

S_27 Maintenir l'habitat traditionnellement dispersé

État d'information création : 25.05.11

actualisation : 23.03.2018

Fiche adoptée par le CE / juin 2011
Approuvée par le CF / juin 2013
Modifications mineures / DDTE mai 2018
Approuvées par le DETEC /

But

Favoriser le maintien de la population dans les territoires à habitat traditionnellement dispersé.

Priorité stratégique : Basse

Objectifs spécifiques

- Renforcement de l'habitat permanent dans les territoires en recul démographique;
- Protection et mise en valeur d'un patrimoine bâti caractéristique de l'Arc jurassien;
- Préservation et entretien du paysage à moyen et à long terme;
- Soutien au développement régional et à des projets de l'espace rural.

Priorités politiques S Solidarité territoriale : renforcer

Ligne d'action S.2 Organiser la multifonctionnalité du territoire rural

Renvois Conception directrice Projet de territoire p. 20 Carte PDC

Organisation

Instances concernées

Confédération: ARE
Canton: DDTE, DEAS, DJSC
(SAT, SAGR, NECO, OPAN, SFFN)
Centre-Jura, Val-de-Travers,
Régions: Agglomération urbaine du Doubs
(AUD)
Communes: cf. carte

Réalisation

immédiatement (-2018)
 court terme (2018-22)
 moyen terme (2022-26)
 Permanente

Ligne d'action

générale
 spécifique

Autres:

Pilotage: SAT

Etat de coordination des

Coordination réglée
 Coordination en cours
 Information préalable

Mandats / Projets

M1

Mise en œuvre

Principes d'aménagement et de coordination valables pour toutes les autorités

1. Les périmètres à habitat traditionnellement dispersé, dans lesquels l'article 39, alinéa 1 OAT peut être appliqué, sont ceux qui figurent sur la carte du plan directeur.
2. Peuvent y être autorisés les changements d'affectation aux fins d'habitation sans rapport avec l'agriculture ou le petit artisanat et le commerce local.
3. Les conditions prévues à l'article 43a OAT sont applicables.
4. A ces conditions s'ajoutent les prescriptions cantonales suivantes :
 - Aspect architectural et nombre maximal de logements :
 - La préservation des matériaux d'origine et de la structure architecturale sera favorisée. Les façades ne pourront connaître que peu de modifications, la pente de la toiture aucune.
 - La création d'un logement supplémentaire au maximum est autorisée. Une entrée en matière pour un deuxième logement supplémentaire est envisageable (3 logements en tout) dans le cas de volumes particulièrement importants, sous réserve de l'article 43a OAT, lettre c.
 - Equipements et services publics :
 - Les coûts supplémentaires des services publics pourront être réglés par contrats, dont le principe sera inscrit dans le RAL; les contrats entre la commune et les particuliers devront être signés avant l'octroi des permis de construire.
 - Aménagements des abords :
 - Les aménagements extérieurs devront respecter l'identité des lieux, ce qui implique la topographie naturelle ainsi que l'environnement végétal. On évitera donc d'augmenter les surfaces imperméables et les zones de terrassement, on favorisera les matériaux et végétaux locaux pour les aménagements.

- On s'abstiendra d'ériger des clôtures de « type citadin » aux abords de la propriété. Les enclos utilitaires, pour délimiter les potagers, les prés et les pâturages sont admis, s'ils correspondent à l'esprit du lieu.
- **Stationnement :**
- Les besoins en places de stationnement (garages à l'intérieur du volume et places de stationnement extérieures) ne peuvent pas dépasser deux places par logement.
 - Les besoins en stationnement doivent prioritairement prendre place à l'intérieur de la partie rurale du bâtiment. Si cela n'est pas possible, des places de stationnement extérieures peuvent être autorisées pour autant qu'elles puissent être particulièrement bien intégrées au site. Les garages prévus hors des volumes construits existants sont bannis.
- **Coordination :**
- Dans la pesée des intérêts, les dispositions en faveur des constructions dignes de protection (24d LAT; cf. Fiche S_28) priment. L'opportunité de créer des zones de maintien de l'habitat rural est également examinée en premier (cf. Fiche S_26).

Compétences du canton et des communes

Le canton :

- détermine, dans le cadre des plans partiels d'affectation, les structures d'habitat traditionnel dans les sites marécageux (cf. PAC Marais).

Les communes :

- confirment l'opportunité d'introduire cette mesure en regard du développement spatial souhaité sur le plan local et régional et définissent plus précisément les périmètres dans lesquels les mesures en faveur de l'habitat dispersé s'appliquent, sur la base des territoires définis sur la carte du plan directeur;
- évaluent le potentiel en habitants et en surfaces d'activités et estiment les besoins en équipements supplémentaires;
- règlent la prise en charge des coûts d'équipement et services publics par les propriétaires (au besoin en renvoyant à la conclusion d'un contrat) et les conditions de réalisation complémentaires (aspects qualitatifs);
- intègrent dans le PAL les dispositions légales applicables.

Mandats (éléments à prendre en compte, études à entreprendre, mandats concrets aux autorités, etc.)

- M1. Le canton effectue un monitoring régulier des effets de cette politique sur l'espace rural et sur l'environnement, au minimum tous les 4 ans à l'occasion du rapport sur l'AT (coordination réglée).

Projets au sens de l'art. 8 al.2 LAT

- Néant

Interactions avec d'autres fiches

- S_11 Garantir l'accès aux services de base
- S_21 Préserver les meilleures terres cultivables du canton (SDA) et assurer la vitalité du territoire rural
- S_26 Maintenir l'habitat rural (ZMHR)
- S_28 Préserver et valoriser constructions et les installations dignes de protection hors de la zone à bâtir
- S_31 Préserver et valoriser le paysage
- R_31 Développer le tourisme
- U_11 Poursuivre une politique d'urbanisation durable
- R_12 Observer et piloter le développement du territoire
- R_38 Développer les parcs naturels régionaux
- S_38 Protéger les marais, sites marécageux et zones alluviales d'importance nationale

Autres indications

Références principales

- LAT, OAT
- Plan cantonal de protection des marais, des sites maécageux et des zones alluviales d'importance nationale PAC Marais (RCN 2004)
- *Territoires ruraux et intermédiaires du canton de Neuchâtel* (CEAT 2006)
- *Définition des secteurs à habitat traditionnellement dispersé dans le canton de Neuchâtel* (OPMS, SAT 2009)
- *Perspectives de population 2006-2030* (SCRIS 2007-2010)
- *Etude de base sur les paysages neuchâtelois* (Lasserre, Montmollin, Quincerot, Feddersen 2009)
- *Guide pour l'aménagement du territoire rural dans l'Arc jurassien* (CEAT 2002)
- *Recommandations concernant l'aménagement des abords des constructions dignes de protection (24d LAT)* (OPMS 2012-2013)

Indications pour le controlling et le monitoring

- Suivi et évaluation régulière de cette politique
- Bilan de l'efficacité des mesures réalisées

Problématique et enjeux

Le canton de Neuchâtel compte en 2009 environ 3'300 bâtiments avec logements situés hors de la zone à bâtir (HZ). Parmi eux, 55% sont dévolus à l'agriculture et entretenus par elle et 57% sont localisés dans des secteurs qui sont ou se trouveront prochainement dans une situation de récession démographique. Le potentiel d'habitat fourni par ces bâtiments est donc important et augmentera encore à l'avenir.

Ces chiffres, mis en rapport avec les tendances de diminution du nombre d'exploitations agricoles (perte de 25 exploitations en moyenne par an depuis 1990) et d'affaiblissement de l'habitat en milieu rural, obligent à une redéfinition du mode d'utilisation de ces territoires afin de garantir une « occupation décentralisée du sol » et la solidarité territoriale.

En dehors des villes, villages et hameaux traditionnels qui caractérisent le tissu urbain neuchâtelois, le patrimoine bâti de l'Arc jurassien comprend des constructions traditionnellement dispersées sous forme d'habitat dispersé linéaire (type JD2), d'habitat dispersé isolé (JD1) et de petits ensembles qui n'atteignent pas la taille critique des hameaux.

Jusqu'à présent, la conservation et l'entretien de ces constructions étaient assurés principalement par les acteurs du monde agricole. Le nombre de ces derniers est cependant en récession, résultat des mutations importantes de rationalisation qui touchent l'agriculture. La préservation de ce milieu bâti n'est donc plus assurée par ses fonctions d'origine, la diminution de la quantité d'exploitations entraînant un abandon progressif des anciennes fermes.

La législation fédérale qui régit la zone agricole offre des possibilités réduites pour assurer le maintien des bâtiments abandonnés par l'agriculture, notamment pour les non-agriculteurs.

Il s'agit donc d'apporter des solutions complémentaires aux dispositifs légaux existants (art. 24d LAT « Constructions dignes d'être protégées »; art. 33 OAT « Zone de maintien de l'habitat rural »), notamment pour la population non-agricole, sans toutefois remettre en question les buts premiers du développement spatial souhaité pour le canton (limiter l'étalement urbain et le mitage du paysage). Les communes et les régions peuvent également examiner si la réaffectation d'anciennes fermes qui ne sont plus utilisées par l'agriculture permet de répondre à d'autres besoins de l'espace rural établis dans une perspective régionale (politique régionale, stratégie du tourisme; par exemple création ponctuelle de chambres d'hôtes).

La création de zones d'habitat traditionnellement dispersé vise un triple objectif:

- maintien de la population agricole et non-agricole dans les territoires en déprise démographique;
- maintien des bâtiments d'habitat traditionnellement dispersé ainsi que leur réaffectation;
- maintien du paysage.

Le canton souhaite faire bénéficier les territoires d'habitat traditionnellement dispersé qui se trouvent en situation démographique défavorable des possibilités de transformation et de changement d'affectation accrues offertes par l'article 39 OAT, afin de renforcer l'habitat permanent et de conserver un territoire vivant (rénovation et entretien de ce parc immobilier; offre restreinte de logements additionnels, soutien au commerce local et au petit artisanat), préservation d'une offre minimale de services de base (maintien des lignes de transports régionaux, services postaux, etc.).

La conservation du patrimoine bâti rural du canton et le maintien d'un paysage vivant et authentique sont indispensables à la préservation de l'héritage culturel neuchâtelois. En permettant un maintien de l'habitat décentralisé dans des structures existantes, cette disposition vise à favoriser la vitalité des paysages ruraux.

Localisation des territoires d'habitat traditionnellement dispersé : (cf. carte annexe)

Les périmètres des territoires à habitat traditionnellement dispersé sont représentés sur la carte du plan directeur cantonal.

Leur définition, au sens de l'article 39 OAT, s'est faite sur la base des critères suivants :

- dispersion relativement régulière des bâtiments et correspondant aux typologies identifiées;
- habitat permanent traditionnel (base historique);
- difficulté de renouvellement de la population confirmée et perspectives démographiques défavorables;
- maintien d'une certaine distance par rapport aux zones d'urbanisation existantes (villages et villes).

Procédure

L'article 24d LAT concernant les constructions et installations dignes de protection prend le dessus sur l'article 39 OAT en cas de conflits d'intérêt, ainsi que l'art. 33 OAT (zone de maintien de l'habitat rural).

Les communes concernées par de l'habitat dispersé décident si elles utilisent tout ou partie des possibilités inscrites dans le plan directeur sur la base de l'article 39 OAT, alinéa 1, après avoir effectué une pesée des intérêts en présence et examiné la conformité avec le développement spatial souhaité sur le plan local et régional. Les communes précisent également les règles qualitatives concernant les aménagements extérieurs sur la base des recommandations fédérales et cantonales. A défaut, les règles minimales sont applicables. Une approche intercommunale ou régionale est vivement souhaitable dans ce type de dossier, dans la mesure elle favorise une égalité de traitement entre les propriétaires d'une même entité paysagère. Les communes tiennent compte de ce potentiel en habitants et/ou surfaces d'activités dans les calculs liés à la zone à bâtir.

Conditions légales à respecter pour le changement d'affectation (art. 43a OAT)

La législation fédérale, à travers l'article 43a OAT, précise que les conditions d'autorisations ne peuvent être délivrées qu'à certaines conditions :

- la construction n'est plus nécessaire à son usage antérieur;
- le changement d'affectation n'implique pas une construction de remplacement que n'imposerait aucune nécessité;
- l'aspect extérieur et la structure architecturale de la construction demeurent inchangés pour l'essentiel;
- tout au plus, une légère extension des équipements existants est nécessaire et tous les coûts supplémentaires d'infrastructure occasionnés par le changement complet d'affectation sont à la charge du propriétaire;
- l'exploitation agricole de la surface restante et des parcelles limitrophes n'est pas menacée;
- aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (art. 24, let b. LAT).

Les prescriptions fédérales peuvent être complétées par des recommandations cantonales en matière d'aménagements et changements d'affectation des bâtiments sis en territoires à habitat traditionnellement dispersé.
