



RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

TRIBUNAL CANTONAL

COUR CONSTITUTIONNELLE

CST 1 / 2020

Présidente : Sylviane Liniger Odiet
Juges : Daniel Logos, Philippe Guélat, Jean Crevoisier et Pascal Chappuis
Greffière : Carine Guenat

ARRET DU 17 JUIN 2020

dans la procédure en contrôle de la constitutionnalité
de l'arrêté du Parlement du 27 novembre 2019
portant ratification de compléments au plan directeur cantonal
(adaptation de la fiche 5.06 « Energie éolienne »)

introduite par

1. A. _____,
2. B. _____,
3. C. _____,

- représentées par **Me Stéphane Voisard**, avocat à Genève,

requérantes

CONSIDÉRANT

En fait :

A. Le 27 novembre 2019, le Parlement de la République et Canton du Jura a adopté l'arrêté portant ratification de compléments au plan directeur cantonal dont le texte est le suivant :

« Le Parlement de la République et Canton du Jura,

Vu l'article 82, alinéa 3, de la loi du 25 juin 1987 sur les constructions et l'aménagement du territoire [RSJU 701.1], arrête :

Article premier

L'adaptation de la fiche 5.06 « Energie éolienne » est ratifiée.

Article 2

Le Département de l'environnement soumet l'adaptation de la fiche à l'approbation du Conseil fédéral.

Article 3

Le présent arrêté entre en vigueur immédiatement. »

L'arrêté comporte en outre le texte complet de la fiche 5.06.

- B. En résumé, la fiche 5.06 du plan directeur cantonal portant sur l'énergie éolienne a pour objectif d'atteindre une production électrique de 150 GWh/an à l'horizon 2035. Elle fixe différents principes d'aménagement, prévoyant en particulier que les éoliennes de plus de 30 mètres de hauteur totale sont à implanter dans des parcs éoliens formés de cinq éoliennes au minimum. En vertu du principe de concentration des installations, seuls trois parcs éoliens sont autorisés sur le territoire cantonal. Les parcs éoliens doivent faire l'objet d'une planification de détail. Les parcs éoliens sont à réaliser sur les sites potentiels définis par le plan directeur ; ils sont interdits hors de ceux-ci. Le plan sectoriel de l'énergie éolienne précise quelles sont les zones potentielles de développement éolien dans le périmètre de chacun des sites retenus. Ils sont localisés sur la carte jointe à la fiche et correspondent aux lieux suivants : Les Boulaies (Basse-Allaine-Coeuve-Damphreux-Lugnez), Champ du Fol (Fahy-Grandfontaine-Haute-Ajoie), La Haute-Borne (Bourrignon-Delémont-Develier-Pleigne), le Peu-Claude (Les Bois-Le Noirmont) et Sur Rosé-Plain Fayen (Courchapoix-Courrendlin-Courroux-Mervelier-Rebeuvelier-Val Terbi). Un projet-modèle est à réaliser sur le site de la Haute-Borne sous la forme d'un plan directeur cantonal. Aucun autre projet ne peut être engagé sur un autre site tant que le plan spécial du projet-modèle n'est pas approuvé par le Gouvernement.

La fiche précise en outre la procédure et l'implantation de petites éoliennes de moins de 30 mètres de hauteur totale. Elle se réfère à la répartition des compétences entre les différents services cantonaux instaurant le Service du développement territorial comme instance responsable. Elle prévoit que les régions prennent en considération les sites éoliens dans leur plan directeur régional.

La fiche précise enfin que les communes concernées :

- a) définissent avec le canton et le porteur de projet les principes généraux concernant l'investissement et la gestion future du parc et donnent leur accord à l'engagement de la procédure de plan spécial cantonal. Les exécutifs communaux peuvent fonder leur décision sur l'avis d'autres organes (commission, législatif, assemblée communale, corps électoral)
- b) collaborent à l'élaboration du rapport de faisabilité et du plan spécial cantonal réalisés par le porteur de projet ;
- c) donnent leur préavis sur le rapport de faisabilité (phase d'examen de principe) et sur le plan spécial cantonal (phase d'examen préalable et phase d'approbation du dossier) ;
- d) valident, en collaboration avec le canton, le déroulement de la démarche participative proposée par le mandataire (gouvernance, objectifs, outils, calendrier) ;
- e) intègrent, lors de la prochaine révision de leur plan d'aménagement local, la zone d'affectation cantonale.

- C. L'arrêté du 27 novembre 2019 a été publié au Journal officiel de la République et Canton du Jura no 45 du 5 décembre 2019 (JOJ 2019, p.922s).
- D. Par mémoire du 30 décembre 2019, les communes mixtes de C._____, B._____ et A._____ ont déposé une requête en contrôle de la constitutionnalité de l'arrêté précité. A titre principal, elles concluent au constat de la nullité de l'arrêté du 27 novembre 2019 portant ratification de compléments au plan directeur cantonal et subsidiairement à son annulation, dans tous les cas au débouté de la République et Canton du Jura de toutes autres ou contraires conclusions.

Elles font valoir que la fiche 5.06 renferme des clauses générales et abstraites qui identifient les périmètres censés accueillir des parcs éoliens et définissent la procédure à suivre. La requête est interjetée par trois communes ayant qualité pour former recours dans lequel elles peuvent invoquer n'importe quel grief en tant que consorts à la procédure. Les requérantes sont habiles, pour chacune d'elles, à se prévaloir d'une atteinte à leur autonomie dans la mesure où la nouvelle version de la fiche 5.06 affecte pour la première fois chacun de leur territoire. Sur le fond, elles soulèvent trois griefs à l'encontre de la fiche 5.06. En premier lieu, celle-ci impose le plan spécial cantonal comme instrument de planification de détail des parcs éoliens d'une façon contraire au droit cantonal. Il en découle que le plan directeur cantonal ne comporte pas ou plus le contenu minimal que requiert le droit fédéral en matière d'énergies renouvelables et qu'il contrevient à l'obligation d'aménager le territoire. En second lieu, sans assise légale, la fiche 5.06 impose aux communes concernées de créer des zones d'affectation de droit cantonal dans le cadre d'une révision de leurs plans d'aménagement locaux, ce qui empiète sur les prérogatives que leur confère la législation cantonale et porte atteinte à leur autonomie. Enfin, la fiche retient le Champ du Fol et la Haute-Borne parmi les cinq sites sur lesquels des parcs éoliens pourront être implantés, alors que leurs périmètres respectifs sont largement composés de surfaces d'assolement, en violation des dispositions du droit fédéral qui protègent lesdites surfaces.

- E. L'entrée en vigueur de l'arrêté du Parlement du 27 novembre 2019 a été suspendue jusqu'à ce que la Cour rende son arrêt par ordonnance du 9 janvier 2020 publiée au Journal officiel du 16 janvier 2020 (JOJ 2020 p. 32).
- F. Par courrier du 23 janvier 2020, le Bureau du Parlement a transmis à la Cour de céans le message du Gouvernement au Parlement du 2 octobre 2018 relatif à la révision de la fiche 5.06 du plan directeur cantonal, les extraits des procès-verbaux de la commission de l'environnement et de l'équipement qui a examiné le projet, l'extrait du Journal des débats de la séance du Parlement du 27 novembre 2019, ainsi que le plan sectoriel éolien.
- G. Dans sa détermination du 11 février 2020, le Gouvernement a conclu à l'irrecevabilité de la requête en contrôle de la constitutionnalité de l'arrêté du Parlement du 27 novembre 2019 portant ratification de compléments au plan directeur cantonal,

subsidiairement au rejet de la requête et au constat de la conformité au droit supérieur de l'adaptation de la fiche 5.06, sous suite de frais et dépens.

Il relève en substance que la requête doit être déclarée irrecevable en ce qu'elle vise un acte soustrait au contrôle de la Cour constitutionnelle. Si les arrêtés figurent expressément parmi les actes susceptibles d'être soumis au contrôle préventif de la Cour constitutionnelle, cela ne vaut toutefois que pour autant que ces arrêtés présentent un caractère normatif. Or il est admis que le plan directeur ne correspond ni à une norme de droit ni à une décision. Le plan directeur apparaît comme un acte de politique de planification d'une autorité supérieure. L'absence de force juridique contraignante par rapport aux particuliers a pour conséquence que ceux-ci ne peuvent les attaquer. Enfin, en adoptant ou en adaptant les fiches du plan directeur cantonal, le Parlement doit faire usage d'un large pouvoir d'appréciation, de nature politique, qui n'a pas lieu d'être revu par la Cour constitutionnelle.

Sur le fond, le Gouvernement estime que les griefs soulevés par les requérantes ne sont pas fondés. Les raisons pour lesquelles il a proposé de privilégier la procédure du plan spécial cantonal par rapport à celle du plan spécial communal ont été exposées en détail dans le message adressé au Parlement. Il en va de même de la nécessité de procéder à une révision préalable de la loi. Il n'a jamais été question de laisser croire que l'adoption de la fiche suffirait, en l'état actuel du droit, à planifier un parc éolien sur la base d'un plan spécial cantonal. S'il est constant que le plan directeur n'est pas susceptible de modifier de sa propre force la règle de droit, on cherche en vain dans la requête ce qui exclurait formellement de modifier a posteriori la règle de droit sur la base d'un mandat de planification. Le Gouvernement conteste également toute atteinte à l'autonomie communale dans la mesure où il est exclu de mettre en œuvre la nouvelle fiche 5.06 du plan directeur cantonal sans une adaptation préalable de l'art. 78 LCAT. S'agissant des surfaces d'assolement, ce grief est prématuré et devra être invoqué dans la planification de détail. La conformité du plan directeur au droit fédéral est en outre une condition d'approbation par le Conseil fédéral et, dans le cadre de la coordination avec la Confédération, les offices fédéraux ont déjà eu l'occasion d'émettre des réserves dont le canton devra tenir compte dans la planification de détail.

- H. Par ordonnance du 26 février 2020, le Tribunal fédéral a donné acte aux requérantes du dépôt de leur recours contre l'arrêté litigieux, admis les requêtes d'effet suspensif et de suspension de la procédure déposées par les requérantes conjointement à leur recours en matière de droit public et invité la Cour de céans à lui communiquer une copie de son jugement dès qu'il aura été rendu (TF 1C_32/2020).
- I. Dans le cadre de la présente procédure, les requérantes ont demandé la suspension de la procédure par requête du 3 mars 2020 en raison de la modification à venir de l'ordonnance sur la protection de la nature.

Par décision du 16 avril 2020, la présidente de la Cour constitutionnelle a rejeté la requête de suspension de la procédure.

- J. Les requérantes ont encore pris position le 5 mai 2020.
- K. Il sera revenu sur les autres éléments du dossier dans la mesure utile.

En droit :

1. La Cour constitutionnelle contrôle, sur requête et avant mise en vigueur, la constitutionnalité des lois et leur conformité au droit fédéral, de même que la validité des décrets, arrêtés, ordonnances et règlements, convention de droit public, ainsi que de toute autre prescription législative de rang inférieur à la loi (art. 104 al. 1 et 2 let. a CJU ; art. 177 et 190 Cpa). En d'autres termes, la Cour constitutionnelle est compétente pour procéder, à titre préventif, au contrôle des actes normatifs édictés par les organes et autorités du canton du Jura qui sont de rang inférieur à la Constitution cantonale et au droit fédéral. A contrario, elle n'est pas habilitée à examiner la validité des actes administratifs (RJJ 1995, p. 1 consid. 4).

Au plan de la recevabilité, la question centrale est de savoir si le plan directeur cantonal, en particulier la fiche 5.06 ayant fait l'objet de l'arrêté du 27 novembre 2019, est un acte normatif ou un acte de nature administrative. Cette question sera examinée ci-après (consid. 3), pour autant que les autres conditions de recevabilité soient remplies.

2. Trois communes ont qualité pour former une requête (art. 178 let. d Cpa applicable par renvoi de l'art. 191 Cpa). Une commune ou une autre collectivité de droit public dispose également de cette qualité à la condition qu'elle invoque la violation de garanties qui lui sont reconnues par la Constitution cantonale ou la Constitution fédérale (art. 178 let. e Cpa). S'agissant des actes cantonaux, la requête est déposée dans les quinze jours dès leur publication dans le Journal officiel (art. 194 al. 1 Cpa).

Au cas particulier, les trois communes de C. _____, B. _____ et A. _____ ont agi en commun en déposant un seul et unique recours. En outre, les requêtes ont été déposées le 30 décembre 2019, soit dans le délai de 15 jours, la publication de l'arrêté ayant eu lieu le 5 décembre 2019 au Journal officiel, compte tenu des fêtes (art. 44a Cpa).

3. Il convient enfin d'examiner si les dispositions contestées de l'arrêté portant modification de la fiche 5.06 du plan directeur cantonal ont un caractère législatif, condition qui doit être réalisée pour que la Cour constitutionnelle entre en matière sur la requête (cf. not. RJJ 2009 p. 25 consid. 5.1 et les références). Dans la mesure où l'arrêté contesté modifie les dispositions du plan directeur cantonal, c'est par conséquent la nature juridique de ce plan qu'il convient d'examiner. Selon les requérantes, la fiche 5.06 renferme des clauses générales et abstraites qui identifient les périmètres censés accueillir des parcs éoliens et définissent la procédure à suivre, *a contrario* de l'art. 78 LCAT. Pour le Gouvernement, le plan directeur cantonal ne

présente pas de caractère législatif et ne se prête pas à un contrôle préventif de sa validité.

- 3.1 Le droit jurassien ne définit pas la notion de loi matérielle ni celle de règle de droit. Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, confirmée par le Tribunal fédéral (TF 1P.470/2005 du 23 décembre 2005 consid. 3, publié in RJJ 2006, p. 333), la règle de droit est caractérisée par sa généralité et son abstraction, un acte étant général lorsqu'il s'applique à un nombre indéterminé de personnes et abstrait lorsqu'il se rapporte à un nombre indéterminé de situations (cf. RJJ 2000, p. 41, consid. 3b, p. 49 ; RJJ 2002, p. 179, consid. 3b ; RJJ 2009 p. 25 consid. 5.2 ; RJJ 2012, p. 35 consid. 5.1), de manière à la distinguer de l'acte administratif ou de la décision. La Cour constitutionnelle s'est ainsi inspirée de l'article 5 al. 2 de l'ancienne loi fédérale sur les rapports entre les Conseils pour admettre que ce ne sont pas seulement les règles juridiques au sens étroit, à savoir celles qui touchent à la situation juridique des particuliers en leur conférant des droits ou en leur imposant des obligations, qui peuvent faire l'objet du contrôle des normes, mais également celles qui concernent l'organisation, la compétence ou les tâches des autorités, ainsi que celles qui fixent une procédure (cf. RJJ 1991, p. 217, consid. 4 ; RJJ 2009 p. 25 consid. 5.2). Elle a également considéré que, outre les normes de comportement qui déterminent les rapports juridiques entre les particuliers et entre ceux-ci et l'Etat, qui sont des règles de droit au sens étroit, doivent aussi être considérées comme des règles de droit dans le canton du Jura, les règles organisationnelles, c'est-à-dire celles qui concernent les structures et le fonctionnement de l'Etat ainsi que des autres collectivités publiques, ainsi que les normes attributives de tâches. En ce qui concerne les règles organisationnelles qui instituent les organes et autorités de l'Etat, un caractère normatif leur est attaché, bien qu'elles n'aient pas la nature de règles abstraites, non seulement parce qu'elles ne s'adressent pas à des personnes déterminées, mais aussi parce que, en raison de leur nature structurelle, elles sont destinées à façonner l'Etat sur le long terme (RJJ 2009, p. 25 consid. 5.2 reprenant MORITZ, La loi en droit constitutionnel jurassien, Notion et processus d'adoption, 2007, nos 84 et 85 et doctrine citée). Dans ce dernier arrêt, la Cour de céans a considéré que le plan hospitalier était un acte administratif et non un acte normatif, ce qui le soustrayait au contrôle de la Cour constitutionnelle.
- 3.2 L'instrument du plan directeur cantonal est prévu aux art. 6 ss LAT. Il se définit comme un plan de gestion continue du territoire et non pas comme une conception détaillée de l'état futur de l'organisation du territoire. La planification directrice montre comment les organismes chargés de tâches d'organisation du territoire doivent exercer leurs compétences en regard de l'organisation du territoire souhaitée ; le plan directeur ne se limite pas à donner une image du développement souhaité, mais propose des moyens propres à atteindre ce but. Cet aspect programmatique du plan correspond au contenu minimum exigé selon les art. 8 LAT et 5 al. 1 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1) . Cette définition générale du contenu minimum des plans cantonaux figurant à l'art. 8 al. 1 LAT n'a pas été modifiée par l'entrée en vigueur, le 1^{er} mai 2014 (RO 2014 899), de la révision de la LAT du 15 juin 2012 (ATF 143 II 276 consid. 4.1 et les références citées). En outre,

conformément à l'art. 10 al. 1 de la loi fédérale sur l'énergie (LEne ; RS 730.0), les cantons veillent à ce que le plan directeur désigne en particulier les zones et tronçons de cours d'eau qui se prêtent à l'exploitation de l'énergie hydraulique et éolienne (art. 8 b LAT). L'art. 8b LAT impose de traiter l'utilisation des énergies renouvelables dans le plan directeur, en tout cas pour les « technologies » dont l'importance dépasse l'échelle régionale (TSCHANNEN, Commentaire pratique LAT : Planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts, no 2 ad art. 8b LAT). En outre les projets ayant des incidences importantes sur le territoire et l'environnement, tels que parcs éoliens, doivent être expressément prévus dans le plan directeur (art. 8 al. 2 LAT ; TF 1C_346/2014 consid. 2.5 et 2.8).

Dans le Jura, le plan directeur cantonal est adopté par le Gouvernement et soumis au Parlement pour ratification ; la décision du Parlement entraîne l'entrée en force du plan directeur pour les autorités cantonales et communales ; seule l'approbation du Conseil fédéral lui confère force obligatoire pour les autorités de la Confédération et des cantons voisins (art. 11 al. 2 LAT ; art. 82 al. 3 LCAT [RSJU 701.1]). Il est réexaminé intégralement tous les dix ans (art. 83 al. 1 LCAT).

Le plan directeur cantonal a ainsi force obligatoire pour les autorités (art. 9 al. 1 LAT), mais pas pour les personnes physiques et morales et ne peut avoir pour effet de modifier la réglementation en vigueur (ATF 143 II 476 consid. 3.7 et la référence).

- 3.3 Le plan directeur cantonal, respectivement sa fiche 5.06 révisée, n'impose dès lors aucune obligation juridique aux particuliers et aux personnes morales en matière d'énergie éolienne. En outre, les destinataires de la fiche, en l'occurrence les communes concernées, sont précisément mentionnées dans la fiche. En cela, cette dernière ne s'adresse pas à un nombre indéterminé de personnes, c'est-à-dire à des destinataires inconnus tant en ce qui concerne leur nombre qu'en ce qui a trait à leur identité. Elle ne se rapporte pas non plus à un nombre indéterminé de situations puisqu'elle ne définit que cinq zones sur lesquelles un parc éolien pourrait le cas échéant être projeté (cf. not. MORITZ, Contrôle des normes : la juridiction constitutionnelle vaudoise à l'épreuve de l'expérience jurassienne, in RDAF 2005 p. 10 no 20). Elle ne constitue dès lors pas une norme de droit sur laquelle fonder un acte administratif (une décision). Aucun plan d'affectation ni plan sectoriel, aucune concession ni autorisation ne se fonde sur le plan directeur ; leur base juridique se trouve uniquement dans les législations sectorielles et les plans d'affectation (TSCHANNEN, op. cit., no 5 ad art. 9 LAT ; ZEN-RUFFINEN / GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, p. 107 et les références). Par exemple, la seule mention dans le plan directeur de mesures destinées à favoriser l'obligation de construire ne saurait dispenser le législateur d'adopter les mesures adéquates (ATF 143 II 476 consid. 3.7). Dans le même ordre, la fiche contestée ne saurait fixer des règles de procédure particulières qui ne figureraient pas déjà dans une base légale ni modifier des dispositions légales adoptées par le législateur. Le Gouvernement l'a d'ailleurs bien compris dans son message au Parlement relatif à la révision de la fiche 5.06 du plan directeur cantonal consacrée à l'énergie éolienne du 2 octobre 2018, dans lequel il relève la nécessité

de procéder à des modifications législatives pour réaliser les parcs éoliens (cf. Message, p. 7 ch. 4.4.). Il a ainsi transmis le 3 juin 2020 son Message au Parlement relatif à la modification de la loi cantonale sur les constructions et l'aménagement du territoire pour la planification des parcs éoliens (<https://www.jura.ch/CHA/SIC/Centre-medias/Communiqués-2020/Planification-des-parcs-eoliens-message-transmis-au-Parlement-pour-reviser-la-loi.html>).

- 3.4 On peut toutefois se demander si la fiche 5.06 comporte des dispositions organisationnelles, dans la mesure où les requérantes relèvent que la fiche oblige les communes à intégrer, lors de la prochaine révision de leur plan d'aménagement local, la zone d'affectation cantonale et qu'elle définit des zones pouvant accueillir des parcs éoliens. Lorsque la fiche 5.06 formule des exigences revêtant un caractère local précis, en l'espèce concernant les périmètres potentiels pour accueillir des parcs éoliens, de telles indications précisent (négativement) des options de planification, mais ne déterminent pas encore (positivement) certaines affectations précises (TSCHANNEN, op. cit., no 7 ad art. 9 LAT). La fiche litigieuse vise ainsi à coordonner et contrôler l'exercice du pouvoir d'appréciation en matière de planification en fournissant des directives de décision contraignantes aux autorités dont les activités ont des effets sur l'organisation du territoire. Ces directives, à leur tour, sont limitées sur le plan thématique et d'une stabilité relative sur le plan temporel et elles ne s'imposent pas toujours en tant que telles. Le plan directeur ne fixe en aucune manière définitivement les décisions qu'il influence. Il apparaît bien plus comme un acte de politique de planification d'une autorité supérieure, soumis à la réserve d'une procédure ultérieure de planification et d'autorisation de construire dépendant d'une autorité de planification inférieure, comme une étape fixée provisoirement dans le cadre d'une procédure de planification et de décision encore en cours, en d'autres termes : comme un acte préparatoire interne à l'autorité (TSCHANNEN, op. cit., no 6 ad art. 9 LAT et la jurisprudence citée ; dans ce sens également TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2018, no 1008 p. 383). En délimitant des zones susceptibles d'accueillir un parc éolien, le plan directeur s'apparente plus à un acte concret s'appliquant à un nombre déterminé de situations (cf. AUER/HOTTELIER/MALINVERNI, Droit constitutionnel suisse, vol. I, 3ème éd. 2013, no 1796). Il concrétise ainsi l'obligation découlant de la législation fédérale et de la jurisprudence (cf. consid. 3.2). Quant à l'obligation faite aux communes d'intégrer la zone d'affectation cantonale dans leur plan d'aménagement local lors de sa révision, cela ne constitue pas une règle procédurale ou organisationnelle. Dite déclaration se fonde au contraire notamment sur les art. 9 LAT et 73 al. 2 LCAT et découle également par ricochet des art. 10 LEne et 8b LAT, compte tenu des obligations faites aux cantons par ces dispositions. Elle n'a ainsi qu'un caractère déclaratif et devrait être respectée par les communes indépendamment de sa mention dans le plan directeur cantonal. En réalité, le plan directeur cantonal définit les grandes options que doit suivre l'aménagement cantonal et constitue la référence de la politique cantonale dans ce domaine (TANQUEREL, op.cit. no 1103 p. 382). Tel est le cas dans le Jura, dans la mesure où le plan directeur définit la façon de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, compte tenu du développement souhaité, ainsi que l'ordre dans lequel il est envisagé d'exercer ces activités et les moyens à mettre

en œuvre (art. 81 LCAT). Le plan directeur cantonal se fonde en outre sur la conception directrice cantonale de l'aménagement du territoire qui exprime les orientations fondamentales à long terme de l'aménagement du territoire cantonal et les mesures envisagées (art. 79 al. 1 LCAT ; cf. également art. 6 LAT). En tant qu'instrument de coordination, le plan directeur possède un caractère programmatique se rapportant à des activités localisées sur le territoire (TANQUEREL, op. cit. no 1102 p. 382). Il ne modifie pas de sa propre force la règle de droit, mais montre uniquement de quelle manière les pouvoirs d'appréciation prévus par le droit applicable doivent être utilisés. Le plan directeur formule uniquement des directives d'appréciation, rien de plus ; par conséquent il n'en ressort aucune compétence qui ne soit déjà fondée sur une loi spéciale applicable (TSCHANNEN, op. cit., no 25 ad art. 9 LAT et les références). La jurisprudence fédérale reconnaît ainsi au plan directeur cantonal un caractère politique prépondérant (ATF 136 I 265 consid. 1.1). En atteste en l'occurrence le fait que l'adoption de la fiche 5.06 par le Gouvernement et sa ratification par le Parlement nécessitent une modification législative pour sa réalisation (cf. consid. 3.3). Il est en outre de jurisprudence constante que la Cour constitutionnelle ne revoit pas l'opportunité politique des options législatives que le Parlement retient dans les limites de sa marge d'appréciation (RJJ 2009 p. 25 consid. 5.3 ; RJJ 2005 p. 259 consid. 2.2.1. et les références).

- 3.5 Enfin, dans leurs remarques finales, les requérantes relèvent que leur requête est recevable en se fondant sur l'ATF 136 I 265 = JdT 2011 I 434 consid. 1. Or ce dernier arrêt ne leur est d'aucun secours dans la présente procédure, dans la mesure où il concerne un recours direct devant le Tribunal fédéral au sens de l'art. 82 let b LTF sous réserve de l'épuisement d'éventuelles voies de droit cantonales conformément à l'art. 87 LTF. Les requérantes ne sont d'ailleurs pas dans l'ignorance de ces dispositions dans la mesure où elles ont également déposé un recours en matière de droit public auprès de la Haute Cour contre l'arrêté litigieux. En revanche, au niveau cantonal, dans la mesure où l'arrêté contesté n'est pas de nature normative, donc ne permet pas de déposer une requête en contrôle de la constitutionnalité au sens de l'art. 190 Cpa, il n'existe aucune voie de droit pour le contester. L'art. 162 al. 2 let. a et b Cpa exclut en effet tout recours contre les décisions relatives à l'approbation d'actes législatifs, ainsi qu'à des plans, sauf s'il s'agit de plans d'affectations ou de décisions sur opposition relatives à des expropriations, à des remboursements ou remaniements. Ces dispositions revêtent en principe un caractère politique prépondérant, ce qui est le cas du plan directeur cantonal selon la jurisprudence précitée (cf. consid. 3.3 et 3.4 et ATF 136 I 265 précité consid. 1.1 in fine).
- 3.6 Il suit de ce qui précède que l'arrêté faisant l'objet de la requête n'est pas de nature normative, de telle sorte la requête est irrecevable. Dès lors qu'il n'est pas entré en matière sur la requête, la Cour constitutionnelle n'a pas à dire si l'acte attaqué est conforme ou non au droit supérieur.
4. La procédure est gratuite (art. 231 al 1 Cpa). Il n'est pas alloué de dépens aux requérantes qui succombent, ni au Gouvernement (art. 227 al 1 et 230 al. 1 Cpa applicables par analogie).

PAR CES MOTIFS

LA COUR CONSTITUTIONNELLE

déclare

la requête irrecevable ;

dit

que la procédure est gratuite ;

dit

qu'il n'est pas alloué de dépens ;

ordonne

la publication du dispositif du présent arrêt au prochain Journal officiel ;

informe

les parties des voie et délai de recours, selon avis ci-après ;

ordonne

la notification du présent arrêt :

- aux requérantes, par leur mandataire, Me Stéphane Voisard, avocat à Genève ;
- au Parlement de la République et Canton du Jura, par son Président, Hôtel du Parlement, rue de l'Hôpital 2, 2800 Delémont ;
- au Gouvernement de la République et Canton du Jura, par son Président, Hôtel du Gouvernement, rue de l'Hôpital 2, 2800 Delémont ;
- au Tribunal fédéral, 1^{ère} Cour de droit public (1C_32/2020), à Lausanne.

Porrentruy, le 17 juin 2020

AU NOM DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE

La présidente :

La greffière :

Sylviane Liniger Odiet

Carine Guenat

Communication concernant les moyens de recours :

*Le présent arrêt peut faire l'objet, **dans les trente jours** suivant sa notification, d'un recours au Tribunal fédéral. Le recours en matière de droit public s'exerce aux conditions des articles 82ss de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF - RS 173.110), le recours constitutionnel subsidiaire aux conditions des articles 113 ss LTF. Le mémoire de recours doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14; il doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit. Si le recours n'est recevable que s'il soulève une question juridique de principe, il faut exposer en quoi l'affaire remplit cette condition. Les pièces invoquées comme moyens de preuve doivent être jointes au mémoire, pour autant qu'elles soient en mains de la partie; il en va de même de la décision attaquée.*