvoyer les enfants à la maison pour délibérer de la défense de ces intérêts particuliers a été très mal ressenti par les parents des élèves et une forte majorité de la population.

Comme il est à la mode, certains parlent d'égalité et d'équité. Je me demande dans ce cas si ces deux facteurs ont été appréciés dans cette affaire. De plus, quasiment la moitié des enseignants n'ont pas assisté au congrès. Une partie de ceux-ci ont donné cours à leurs élèves. Cette démarche est à saluer; elle montre l'exemple à suivre.

Actuellement, on peut entendre, de la part de certains enseignants, que, suite aux réactions suscitées, ce couac ne se reproduira plus. Personnellement, j'ai quelques doutes au vu des propos tenus par les dirigeants syndicaux et les réactions courroucées de la part d'autres enseignants. Il est certain que ce type de maladresse se reproduira.

Alors, pour corriger le tir, nous, politiciens, qui portons une responsabilité dans ce domaine, nous devons prendre les mesures propres à ce que cette situation ne se reproduise pas et tout mettre en œuvre pour qu'une meilleure image de l'école soit diffusée dans la population. La motion qui est proposée va dans sens et je vous demande de la soutenir.

Mme Elisabeth Baume-Schneider, ministre de l'Éducation: Comme l'a relevé le député Meyer, la motion no 760 trouve son origine dans les réactions qu'a suscitées, dans l'opinion publique notamment, le congé accordé aux enseignantes et enseignants jurassiens membres du Syndicat des enseignants afin de leur permettre de prendre part au congrès quinquennal du syndicat qui s'est tenu le en octobre 2004 aux Breuleux.

Dans la mesure où une grande majorité des membres du corps enseignant sont affiliés au syndicat, il est clair que, dans la plupart des écoles, les élèves ont bénéficié d'un congé ce jour-là.

Pour ce qui a trait au congé des enseignantes et des enseignants, celui-ci a été accordé par le Département de l'Éducation et par le Département de l'Économie sur la base d'une requête préalable présentée par le Syndicat des enseignants jurassiens. Cette décision était conforme aux usages acquis dès l'entrée en souveraineté et sans doute présents bien auparavant.

La participation au congrès, d'abord quadriennal puis quinquennal, du SEJ était en effet considérée à la fois comme un exercice de droit syndical et comme une mesure de formation continue des enseignants. On peut d'ailleurs relever que, dans tous les cantons de la Suisse romande, ce genre de congé est accordé aux enseignants pour de pareilles circonstances.

Ce droit à un congé pour participer au congrès du SEJ ressortit en fait, on peut le dire ainsi, au droit coutumier plus qu'à une disposition explicite de la législation scolaire car, en fait, cela ne figure pas dans une base légale. Donc, il n'y a pas de base légale, en tant que telle, à modifier.

Il est indéniable que ce congé a provoqué chez de nombreuses personnes une réaction d'incompréhension, peut-être même d'irritation, qui a encore été renforcée par le fait, comme vous l'avez relevé, que le congrès avait lieu quelques jours à peine après le retour des deux semaines de vacances d'automne. Ainsi, de nombreux parents se sont vus dans la nécessité d'assurer durant cette journée une prise en charge, sous une forme ou une autre, de leurs enfants libérés de la fréquentation scolaire.

La motion incite le Gouvernement à se prononcer sur la légitimité d'un tel congé.

Il y a lieu de préciser que, pour les personnes qui, à l'intérieur du Syndicat des enseignants jurassiens, exercent une fonction de responsabilité assimilable à une charge publique,

la directive du 9 février 1999 relative aux congés payés octroyés aux magistrats, fonctionnaires et employés assumant une charge publique autre que celle de parlementaire fédéral ou cantonal accorde des droits qui sont reconnus. Pour autant, le Gouvernement considère que les effets de cette directive ne peuvent pas sans autre être élargis à l'ensemble du corps enseignant.

L'article 97 de la loi scolaire définit le sens de la rémunération versée aux enseignantes et enseignants. Cette rémunération « honore l'activité d'éducateur et d'enseignant ainsi que les tâches qui lui sont associées, telles que la relation avec les parents et les services liés à l'école, la participation à des activités organisées dans le cadre de l'école ainsi que le perfectionnement professionnel ».

Si le temps de travail immédiatement mesurable des enseignants porte sur un nombre spécifique de leçons (28, 26 ou 23 selon les ordres d'enseignement) durant un nombre limité de semaines (en principe 39), c'est précisément parce qu'on prend en considération les « tâches associées » que l'on doit considérer que le temps de travail des enseignants « est réputé équivaloir au temps de travail des agents de la fonction publique engagés à plein temps ». On peut donc considérer que la participation des enseignantes et des enseignants à un congrès tel que celui du SEJ fait partie de ces dites « tâches associées » et que, dès lors, cette manifestation doit se dérouler en dehors du temps d'enseignement garanti aux élèves.

Mais je crois qu'il est important d'indiquer que la motion s'insère dans un contexte plus large, celui d'une définition plus précise du temps de travail et du cahier des charges des membres du corps enseignant. En effet, la participation au congrès quinquennal n'est pas le seul élément où des activités particulières viennent soustraire des enseignants au déroulement ordinaire de la vie scolaire: perfectionnement professionnel, séances des maîtres liées à des tâches d'organisation, de promotion des élèves, mandats particuliers par exemple.

Il est donc nécessaire – et ce souci n'est d'ailleurs de loin pas propre au canton du Jura – de donner une meilleure visibilité au temps de travail des enseignants. Je ne suis pas persuadée que cela participe à la question de l'image de l'école mais donner une visibilité de ce que représente le temps de travail réel des enseignants.

Ainsi d'ailleurs, au niveau romand, cette problématique est abordée par un groupe de travail (qui comprend des représentants des départements des différents cantons et du Syndicat des enseignants romands) qui s'attache à définir des principes de base en la matière.

Au vu des éléments qui précèdent, le Gouvernement propose l'acceptation de la motion no 760 et confirme sa détermination de parvenir, dans le cadre de négociations avec les associations professionnelles, à une description plus précise du cahier des charges des enseignants.

M. Luc Maillard (PS): La motion no 760 déposée par le groupe PDC nous a interpellé à plus d'un titre et déjà, du titre, parlons-en: « Pour une meilleure image de l'école ». L'image de l'école est donnée par les enseignants et par leurs chefs respectifs. Ceux-ci ont décidé qu'une fois tous les cinq ans les enseignants jurassiens pouvaient tenir congrès afin de discuter et d'améliorer l'image de l'école en général. Nos enfants et la formation en général doivent y trouver leur compte.

Dans les autres cantons, la tenue d'un congrès est acceptée et considérée comme une amélioration de l'image de l'école. Le plus jeune canton suisse va-t-il revenir en arrière et se mettre au rang habituel de petit dernier?

La tenue d'assises par les enseignants jurassiens est un droit coutumier et acquis. Le groupe socialiste le revendique et veut qu'il soit maintenu. Au lieu de proposer le démantèlement, on pourrait chercher à améliorer ces droits et à les étendre à toute la fonction publique. L'image des fonctionnaires s'en trouverait certainement améliorée et on peut imaginer que les répercussions sur le résultat du travail et l'ambiance interne en serait gagnantes.

Qu'un député et son groupe parlementaire s'abaissent à aller racler les fonds de tiroirs du Café du Commerce pour pondre une motion populiste ne nous surprend plus mais que le Gouvernement jurassien s'abaisse jusqu'à proposer l'acceptation de ladite motion, il y avait là un pas que jamais nous n'aurions pensé qu'il soit franchi! (Brouhaha.)

Mme Martine Rossier (PLR) (de sa place): Tout arrive!

M. Luc Maillard (PS): Merci. Après avoir subi, ces derniers temps, moult attaques de toutes sortes, le corps enseignant de notre Canton aurait eu bien besoin d'un autre remontant que des propositions de ce genre et nous suggérons que notre Gouvernement se mette à construire plutôt que de proposer de démolir!

Pour reprendre les termes utilisés par le motionnaire, nous vous demandons, chers collègues, dans un esprit de raison et non de passion, de refuser cette motion qui ne fait qu'envenimer une situation déjà bien délicate.

M. Pierluigi Fedele (CS-POP): Je ne vais pas m'atteler ici à la défense d'une corporation, bien qu'elle subisse ces temps-ci des attaques multiples et répétées, mais je vais défendre un principe qui – contrairement à ce qui est dit dans la motion, n'est pas un aspect de détail mais un principe fondamental – est un droit, qui est remis directement mis en cause par la motion, c'est le droit syndical.

Le droit syndical est un des piliers de la démocratie: c'est permettre à toutes et à tous, dans le monde du travail, dans le privé comme dans le domaine public, de pouvoir s'exprimer librement ou de contester le fonctionnement de l'entreprise ou de l'Etat, lorsqu'ils s'attaquent par exemple aux conditions de travail.

La Déclaration universelle des Droits de l'Homme stipule dans son article 23 que « toute personne a le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts ». Les Droits de l'Homme font cause commune avec les valeurs de la démocratie qui est seule en mesure de donner une légitimité collective à la recherche d'un juste équilibre entre croissance économique, responsabilité sociale et protection de l'environnement. La démocratie exige que soient garantis les libertés publiques et les droits politiques des citoyens. Elle exige le respect des droits collectifs, à commencer par la liberté d'association et la liberté syndicale. Cette liberté est mise à mal partout dans le monde.

La Confédération internationale des syndicats libres dénonce annuellement les violations graves faites aux droits syndicaux. Les chiffres que je vais vous donner concernent 2002 tout en sachant que la situation s'est encore aggravée depuis. Concernant des infractions commises dans 133 pays, le rapport fait état de 209 assassinats de syndicalistes,

de 1'000 syndicalistes agressés et battus, de 2'562 détenus, de 89 condamnés à de lourdes peines de prison, de 30'000 licenciés et de 20'000 victimes de harcèlement. De nombreux responsables syndicaux font l'objet de menaces de mort et certains sont obligés de quitter leur pays.

Alors, bien évidemment, rien de comparable sous nos latitudes! Mais ils nous appartient à nous, citoyennes et citoyens libres vivant en démocratie, déjà de nous rendre compte de la chance qu'on a et ensuite de donner l'exemple, sur bien des points évidemment et en particulier en ce qui concerne ce point de l'ordre du jour, sur l'exercice des droits syndicaux.

Alors, contrairement à mon collègue député Maillard, je peux comprendre les ressorts politiques et de stratégie politique qui guide le dépôt d'une telle motion par le groupe PDC. Par contre, je m'associe à lui et je ne peux m'expliquer l'entrée en matière du Gouvernement sur ce qui représente l'annihilation d'un droit syndical. L'incohérence guette quand on sait que le comité stratégique de l'HEP-BEJUNE, formé de représentants de tous les cantons, donc de celui du Jura, propose dans les statuts une journée syndicale par année! Ce qui est également le cas actuellement dans les cantons de Berne et de Neuchâtel pour tous les enseignants. Et on remet en cause, dans le Jura, une journée syndicale qui a lieu tous les cinq ans!

Alors, les clameurs populaires qui ont émergé de l'organisation de ce congrès ont deux raisons à mon avis. Une première, on l'a dit, c'est la maladresse quant à la date prévue pour ce congrès, juste à la rentrée des classes. Mais je pense que cela peut être une expérience et qu'il ne faut plus commettre de bévue de ce type-là. La deuxième, c'est que ce congrès tombait en plein dans un débat concernant l'enseignement, débat qui s'est clos le mois dernier. Je pense que c'est surtout la correspondance de ces deux événements qui fait que les gens étaient un petit peu énervés.

Les explications données par le Gouvernement nous paraissent un peu sommaires et nous espérons que sa position n'est pas dictée par la déconvenue du mois dernier justement. Nous vous proposons de refuser cette motion.

M. Gérard Meyer (PDC): Je me vois quand même contraint de remonter à la tribune pour clarifier certaines choses.

Journée quinquennale, Madame la Ministre. J'en doute. En 2002 déjà, je montais à cette tribune pour une question orale pour justement le même type d'assemblée et suite à la réaction aussi de parents de l'époque qui avaient dû s'occuper de leurs enfants parce que les enseignants avaient renvoyé leurs élèves chez eux de manière précipitée.

Les droits acquis, les droits syndicaux, parlons-en. Pour ma part, n'est acquis ce qui est passé et présent. Pour le futur, tout est rediscutable et renégociable. Donc, tout est susceptible d'être modifié. Tenir le discours qu'une chose appliquée aujourd'hui ne peut pas être entamée dans le futur sous prétexte du droit acquis équivaut à un privilège. Pour la gauche et les syndicats revendicateurs, les privilèges sont un principe combattu et fustigé. Alors, que l'on me dise s'il y a, dans ce coin de pays, de nouvelles classes de population privilégiées! Non, votre discours est d'un autre âge ou plutôt d'une autre époque, celle des seigneurs assujettissant leur population afin de garder leur statut et leurs aises!

Comme je l'ai dit dans l'argumentation de ma motion, l'intérêt premier, par cette intervention, est de restaurer une

image positive de cette belle profession qu'est celle d'enseignant.

Quant aux fonds de tiroirs, Monsieur Maillard, demandez aux parents ce qu'ils pensent des fonds de tiroirs qu'ils ont dû racler pour pouvoir garder leurs enfants!

Mme Elisabeth Baume-Schneider, ministre de l'Éducation: Très brièvement. Par rapport à la journée quinquennale, alors, effectivement, je n'ai pas fait de comptabilité ou d'épicerie pour savoir quand avait eu lieu la dernière. C'est vrai que je parlais de l'idée que c'était une journée quinquennale. Voilà, je n'ai pas vérifié.

Par contre, on ne peut quand même pas dire que les enseignants renvoient, de manière précipitée, les enfants à la maison comme si c'était le matin même qu'on leur disait: «Ecoutez, mes braves petits, cet après-midi, c'est congé». En principe, les directions d'écoles s'organisent pour informer.

Effectivement, au niveau de l'information, je pense que, parfois, certaines directions d'écoles devraient informer et ne pas envoyer les enfants le jour précédent avec un petit billet pour dire: «Demain, il n'y a pas d'école parce qu'il y a cours de formation ou autres». Là, je pense qu'il y a des améliorations à apporter mais ce n'est pas en disant qu'on renvoie les gosses de manière inopinée qu'on incite ces directions à agir de manière responsable.

Maintenant, je ne crois pas que c'est parce qu'on a la défaite difficile. Je crois que, ma foi, il y a des appréciations et puis il a été considéré que cela pouvait être pris dans le temps des tâches plus accessoires que le temps de présence des enseignants en classe. Pour le reste, à chacun son appréciation!

Au vote, la motion no 760 est rejetée par 25 voix contre 21.

19. Motion no 763

Augmentation des emplois publics: stop! **Charles Juillard (PDC)**

Les plans financiers du Gouvernement pour les années 2003 à 2007 prévoient notamment une diminution de 50 postes dans la fonction publique et des économies équivalentes dans le domaine de l'enseignement.

Or, le budget 2005 prévoit quant à lui une augmentation brute de 15 postes de fonctionnaires (ramenée à 9 après le renoncement à l'équivalent de 6 emplois temporaires) et de 16 postes d'enseignants. Dans le même temps, le Gouvernement nous dit qu'il a identifié des économies réalisables dès 2005 déjà de l'ordre de 15 postes de fonctionnaires environ.

Le groupe PDC s'étonne de ces annonces contradictoires et émet de sérieux doutes quant à la capacité du Gouvernement à atteindre les objectifs qu'il s'est fixé. En effet, il est peu crédible de vouloir supprimer 50 postes et d'en créer 15 nouveaux à l'occasion du premier budget devant intégrer la suppression d'une partie de ces 50 postes. C'est pourquoi, le groupe PDC exige du Gouvernement:

- qu'il renonce à la création de tout nouveau poste d'agent de la fonction publique quelque soit son statut (fonctionnaire, employé, enseignant, temporaire, etc.) jusqu'à ce que les objectifs fixés dans les plans financiers soient réalisés;
- que la création de tout nouveau poste soit compensée

simultanément par la suppression d'un autre dans le même secteur ou dans un secteur jugé moins prioritaire dont la classe de salaire est au moins aussi élevée;

- que la création d'un nouveau poste selon les conditions ci-dessus obtienne préalablement l'aval du Parlement, par exemple par l'intermédiaire de la commission de gestion et des finances.

Le groupe PDC est convaincu qu'il s'agit d'une démarche préliminaire indispensable et seule sujette à permettre d'atteindre les objectifs fixés dans les plans financiers 2003-2007. Nous souhaitons que cette motion soit traitée avec célérité tant par le Parlement que le Gouvernement (si elle est acceptée) afin que ses effets soient applicables dès la présente planification.

M. Charles Juillard (PDC): Je ne sais pas si c'est le soleil qui revient, le printemps qui arrive et la sève qui monte mais c'est vrai qu'il est rare que nous assistions à des débats aussi houleux et c'est vrai que c'est extrêmement intéressant. Cela fait revivre un petit peu la démocratie de ce Parlement et le fait sortir un petit peu du formalisme dans lequel on l'enferme peut-être un peu trop souvent, ce qui devrait plaire à notre ancien président Pierre-André Comte.

Je pense que ma motion et le débat qui ira autour resteront, à mon avis, sûrement sur cette même longueur d'ondes, du moins je le souhaite. J'espère simplement qu'on lui réservera un meilleur sort qu'à la motion précédente!

Le texte de la motion no 763 me paraît suffisamment explicite sans qu'il appelle un long développement. Je sais, Madame la députée Lorenzo, je vais encore enfoncer une porte ouverte tellement cette proposition est frappée du bon sens! J'espère donc que vous franchirez le seuil de cette porte avec moi, Madame Lorenzo!

Je vous rappelle qu'elle a été inspirée au groupe PDC par les constatations que nous avons faites à l'examen du budget 2005. Je résume: le Gouvernement propose au Parlement un plan financier prévoyant de substantielles économies dans le secteur des charges de personnel, notamment la suppression d'un certain nombre de postes de fonctionnaires (50) pour la durée du plan financier. Le Parlement accepte les plans financiers et les mesures correctrices qui l'accompagnent, du moins dans leurs orientations et leur ampleur financière. A l'examen du budget 2005, on constate une augmentation nette de 9 postes de fonctionnaires et de 16 d'enseignants alors que les informations du Gouvernement devaient nous conduire à une diminution de 15 postes de fonctionnaires environ! Il en résulte donc une différence, pour les seuls fonctionnaires, de 24 postes. Vous comprendrez donc notre désarroi et nos doutes quant à la capacité ou à la volonté du Gouvernement d'atteindre les objectifs qu'il a lui-même proposés, incapacité ou absence de volonté confirmée par le préavis de ce même Gouvernement concernant cette motion.

Il est donc apparu nécessaire au groupe PDC d'imaginer des mesures permettant de mettre en place un dispositif susceptible de tendre vers les objectifs d'économies admis par le Parlement.

C'est ainsi que nous demandons au Gouvernement de renoncer à la création de tout nouveau poste dans l'administration jurassienne au sens large, quel qu'en soit le statut (fonctionnaire, employé, enseignant, temporaire, etc.) selon les modalités définies dans la motion et que je vous rappelle:

- la création de tout nouveau poste doit être compensée simultanément par la suppression d'un autre dans le

même secteur ou dans un secteur jugé moins prioritaire dont la classe de salaire est au moins aussi élevée; (nous avons voulu préciser cela pour ne pas passer un marché de dupes où l'on ne s'attaquerait qu'au bas de l'échelle!)

- la création d'un nouveau poste selon les conditions ci-dessus doit obtenir préalablement l'aval du Parlement, par exemple par l'intermédiaire de la commission de gestion et des finances; d'ailleurs, cette façon de faire a été reprise en CGF par Monsieur le député Meury.

Vous pouvez donc constater qu'il ne s'agit pas de tailler dans le lard en demandant la suppression de X postes de travail mais tout au plus d'empêcher d'en créer de nouveaux sans compensation. Ce n'est rien de plus mais néanmoins rien de moins!

Etant donné que la motion ne demande pas une analyse très fouillée ni un long texte de loi à préparer, il nous semble que, si le Parlement l'accepte, et nous l'espérons vivement, le Gouvernement doit l'appliquer sans délai en dépit du délai réglementaire de deux ans prévu pour le traitement d'une motion. En l'occurrence, attendre deux ans, voire plus, pour appliquer cette injonction du Parlement équivaudrait à la vider de son sens puisque nous serions au terme du plan financier considéré. Mais nous sommes persuadés que le Gouvernement se pliera de bonne grâce à l'application de cette motion avec effet immédiat, respectant ainsi la volonté du Parlement, comme il l'a fait, en sens inverse certes, pour des mesures qui étaient pourtant de sa compétence mais dont une majorité du Parlement a dit tout le mal qu'elle pensait.

Il s'agit simplement de convenir entre Gouvernement et Parlement d'une procédure d'examen des requêtes éventuelles que le Gouvernement aurait à formuler.

Nous sommes convaincus que c'est le seul moyen de pouvoir mettre en œuvre réellement et avec quelque chance de succès les plans financiers et les mesures correctrices définis par le Gouvernement et admis par le Parlement. Nous disons bien «mettre en œuvre ces plans financiers» car on sait que les objectifs ne pourront pas être atteints et nous le regrettons. Je vous invite donc à soutenir la motion no 763.

Mme Elisabeth Baume-Schneider, ministre: La politique du personnel est un sujet très important. J'avais prévu de développer la position du Gouvernement dans un délai d'une petite heure mais, au vu de mes capacités de persuasion, je vais me limiter à un petit quart d'heure. (*Rires.*) Je vais développer donc quand même la prise de position du Gouvernement en mettant l'accent sur trois points:

1. le contexte et le constat face à la volonté politique de mesures d'économies dans l'administration;
2. les mesures déjà entreprises et leurs effets;
3. la détermination du Gouvernement face aux trois exigences relevées dans la motion.

Pour ce qui a trait au contexte, le motionnaire relève à juste titre que, dans le plan financier 2003-2007 présenté par le Gouvernement et adopté par le Parlement, figure la mesure 1.1. dont l'objectif consiste à réduire les effectifs de l'administration cantonale de 50 équivalents plein temps d'ici le 31 décembre 2006.

C'est juste également, comme j'ai déjà eu l'occasion de le mentionner lors de l'interpellation du député Meury ou encore lors de la réponse à la question écrite du député Fritz Winkler, que le Gouvernement, en 2004, a donné son accord

équivalents plein temps représentent des engagements de durée limitée entre six mois et trois ans.

Toutefois, cette situation, qui met en visibilité la complexité des démarches à entreprendre pour obtenir des réductions d'effectifs, permet d'exprimer du désarroi mais ne permet pas, aux yeux du Gouvernement, d'émettre de sérieux doutes, des doutes, oui, c'est possible mais pas des doutes sur la capacité du Gouvernement à atteindre les objectifs fixés et de décréter en quelque sorte une recette infaillible pour maîtriser ou surtout pour réduire les effectifs en proposant un dispositif qui est, à mes yeux, impraticable.

Si je parle de complexité, je précise que la mise en œuvre d'une politique de réduction des effectifs est difficile – difficile ne veut pas dire impossible – du fait de plusieurs paramètres. En particulier, je mentionne ceci :

- Le fait que l'administration compte de nombreuses petites unités dans lesquelles le fait de renoncer à un ou à plusieurs postes signifie concrètement la suppression de prestations.
- Un deuxième élément est le fait qu'avec la conjoncture actuelle, les personnes engagées dans la fonction publique hésitent à quitter leur emploi et qu'on observe ainsi une très faible rotation du personnel. Ainsi, l'année passée, ce sont 30 personnes qui ont quitté, je dirais de manière naturelle, l'administration et je me permets quand même d'attirer votre attention que ce n'est pas en supprimant par exemple le programme de retraite anticipée qu'on favorise les départs naturels. Ainsi, les deux années précédentes, il y avait respectivement 64 et 58 départs naturels.
- Un troisième et dernier élément, c'est le fait qu'il a toujours été mentionné que les suppressions de postes ne doivent pas déboucher sur des licenciements et cela, vous en conviendrez, complexifie singulièrement la démarche pour obtenir, dans un délai qui était, à mes yeux, qualifié de raisonnable et qui s'est révélé être trop ambitieux (on l'a constaté) une réduction de 50 postes jusqu'à fin 2006.

Les éléments que je mentionne ne sont pas soit de l'ordre de l'angélisme ou encore de la fiction, ils sont factuels. Pourtant, visiblement, ils ne convainquent pas étant donné les finalités de la motion dont nous débattons aujourd'hui.

Si la hausse des effectifs de la République et Canton du Jura n'a pas été aussi notablement freinée que d'aucuns le souhaiteraient, je me dois quand même de préciser à la tribune du Parlement que le Gouvernement n'est pas resté inactif à ce sujet. Venons-en donc aux mesures prises :

- En janvier 2004, le Gouvernement a modifié le règlement sur le repourvolement et la création de postes dans l'administration cantonale. Les modifications visent à ne repourvoir que les postes qui s'avèrent absolument indispensables, qu'il s'agisse de remplacements ou de créations. A cette fin, tant le chef de service que le chef de département et le Service du personnel sont appelés à se prononcer sur chaque demande de personnel et à chercher des alternatives au repourvolement avant de soumettre, pour décision, le dossier au Gouvernement. C'est ainsi qu'à plusieurs reprises le Gouvernement a décidé de refuser ou de ne répondre que très partiellement à la demande émanant d'un service pour ce qui a trait soit à la création ou alors au remplacement d'un poste devenu vacant. Il est également utile de rappeler que les créations de postes sont, la plupart du temps, en lien avec une nouvelle exigence de la Confédération ou

en lien direct également avec une décision politique, qui relève souvent du Législatif. D'ailleurs, je dois le dire, si on attend jusqu'au moment où on aura réduit de 50 les effectifs de l'administration pour répondre aux différentes motions qui sont actuellement en cours (motions que le Parlement a décidé), cela signifie que plusieurs projets ne pourront pas être mis en œuvre étant donné qu'on ne pourra donner suite par rapport à ce blocage total en terme de création de postes.

- Le Gouvernement a également, dans ses décisions, demandé au Service du personnel et à la Trésorerie générale de mettre en commun leurs données et d'établir un tableau récapitulatif des effectifs dans l'administration afin d'avoir un outil de pilotage qui donne une vision d'ensemble du personnel de l'Etat. Ce document vous est d'ailleurs connu, en tout cas pour les membres de la CGF, à qui il est remis mensuellement.
- Il a également été convenu que la Coordination des syndicats de la fonction publique serait consultée lors de chaque suppression ou diminution de poste. Toujours dans ce règlement a été introduit un délai de carence de deux mois entre le départ d'un collaborateur et l'entrée en fonction de son successeur. Ainsi, ce délai de carence de deux mois a été appliqué en 2004 à 18 reprises pour les 28 postes repourvus tandis qu'à deux reprises on a remplacé les postes sans délai de carence (un poste d'enseignant et un poste de concierge) et, pour deux postes, le délai de carence a été ramené à un mois (une secrétaire et un concierge). Le gain financier d'une telle mesure équivaut à trois salaires moyens annuels, soit environ 300'000 francs.
- Le Gouvernement a également décidé de constituer un pool de réserve pour les missions administratives temporaires. Il s'agit en fait de former du personnel administratif apte à remplacer temporairement des personnes, notamment lors de congé maternité ou d'absences de longues durées dues à la maladie ou encore de renforcer temporairement une unité administrative confrontée à un volume de travail important. Pour un exemple très concret, le Service financier de l'enseignement a recours actuellement à une telle personne (de ce pool de réserve) au vu du retard constaté dans le traitement des demandes de subsides de formation ou d'écolages.
- Pour le personnel temporaire de moins de six mois, on peut observer une maîtrise des effectifs et l'objectif, bien évidemment, est encore de diminuer ces postes. Ainsi, on comptait en moyenne mensuelle 17,43 postes en 2002, 14,34 en 2003 et 12,91 en 2004. Bien sûr, vous allez me dire que les résultats ne sont pas ébouriffants mais ils montrent une tendance à la maîtrise de ces effectifs de personnel temporaire d'une durée de moins de six mois.
- Pour les postes créés en 2004 toujours, on a privilégié des engagements à durée déterminée, la fin de l'engagement étant liée soit à la fin d'un projet (par exemple le projet « Captif ») ou à une réorganisation (par exemple la réforme du secondaire II) ou bien évidemment au terme d'une mission particulière (par exemple les réseaux écologiques). Il ne s'agit bien évidemment pas de précariser des emplois mais de les subordonner à des missions particulières.
- Le Gouvernement a également mandaté un groupe de travail interne, sous la responsabilité du chef du Service du personnel et soutenu par des consultants externes,

pour déterminer le potentiel de réduction des effectifs au sein de la République et Canton du Jura. Fin août 2004, ce groupe de travail a présenté ses premières conclusions au Gouvernement. Il faut bien observer et préciser que, dans la plupart des cas, une réduction des effectifs nécessite soit une modification des processus et des structures des unités administratives, soit la mise à disposition d'outils plus performants (on pense souvent à des applications informatiques), soit la réduction du volume ou de la qualité des prestations.

- Sur la base de cette analyse, le Gouvernement s'est fixé l'objectif de réduire de 15 postes en 2005 les effectifs de la fonction publique. Il a confié au chef du Service du personnel la concrétisation de plusieurs mesures. Avec l'aide de consultants externes, les discussions ont actuellement lieu dans neuf services et des premières propositions d'actions concrètes seront soumises au Gouvernement d'ici les mois de mai et juin prochains.

Le fait, comme je l'ai relevé, que les réductions de postes se feront sans licenciement est une donnée extrêmement difficile à gérer. En effet, les personnes qui verront leur emploi supprimé pourront soit être, je dirais, replacées dans un autre emploi dans la fonction publique ou devront être accompagnées dans la recherche d'un nouvel emploi. Mais, quelque part, il ne faut pas se leurrer et je me souviens d'une discussion qui a eu lieu dans le cadre de la CGF où il m'a été demandé si, en fait, il ne s'agit pas en quelque sorte de se séparer des éléments ou des personnalités avec un profil fragile ou avec un rendement peut-être un petit peu moins important que la moyenne des employés. Là, il faut aussi être clair: on ne va pas se séparer des meilleurs éléments et, régulièrement, lorsqu'on réorganise, lorsqu'on réfléchit à la structure d'un service, ce sont peut-être ces fonctions qui parfois, sont assumées par des personnes dont le profil n'est pas le plus intéressant (peut-être aussi au niveau de l'âge ou autres) qui pourraient être supprimées. Et, même si on décide que tel poste peut être supprimé, ce ne sera encore pas simple, sans procéder à un licenciement, de supprimer le poste dans l'immédiat.

Pour ce qui concerne le non-remplaçant des départs naturels, le fait de ne pas remplacer les départs naturels ne garantit bien évidemment pas que la réduction des effectifs soit réalisée au bon endroit, c'est-à-dire au lieu où il est raisonnablement possible de les mettre en œuvre. Même si le Gouvernement favorise les transferts internes, il n'est pas toujours possible de combler à l'interne un poste vacant créé par un départ. Des dysfonctionnements de la République et Canton du Jura pourraient en être les conséquences et cela ne ressemblerait en rien, vous en conviendrez, à une saine gestion du personnel.

- Je me permets encore de préciser qu'il est important d'indiquer que la mise en lien directe de la création de postes avec la réduction des effectifs est un exercice délicat car, en fait, les deux démarches, à mes yeux, relèvent de logiques différentes. Une création de poste devient indispensable en vue de l'accomplissement d'une mission particulière. Selon les circonstances, le poste peut être temporaire, comme je l'ai dit, notamment pour de nombreux postes en 2004. Souvent, un profil particulier est requis pour cette mission. Si l'on prend toujours l'exemple 2004, on a un poste d'informaticien, un poste de commis-greffier, un poste de taxateur, un poste de

spécialiste scientifique à l'OEPN. Souvent, il s'agit d'agir rapidement afin de permettre le bon fonctionnement de l'unité administrative concernée. Bien évidemment, agir rapidement ne signifie pas agir dans la précipitation, sans esprit critique ou analyse.

- A l'inverse, comme je l'ai décrit déjà précédemment, une suppression de poste est possible après une réorganisation, un réaménagement des processus ou un abandon de prestations, ce qui correspond à des mesures qui prennent du temps et qui exigent des services une aptitude au changement. C'est donc, pour moi, quelque part purement déclamatoire que de penser que lorsqu'on a une réduction de poste dans un service, on peut sans autre supprimer le poste ou, à l'inverse, lorsqu'on veut en créer un pour une mission particulière (une mission importante qui est dévolue à l'Etat), on peut sans autre, comme d'un coup de baguette magique, trouver dans un autre service – si possible dans le département d'un collègue, c'est toujours plus sympathique – une compensation. Cela ne se fait pas de manière si simple et de manière aussi... je dirais que la concordance n'est pas totale entre le fait de créer un poste et le fait de pouvoir en supprimer un autre dans le même délai. La temporalité, si je peux me permettre de le dire, n'est pas la même

Avant de conclure, je vais encore préciser que la motion englobe tous les postes d'agent de la fonction publique, donc également les enseignements. A ce sujet, je relève quelques points:

- Il est vrai (nous le savons toutes et tous) que la baisse démographique est préoccupante et nécessite de manière marquée, tout au long des dernières années, une réduction significative du nombre de classes, donc du nombre de postes d'enseignants.
- Il est cependant vrai également que cette évolution est encore à différencier, en tout cas dans l'immédiat. La baisse démographique touche déjà – d'ailleurs les autorités scolaires des communes pour lesquelles j'ai pris des décisions de fermeture de classe le savent – en priorité les écoles enfantines et les écoles primaires mais pas encore l'école secondaire et encore moins les formations de niveau secondaire II qui, au cours des prochaines années, vont plutôt voir leurs effectifs se maintenir, voire s'accroître, nécessitant probablement la création de nouveaux postes. En effet, on le sait, les difficultés de trouver des places d'apprentissage incitent plutôt les jeunes adolescents à se diriger vers des voies de formation style formation à temps plein ou autres. Donc, là aussi, je vois qu'il sera très difficile d'imaginer avoir une concordance entre des fermetures de classes au degré des écoles enfantines ou primaires pour compenser les créations de postes au niveau du secondaire II.
- A l'école enfantine et à l'école primaire, la diminution des effectifs ne se traduit pas automatiquement par une baisse du nombre de classes, donc par une baisse du nombre de postes. Il faut en effet tenir compte de situations où la fermeture d'une classe remet en cause l'organisation, voire l'existence même du cercle scolaire. Par ailleurs, la répartition des élèves selon les degrés peut rendre momentanément impossible une fermeture de classe qui, selon une approche purement mathématique, paraîtrait possible, voire simple à réaliser.
- Depuis 2002, le Département de l'Education a mis en place un dispositif de suivi des effectifs à l'école enfantine et primaire et il a formulé des propositions à moyen

et long terme pour les ouvertures et les fermetures de classes, selon le principe somme toute assez simple qui veut qu'«on ouvre où on doit et qu'on ferme où on peut». Le Département gère ce dispositif et, à la rentrée 2005, ce ne seront pas moins d'une dizaine de classes enfantines et primaires qui seront fermées.

- Le dispositif d'ensemble des mesures d'économies dans le champ de l'enseignement prévoit, pour les prochaines années, des mesures dites structurelles qui vont également contribuer à maîtriser et à réduire le nombre de postes. Je ne reviens pas sur ces mesures que j'avais eu l'occasion de développer le mois passé.

J'en viens au troisième volet de mon développement, la prise de position du Gouvernement face aux exigences posées par le motion.

Monsieur le député... – ça y est, j'ai oublié votre nom de famille (*rires*) – j'allais presque dire Monsieur le député Charly... (*rires*)

Le président: Monsieur le député Charles Juillard.

Mme Elisabeth Baume-Schneider, ministre: Monsieur le député Juillard, vous avez l'air de dire que le dispositif est simple et qu'il suffira en fait de consulter la CGF pour obtenir, lorsque c'est véritablement nécessaire, une autorisation pour, si cela devait être possible, la création d'un poste.

En fait, votre motion dit quand même que le Gouvernement «renonce à la création de tout nouveau poste d'agent de la fonction publique, quel que soit son statut (fonctionnaire, employé, enseignant, temporaire) jusqu'à ce que les objectifs fixés dans les plans financiers soient réalisés». Donc, cela veut bien dire, concrètement, que tant qu'on n'a pas réduit de 50 l'effectif de l'administration, on ne peut créer un poste que dans la mesure où on a compensé cette création par une suppression de poste. Et, comme je vous l'expliquais, je pense que ce n'est pas si simple d'avoir une concordance totale dans le temps entre une suppression et une création ou, à l'inverse, entre une création et une suppression de poste.

J'ai un peu le sentiment (pour reprendre les propos du nouveau recteur de la HEP, M. Tardif, qui est québécois et qui a de belles formulations, qui parlait de sa carrière), «autant dire que ce sera «long longtemps» avant que nous puissions créer des postes dans l'administration». Et créer des postes, ce n'est pas comme cela pour faire plaisir à des chefs de service ou à des chefs de département, c'est véritablement pour répondre aux tâches, aux missions que confie, comme je l'ai dit, parfois la Confédération, parfois le Parlement à l'Etat jurassien.

Clairement, il s'agit d'une mise au pas du Gouvernement qui devrait s'engager dans un processus ne permettant pas d'agir dans une dynamique de gestion flexible, cohérente et adaptée du personnel. Il s'agirait donc, si j'ai bien compris, d'ajouter un partenaire supplémentaire (la CGF) et je pense que cela complexifiera d'autant plus les procédures.

Si le Parlement devait accepter cette motion, il devra également montrer sa responsabilité en renonçant à des interventions parlementaires chronophages ou dévoreuses de temps. J'entendais ce matin le député Fridez s'inquiéter des difficultés d'être reçu téléphoniquement au Service des contributions et puis mon collègue qui se réjouissait de la mise au concours d'un poste de standardiste-réceptionniste. Et bien, en fait, la standardiste-réceptionniste attendra encore un moment parce qu'il faudra compenser et ce n'est

pas en compensant avec un taxateur – parce que cela n'a aucun sens (*rires*) – qu'on arrivera à obtenir une meilleure satisfaction du service à la clientèle.

D'autre part, c'est un leurre de penser que toute l'administration est désorganisée et qu'il suffit de réorganiser, de mieux prévoir l'organisation du travail pour améliorer la qualité des prestations. Les fonctionnaires, la plupart des fonctionnaires, quasi tous les fonctionnaires travaillent de manière cohérente et correcte et c'est un petit peu particulier de dire qu'on peut sans autre compenser lorsqu'on veut créer un poste.

Au vu de ce qui précède, vous l'aurez compris, le Gouvernement estime que les mesures qui ont été prises donnent un signe clair de volonté de maîtrise et de diminution des effectifs, que ces mesures permettent et permettront de manière plus marquée à l'avenir de maîtriser les effectifs de l'administration et d'atteindre, pour le moins en 2004, l'objectif de réduction de postes fixé à 15 équivalents plein temps.

Tant pour le personnel de la fonction publique que pour le personnel enseignant, il ne paraît ni possible, ni souhaitable de conduire, de manière abrupte et uniforme, une politique de maîtrise et de réduction du nombre de postes telle qu'elle est proposée par la motion.

M. Maxime Jeanbourquin (PCSI), président de groupe: L'intervention de Monsieur Juillard a surpris notre groupe, aussi bien par le fond que par la forme, et je vais vous en rapporter quelques traits.

Tout d'abord, c'est vraiment étonnant et, si je veux placer le décor, je dirais que c'est une intervention qui intervient dans la troisième année d'une législature qui roule sur quatre ans. On se prépare! (*Rires.*)

Ensuite, le fond. Tout le monde, de Monsieur Rottet à Monsieur Meury, est d'accord qu'il faut quand même parvenir à des économies. Alors, il est vraiment nécessaire qu'on obtienne des économies et nous sommes tous d'accord. Nous avons voté ce que nous avons pu et, en dépit de l'échec de la réforme administrative qui devait être pourvoyeuse d'économies, nous avons essayé d'en obtenir mais difficilement. Sur le fond, je conçois mal que nous essayions d'obtenir des économies en voyant de quelle manière on peut supprimer des postes en évitant d'en créer d'autres mais en regardant cela qu'à l'aune financière. Donc, si on veut créer un poste de magistrat, il faut voir si l'on peut éventuellement supprimer trois cantonniers et deux manutentionnaires jusqu'à équivalence des prix et des coûts. Cela, c'est l'aune financière mais qui n'a aucune logique.

Ensuite, on prétend qu'il ne faut pas créer d'autres postes pour ne pas engorger la machine financière, uniquement au plan financier. On ne doit pas regarder s'il y a un certain besoin. Du côté des enseignants, on vient de le dire, il y a quelques besoins parce que, dans certains villages, on souhaite ne pas fermer de classe mais vous savez bien que la démographie misérable que connaît notre République va conduire à vos espoirs de ne pas repourvoir des tas de postes d'enseignants puisque la population des jeunes diminue énormément. Vous avez vu les dernières statistiques qu'on nous a livrées: la population vient vieillissante, les jeunes deviennent rares et il y aura de moins en moins, finalement, de postes d'enseignants à recréer et de moins d'écoliers sinistrés à garder le vendredi après-midi une fois par cinq ans! (*Rires.*) Donc, n'ayez pas peur: de ce côté-là, cela joue!

Mais où votre incohérence me décoiffe, Monsieur Juillard, c'est qu'alors qu'on s'efforce justement de parvenir à des économies, vous exigez qu'un gouvernement mis en place depuis deux ans parvienne à faire ce qu'un gouvernement que votre formation a dominé en forces politiques pendant huit ans n'est pas parvenu à réaliser en huit ans! On présente des exigences alors qu'on n'a pas su conduire finalement. Trois ministres encore en place pour le moment, qui ont tenté de conduire, qui ont conduit l'Etat ou qui ont essayé de le conduire dans une direction d'économies n'y sont pas parvenus. Et vous, dans l'espace d'une année, il faudrait réussir le miracle! C'est vraiment décoiffant!

Et la cerise sur le gâteau, et bien vous la mettiez il y a quelque six mois avec votre groupe parlementaire qui proposait, sans égard à l'enveloppe budgétaire ni aux économies, de créer un poste de psychologue ou d'assistant psychologue pour l'Hôpital du Jura. Alors, d'un côté, vous avez encore contribué à alourdir la machine et, tout à coup, au troisième tiers-temps de la législature «Stoppez la machine!», il faut tout arrêter et, surtout, exiger du Gouvernement dans une motion contraignante.

Le groupe parlementaire chrétien-social la refusera vertement.

M. Rémy Meury (CS-POP), président de groupe: Nous partageons l'analyse du groupe PDC sur la gestion un peu hasardeuse, en matière de personnel, du Gouvernement, surtout ces dix à douze dernières années. Je ne referai pas l'histoire de qui tenait le pouvoir à cette période-là, Maxime en a déjà parlé. Nous avons d'ailleurs été les premiers à nous inquiéter, par une interpellation (la ministre l'a rappelée tout à l'heure), de l'explosion des postes dans l'administration cantonale.

Si nous partageons ce souci, nous ne pouvons par contre accepter le remède qui est proposé. Tout comme il est impossible – et le Gouvernement nous en fait la démonstration – de décréter sans analyse la suppression de X postes administratifs, il est impensable également de bloquer la création de postes.

En théorie, on devrait effectivement pouvoir attendre qu'une bonne gestion du personnel prévoit davantage de vases communicants en la matière entre les services de l'administration cantonale. La création, dans le cadre du dernier budget, d'un groupe de secrétaires polyvalentes va dans ce sens mais, dans la pratique, l'évolution des prestations à fournir par l'administration et la nature de celles-ci ne permettent pas systématiquement de simplement déplacer des agents de la fonction publique d'un service à un autre. L'engagement de personnel supplémentaire est parfois inévitable. On voit en effet mal que l'une des secrétaires dont je viens de parler vienne renforcer le corps de police ou l'équipe des cantonniers si ces services se voient attribuer de nouvelles tâches incontestables et nécessaires au bon fonctionnement de l'Etat.

La gestion du personnel est de la compétence de l'Exécutif. Ceci ne signifie pas pour autant qu'il n'ait pas de comptes à rendre à notre Autorité. Nous avons toutes et tous à l'esprit des engagements de personnel pour le moins surprenants, pour ne pas dire artificiels. C'est pourquoi nous pensons que le troisième point de votre motion doit être développé – je l'avais dit effectivement en CGF – mais sans les conditions dont vous l'assortissez. En effet, l'engagement de personnel supplémentaire a une incidence sur les montants admis au budget. Or, tout dépassement budgétaire, sauf en terme de

personnel justement, fait l'objet d'une demande de crédit complémentaire présentée à la CGF. Cette exception devrait être levée mais tant que le cadre budgétaire est respecté, il nous paraît inadéquat d'exiger de la part du Gouvernement qu'il présente toute mutation de personnel. C'est précisément ce travail que l'on attend de lui en matière de gestion du personnel.

De plus, les règles par trop restrictives proposées par la motion iront certainement à fins contraires. Les services vont, plus encore que maintenant, défendre le nombre de postes dont ils disposent. Quel chef de service serait assez téméraire pour indiquer que son secteur, momentanément, peut se passer d'un fonctionnaire sachant qu'une ou deux années plus tard il devra suivre un véritable parcours du combattant pour obtenir un renfort devenu nécessaire?

La motion acceptée bloquera même le processus engagé par le Gouvernement visant à identifier les postes actuels pouvant être supprimés ou réduits. De ce point de vue, la rigueur excessive de la motion aura un effet sur les prestations fournies par l'administration. Les services ne sont pas dotés en fonction des tâches qui leur incombent. Chaque service se battra pour conserver son bien, sans aucune ouverture à une vision globale du bon fonctionnement de l'administration en général.

Ce constat est également applicable à l'enseignement où chaque autorité locale aura comme priorité absolue de maintenir des classes sur son territoire sans s'engager dans une réflexion régionale de regroupement scolaire.

Dans le domaine administratif comme dans le domaine scolaire, la réflexion se limitera à un refus de toute entrée en matière, pour reprendre une expression que nous connaissons bien.

Nous ne pouvons accepter cette motion qui, par son aspect rigoureux, va à l'encontre même des objectifs qu'elle vise et aura pour conséquence, nous en sommes convaincus, de remettre en cause certaines prestations fournies ou à fournir par la fonction publique.

M. Pierre-André Comte (PS), président de groupe: Cher collègue Juillard, je réponds volontiers à l'invitation qui m'est faite d'animer encore le débat parlementaire et, si possible, dans le sens du naturel comme le préconisait notre ami Misez tout à l'heure. «La nature rend les hommes éloquentes dans les grandes passions», mon cher collègue.

Le groupe socialiste s'oppose à la motion no 763 et vous invite à en faire de même.

Du point de vue de la gestion du personnel de l'Etat, cette motion n'est pas frappée du bon sens. Elle est frappée du sceau de l'absurdité et de l'incohérence. Elle prive en effet le Gouvernement de la marge de manœuvre dont il a besoin pour conduire une politique du personnel qui satisfasse aux exigences d'économies et de mobilité. Elle est donc absurde. Elle empêche ensuite qu'une planification concordante avec les besoins de l'Etat et l'évolution de la situation économique et financière puisse continuer d'être mise en œuvre. Elle est donc incohérente. J'ajouterais même, Monsieur le Député, et vous l'avez d'ailleurs reconnu vous-même, que cette motion sera réalisée, si le Gouvernement le veut bien, en 2007, à l'époque où nous discuterons d'un nouveau plan financier. J'imagine que le Gouvernement actuel ne vous donnera pas raison quant au délai de traitement d'une motion telle que celle-là.

Votre proposition, Monsieur le Député, va à l'encontre des efforts que le Gouvernement est contraint de fournir dans le

cadre d'une procédure respectueuse du droit des personnes, des conditions juridiques et d'une réflexion cohérente de la gestion du personnel.

Vous le savez, il vous l'a dit, le Gouvernement ne reste pas inactif dans ce domaine. Pourquoi ne le croiriez-vous pas, Monsieur le Député ? Certes – et Maxime Jeanbourquin l'a dit tout à l'heure – pardonnez-moi, cela n'a pas été exactement le cas du temps où votre parti était majoritaire au Gouvernement et qu'il avait à l'époque les coudées franches pour arrêter « l'inflationnisme administratif », si vous me passez l'expression. Faites donc confiance à la ministre socialiste à qui on a confié la gestion de l'héritage et avec laquelle, semble-t-il, vos représentants sont d'accord pour refuser la motion !

Vous faites, Monsieur le Député, une fixation sur ce baudet à l'origine de tous les maux que serait cette administration pléthorique. Bien. Ce faisant, vous ne semblez pas vous rendre compte des conséquences de votre motion.

Je vous souhaite par avance bien du plaisir, vous qui êtes membre de la CGF, lorsque vous serez appelé à créer un nouveau poste dont l'apparition entraînera de facto et simultanément la suppression d'un autre. Vous irez à cette impasse que vous redoutez tant en d'autres circonstances. Bien qu'institution interne bénéficiant de la plus grande honnabilité, la CGF n'est ni en situation ni en mesure de se substituer au Service du personnel, encore moins au Gouvernement.

Vous provoquerez dès le départ, Monsieur le Député, de graves conflits en mettant le Gouvernement sous tutelle – car il s'agit bien de cela – dans le domaine de la gestion du personnel. Voilà ce qui arrivera et vous n'atteindrez de toute façon pas l'objectif du plan financier !

Des débats ont eu lieu et auront encore lieu sur les questions d'économies et de planification financière au sein du Parlement. Et c'est en ce lieu que continueront de se décliner les politiques économiques et financières générales de l'État. Mais ce n'est pas là qu'on y trouvera les solutions à des politiques particulières telle que celle de la gestion permanente du personnel. Je dis bien permanente parce qu'elle ne peut pas être figée.

Il ne suffit pas de frapper l'oreille et d'occuper les yeux, il faut agir de manière réfléchie sur l'instauration d'une politique en conformité avec nos moyens et nos besoins. Mais, j'en conviens, cela ne semble pas préoccuper trop celles et ceux qui, au sein de notre Parlement, privent l'État de ressources importantes par le biais d'une politique fiscale inadaptée, j'allais dire de désengagement.

Vous faites de la surenchère électoraliste, Monsieur le Député, vous privilégiez une vision simpliste du fonctionnement de l'État. Par là, vous lui faites prendre des risques malvenus en matière de gestion courante, une gestion qui soit dynamique, adaptée à l'évolution de la situation économique et financière.

Votre motion est donc mauvaise et nous la rejetons.

M. Fritz Winkler (PLR) : Le groupe libéral-radical a pris connaissance de la motion no 763 déposée par le groupe PDC et concernant l'augmentation des emplois de la fonction publique, à laquelle elle veut mettre un terme.

Depuis des années, notre groupe demande à l'État de revoir à la baisse le nombre de ses fonctionnaires. En effet, aux comptes 2004, les charges du personnel se montent à 29,11% du budget, soit une dépense de l'ordre de 220'635'000 millions de francs alors que les impôts encais-

sés ne représentent qu'un montant de 214'555'000 francs, soit un déficit de 6'080'000 francs.

J'aimerais quand même dire à cette tribune qu'environ deux cents postes ont été créés dans la fonction publique ces dix dernières années, soit le quart de l'effectif actuel. Alors, il est vrai, que le PDC était représenté au Gouvernement par trois ministres. Or, nous constatons avec étonnement qu'aujourd'hui ce même groupe commence à s'inquiéter face à la pléthore de fonctionnaires alors que la population demeure stable.

Le groupe libéral-radical a dernièrement déposé la question écrite no 1931 concernant l'engagement du nombre de fonctionnaires. Les réponses aux questions posées étaient lacunaires et insatisfaisantes. Notre groupe ne peut donc que souscrire à la motion no 763 et, ce, d'autant plus que le Parlement a voté le plan financier 2004-2007, qui prévoit une réduction de 50 postes dans la fonction publique. Pour cela, Mesdames et Messieurs les Députés, le groupe radical vous demande de soutenir massivement la motion no 763. Merci.

M. Charles Juillard (PDC) : Que n'ai-je pas entendu ! Je ne vais pas reprendre des réponses à tous les arguments qui ont été avancés. J'aimerais simplement recadrer un tout petit peu les choses et notamment pour bien faire comprendre à Madame la ministre qui me semble avoir un petit peu mélangé – à dessein peut-être, je n'en sais rien – les enjeux.

Nous ne demandons pas la suppression de postes. Nous demandons simplement que le Gouvernement n'en crée pas de nouveaux. C'est quand même sensiblement différent. Qu'est-ce que cela veut dire ? Cela veut dire que peut-être qu'il se dégagera à un moment donné une nécessité, en tout cas évidente, de créer des nouveaux postes mais, dans la situation dans laquelle nous sommes, il faudra peut-être se dire : « Et bien, imposons un moratoire et attendons quelque temps, quand les affaires iront mieux, pour créer véritablement ce poste ». Je crois que ce n'est pas très compliqué.

Et, dans le bon sens dont je parlais mais qui est évidemment très éloigné des grandes théories de l'IDHEAP, Monsieur le député Pierre-André Comte, pour moi, si on veut essayer de diminuer les postes de la fonction publique, ce qui est l'un des objectifs fixés dans les plans financiers acceptés par le Parlement et proposés par le Gouvernement, il faut commencer par stopper l'augmentation de ces postes. Sinon, pour moi, il y a quelque chose qui ne joue pas. Dans la logique, il est peut-être une logique un peu trop simpliste, terre à terre, d'un enfant de la terre de ce coin de pays, qui ne comprend pas toutes les autres théories qui diraient qu'on peut diminuer des postes en en créant le double chaque année. Pour moi, c'est quelque chose que je ne comprends pas et, pour ma part, on doit impérativement commencer par stopper, et puis ensuite on verra si, véritablement, on peut réduire. Mais commençons par stopper et ensuite nous verrons si l'on peut réduire.

Mme Elisabeth Baume-Schneider, ministre : Ce n'est pas à dessein que je ferais je ne sais pas quoi... des confusions ; c'est pour être pragmatique et claire.

Monsieur le député Juillard, vous dites que vous ne demandez pas de réduire des postes mais de ne pas en créer de nouveaux. Je vous donne un exemple concret : avec l'ouverture de l'autoroute (7 km de contournement de Delémont, Porrentruy), il faudra – je viens de le demander à mon

collègue Schaffter – trois cantonniers au minimum et, par la suite, il en faudra encore. Donc, avec votre logique, cela veut dire que ces trois cantonniers, le Gouvernement doit les compenser. Sinon, cela veut dire que votre motion était sympa et qu'on s'assied dessus, qu'on la met dans un tiroir et qu'on la reprendra quand on aura envie de la reprendre. Mais ce n'est pas cela; moi, je respecte les décisions du Parlement. Ce que vous demandez, effectivement, ce n'est pas de supprimer des postes mais c'est de subordonner toute création de poste à une compensation. Je vous ai donné un exemple.

Maintenant, un autre exemple très concret sur comment une politique qui serait trop restrictive en matière de gestion du personnel peut arriver à des aberrations. Par rapport au fait qu'on étudie de manière très pointue, sérieuse et rigoureuse l'organisation de différents services, j'ai entendu des personnes dire qu'elles renonçaient à demander un temps partiel parce que, si par exemple quelqu'un dit qu'il aimerait passer à 70%, l'unité administrative redoute de perdre définitivement ce 30% et, à ce niveau-là, vous n'allez pas me dire qu'on favorise une gestion du personnel cohérente, rigoureuse et responsable! Parce qu'on pourrait tout à fait imaginer qu'il y ait une réduction de poste de 30% ou autres pour des raisons familiales ou je ne sais quoi, pour des questions d'organisation, et que ce poste ne soit pas automatiquement supprimé mais puisse faire l'objet d'une analyse.

Donc, on arrive, avec votre proposition, à une politique du personnel qui n'est pas rigoureuse ou qui n'est pas cohérente seulement mais qui est synonyme de blocage pour de nombreuses situations. C'est dans ce genre de situation-là que je demande à ce que le Gouvernement puisse garder, avec le Service du personnel, sa capacité de décision de la politique du personnel de l'Etat. Ce n'est pas, comme je l'ai dit, par pur caprice ou pour le plaisir d'avoir des postes supplémentaires; ce n'est pas du tout cela.

D'ailleurs, le signe politique a été donné au moment où le Parlement a accepté les plans financiers. Il a été donné à deux reprises lors des débats sur le budget. Lors du débat sur les comptes, j'entends régulièrement que les augmentations de postes d'enseignants sont trop importantes en regard des diminutions d'effectifs des élèves. On l'a compris, le Gouvernement l'a compris et il va poursuivre dans une maîtrise des effectifs.

De même, il y aura, j'en suis persuadé, des augmentations de postes d'enseignants dans le secondaire II, concrètement, dans les écoles de commerce et dans les écoles professionnelles. Si, à chaque fois, une création de poste doit équivaleoir à une réduction, ce n'est parfois pas possible. Je ne peux pas aller dire: «Maintenant, Chevenez, on ferme une demi-classe en plus parce qu'il m'en faut absolument une et je ne sais pas où la trouver». Cela ne peut pas se faire comme cela ou bien alors, ma foi, vous m'expliquerez mais, là, je dois dire que, même en m'expliquant longtemps, je ne suis pas persuadée de comprendre.

Donc, c'est par rapport à ces éléments-là que je demande au Parlement, non pas de dire: «Et bien, on ne va plus maîtriser le personnel de l'administration et les enseignants» mais de ne pas entrer en matière sur une motion qui est plus figeante que dynamique pour mener une politique du personnel responsable de l'Etat.

Au vote, la motion no 763 est acceptée par 29 voix contre 22.

Le président: Nous arrivons au terme de cette séance du plénum. Je vous souhaite une bonne soirée et un bon retour chez vous et je vous donne rendez-vous au mois d'avril.

(La séance est levée à 16.45 heures.)