

Marche à suivre

QUELLE EST LA SUITE À DONNER AU PLAN D'AMÉNAGEMENT LOCAL APRÈS LE PRÉAVIS DU CHEF DU DÉPARTEMENT ?

INTRODUCTION

Afin de réduire le risque de vice de forme ou d'erreur de procédure lors de l'adoption, de la mise à l'enquête, du traitement des oppositions et de la sanction du plan d'aménagement local (PAL), la présente marche à suivre décrit les différentes procédures à mettre en œuvre en aval du préavis du chef du Département.

ADOPTION PAR LE CONSEIL GÉNÉRAL

Dès que le dossier du PAL est préavisé par le chef du Département, conformément aux articles 91 et suivants de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), il peut être soumis pour adoption au Conseil général. Il s'agit notamment des pièces suivantes du PAL :

- plan communal d'affectation des zones (PCAZ) ;
- règlement communal d'affectation des zones (RCAZ) ;
- programme d'équipement (art. 112 LCAT) ;
- arrêté abrogeant ou modifiant les plans spéciaux ;
- arrêté abrogeant la zone réservée communale ;
- plan d'alignement communal ;
- etc.

Délais d'annonce et référendaire

Un avis annonçant l'adoption du PAL par le Conseil général devra être publié dans la Feuille officielle par le Conseil communal. Celui-ci mentionnera le délai d'annonce préalable du référendum et le délai référendaire (art. 129 de la loi sur les droits politiques (LDP)).

L'annonce préalable du référendum, signée par cinq électrices ou électeurs, doit être déposée au Conseil communal dans les 10 jours à compter de la publication de l'acte attaqué (art. 129a LDP). Il s'ensuit qu'à défaut de cette annonce l'enquête publique peut avoir lieu. Ci-dessous un exemple de texte :

Les arrêtés ci-dessous sont publiés conformément aux articles 129 et 129a de la loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984. Ils peuvent être consultés à l'administration communale.

Intitulé des arrêtés :

1.

Échéance du délai d'annonce d'un référendum : XX

Échéance du délai référendaire : XX

En cas de demande de référendum, celle-ci doit être déposée auprès du Conseil communal dans les quarante jours qui suivent la publication de l'acte contesté dans la Feuille officielle selon l'article 130 LDP.

Pour information, le service cantonal de l'aménagement du territoire (SCAT) publiera en format PDF le plan et le règlement communaux d'affectation des zones adoptés sur le cadastre de restrictions de droit public à la propriété foncière (RDPPF)¹ dès la parution de l'avis susmentionné. Ainsi les « anciens » et les « nouveaux » plans et règlements seront consultables par le public.

ADOPTION PAR LE CONSEIL COMMUNAL

Plan de quartier

Le Conseil communal adopte les arrêtés abrogeant, modifiant ou adaptant à l'AIHC les plans de quartier et les met à l'enquête publique de manière simultanée au PAL (art. 105 LCAT). Les arrêtés précités entreront en vigueur en même temps que le PAL.

Plan directeur des chemins pour piétons

Le Conseil communal adopte les plans directeurs selon l'article 44, alinéa 3 LCAT, notamment celui des chemins pour piétons. Si la commune dispose d'un plan directeur des chemins pour piétons en vigueur, alors celui-ci est abrogé et remplacé par le nouveau. Les plans directeurs ne sont pas opposables aux tiers, par conséquent, ils ne sont pas mis à l'enquête publique.

Arrêté de classement des objets naturels particuliers à protéger d'importance locale

Les éléments naturels qui ne représentent pas une surface suffisante pour créer une zone sont à protéger par des arrêtés communaux de classement.

Pour ce faire, le Conseil communal décide, de manière simultanée au PAL ou ultérieurement, de prendre un arrêté de classement pour les objets naturels particuliers à protéger d'importance locale (OPP) qui figurent dans le plan communal d'affectation des zones à titre informatif. Cet arrêté vise à protéger les objets « isolés » ou « linéaires » tels qu'un arbre isolé, une allée d'arbres, un murier, etc. Il publie l'arrêté dans la Feuille officielle (modèle en annexe), notifie aux propriétaires et exploitants concernés selon l'article 30, alinéa 2 de la loi cantonale sur la protection de la nature (LCPN), ce qui ouvre les droits de recours auprès du Département du développement territorial et de l'environnement. Dès qu'il est rendu public, l'arrêté de classement a pour effet d'interdire toute atteinte à l'objet protégé.

L'arrêté de classement entre en vigueur en même temps que le PAL.

ENQUÊTE PUBLIQUE

Si l'adoption du PAL n'a pas fait l'objet d'un référendum, ou a été accepté en votation communale, il est mis à l'enquête publique pendant trente jours au bureau communal (articles 93 et suivants LCAT).

L'avis de mise à l'enquête est publié une fois dans la Feuille officielle et dans les journaux locaux.

De plus, il est recommandé d'informer au mieux la population comme mentionné à l'article 93, alinéa 6 LCAT. L'ensemble des pièces doivent être mises à disposition du public. De plus, il est également conseillé de les mettre sur le site internet communal.

Enquête publique coordonnée

Si les pièces suivantes de compétence cantonale ont également été révisées (art. 93, al.2 LCAT), alors les autorités cantonales doivent également mettre à l'enquête publique en parallèle du PAL des avis concernant par exemple :

- les nouvelles limites légales de la forêt (SFFN) ;
- la modification d'un plan d'affectation cantonal (viticole, alignement, crêtes et forêts, constructions basses etc.)
- etc.

Il est donc essentiel que la commune et les services cantonaux puissent se coordonner sur la date de publication des divers avis. **La commune devra informer les services cantonaux au plus tard 15 jours avant la publication du PAL dans la Feuille officielle.**

¹ <https://sitn.ne.ch/crdppf/>

OPPOSITIONS

En cas d'opposition (art. 94 LCAT), le Conseil communal doit convoquer les opposants et au besoin les autorités chargées des plans d'affectations cantonaux pour une séance de conciliation. En principe, un délai de 6 mois est prévu pour statuer sur les oppositions.

Si la conciliation aboutit, le procès-verbal est signé et l'opposition est retirée. Si la conciliation échoue, alors le Conseil communal doit notifier aux opposants sa décision levant l'opposition et doit ouvrir les voies de recours auprès du Conseil d'État (art. 125 LCAT). Au préalable, il coordonnera les éventuelles décisions des autorités cantonales, afin de notifier de manière simultanée l'ensemble des décisions. Il serait opportun que toutes les décisions sur les oppositions soient rendues en même temps.

Pour plus d'information sur la procédure des recours, il s'agit de suivre la loi sur la procédure et la juridiction administrative (LPJA) du 27 juin 1979.

Si le projet devait être modifié après l'enquête et/ou à la suite d'une conciliation avec un opposant, alors les modifications font l'objet d'une nouvelle procédure selon leur nature d'adoption (art. 95 LCAT) sous réserve de la procédure de minime importance (art. 95, al.3 LCAT).

TRAITEMENT DES PERMIS DE CONSTRUIRE

L'adoption du PAL par le Conseil général a pour effet d'interdire toute modification des lieux touchés jusqu'à ce que le plan ait fait l'objet d'une décision définitive (art. 92, al.2 LCAT). Au sens de l'article 92, al.3 LCAT, il est toutefois possible d'autoriser des projets de construction conformes tant à l'ancien PAL qu'au nouveau PAL dès l'adoption de ce dernier par le Conseil général pour autant que la procédure de sanction (traitement des oppositions au nouveau PAL) suive son cours normal. Dans les secteurs touchés par des oppositions, les permis de construire seront traités au cas par cas en fonction des dites oppositions. Demeure réservée les oppositions remettant en question la pesée des intérêts ou le dimensionnement des zones à bâtir. Voir diagramme annexe : « Traitement des permis de construire pendant la procédure de révision des PALS ».

Les informations relatives au nouveau PAL sont à mettre à disposition des architectes par les communes afin qu'ils puissent présenter un projet conforme tant à l'ancien qu'au nouveau PAL jusqu'à ce que ce dernier soit sanctionné.

APPROBATION

Le Conseil d'État approuve le PAL ainsi que les arrêtés abrogeant/modifiant les plans spéciaux/quartiers et les zones réservées (art. 96 LCAT). Il se prononce parallèlement sur l'ensemble des recours interjetés à l'encontre des décisions du Conseil communal et de celles des autorités cantonales et ouvre les voies de recours auprès du Tribunal cantonal (art. 96, al.2 et 125 LCAT).

Le Conseil d'État peut également admettre un recours et ainsi annuler les décisions susmentionnées.

SANCTION ET ENTRÉE EN VIGUEUR

L'article 96a, alinéa 1 LCAT prévoit que toutes les décisions soient devenues exécutoires (soit qu'il n'y ait plus de recours possibles) pour que le PAL soit sanctionné par le Conseil d'État. En effet, la sanction du PAL intervient lorsque les procédures judiciaires suite aux oppositions sont terminées.

L'article 96a, alinéa 4 LCAT permet une ouverture pour les sanctions partielles selon les cas si les circonstances le justifient (à vérifier au cas par cas).

Le PAL, ainsi que les arrêtés abrogeant/modifiant les plans spéciaux/quartiers et les zones réservées devront être retournés signés au SAT et les géodonnées transmises pour solliciter la sanction globale ou partielle par le Conseil d'État.

Le PAL et les géodonnées diffusées sur le cadastre RDPPF entrent en vigueur et deviennent obligatoires dès la publication de l'arrêté de sanction dans la Feuille officielle conformément à l'article 107c LCAT.

PLUS VALUE - AVANTAGE

En vue d'informer le propriétaire ou l'acquéreur potentiel qu'une procédure pouvant donner lieu à la perception d'une contribution de plus-value est en cours, le SAT fait inscrire des mentions au registre foncier sur les parcelles concernées, ceci à la suite de l'adoption du Conseil général, conformément à l'article 37b LCAT.

Le département arrête le montant de la plus-value après que la mesure d'aménagement soit entrée en vigueur (art. 36 LCAT). Le débiteur de la plus-value est celui qui est propriétaire de la parcelle lors de la publication de la sanction du PAL.

EXPROPRIATION MATÉRIELLE - INCONVÉNIENT

La commission d'estimation d'expropriation est compétente pour déterminer s'il y a ou non expropriation matérielle et si une indemnité est due par la collectivité publique. Si tel est le cas, elle fixe le montant de l'indemnité. La commission est à saisir par les propriétaires qui s'estiment lésés, ceci après que le PAL soit entré en vigueur, conformément à l'article 96 de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (LEXUP).

Le conseiller d'État
Chef du Département du développement
territorial et de l'environnement



Laurent Favre

Annexes :

- Modèle d'arrêté de classement pour des objets naturels particuliers à protéger d'importance locale pour publication dans la feuille officielle.
- Diagramme : Traitement des permis de construire pendant la procédure de révision des PAL.

Couvét, le 02.02.2024

Note à l'appui d'un projet de modèle d'arrêté de classement pour des objets naturels particuliers à protéger d'importance locale**Objectif :**

La présente note vise à mettre à disposition des communes un projet de modèle d'arrêté de classement au sens de l'article 30 de la loi cantonale sur la protection de la nature (LCPN), du 22 juin 1994.

1) Les objets particuliers à protéger, principes généraux concernant leur protection et les arrêtés de classement

Les objets dits particuliers sont des objets "isolés" ou "linéaires", tels qu'un arbre isolé, une allée d'arbres, un mur, une haie, un bosquet, etc. Les haies, bosquets, murs de pierres sèches et dolines constituent un cas particulier, car ils sont régis par l'arrêté concernant la protection des haies, des bosquets, des murs de pierres sèches et des dolines, du 19 avril 2006 (ci-après : arrêté cantonal). Ils sont traités au chiffre 2 ci-dessous. La présente rubrique traite des autres objets naturels particuliers à protéger.

Dans le cadre de la révision de leur PAL, les communes doivent effectuer sur l'ensemble de leur territoire (dans la zone d'urbanisation et hors de la zone d'urbanisation) la démarche suivante, décrite dans le Guide du PAL : pour les objets d'importance locale, elles doivent compléter ou réviser leur inventaire « nature » actuel et déterminer les éléments naturels qu'elles entendent protéger sur leur territoire. Elles doivent en faire une liste qui constituera l'inventaire communal.

Sur la base de cet inventaire, il leur appartient de mettre en place la protection des objets inventoriés, soit par voie conventionnelle (art. 26 et 27 LCPN), soit par voie d'autorité (art. 28 LCPN). Souvent, faute de surface suffisante, les objets particuliers ne peuvent pas constituer des zones à protéger dans la planification locale. La protection par voie d'autorité devra donc avoir lieu au moyen d'arrêtés de classement du Conseil communal (art. 30, al. 1 LCPN).

L'arrêté de classement doit indiquer le but de la protection et les mesures prises à cet effet (art. 30, al. 2 LCPN). Un seul arrêté de classement peut être prononcé pour tous les objets particuliers protégés, pour autant que les objectifs de protection et les mesures de protection soient clairement définis et se soient révélés identiques par type d'objet, après un examen de la situation. Si les objectifs et les mesures de protection ne sont pas identiques, plusieurs arrêtés de classement devront être envisagés. Dans tous les cas de figure, et en cas de contestation, l'autorité doit être en mesure de justifier les règles contenues dans l'arrêté.

Le modèle joint à la présente note est un arrêté prononcé pour tous les objets isolés. Il contient des exemples d'objets particuliers protégés et de règles qui peuvent leur être appliquées. Il ne dispense pas d'identifier les règles propres à assurer une protection adéquate et suffisante des différents objets inventoriés par les communes.

En ce qui concerne la procédure, les arrêtés de classement doivent être publiés dans la Feuille officielle, mais également notifiés aux propriétaires et exploitants concernés (art. 30, al. 2 LCPN). Sur ce point, il faut se référer aux modèles ci-joints.

Le droit d'être entendu, garanti par la Constitution fédérale, comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique. L'arrêté de classement est une décision de portée générale (ou décision à caractère général), car il s'adresse à un nombre indéterminé de personnes (les propriétaires, les exploitants, les passants, etc.) mais règle en même temps des cas concrets (la protection des objets cités dans l'arrêté, avec des buts et mesures ad hoc). Dans un tel cas, il n'y a en principe pas de droit d'être entendu à prévoir au préalable, à titre individuel, sauf lorsque quelques personnes (dites « destinataires spéciaux ») sont touchées de façon sensiblement plus importante que le plus grand nombre des destinataires ordinaires. Il faut alors donner le droit d'être entendu à ces personnes. Cela implique qu'elles soient consultées et disposent d'un délai pour s'exprimer avant que l'arrêté de classement soit prononcé.

Les propriétaires et exploitants sont en principe touchés particulièrement (sauf si leurs objets faisaient déjà l'objet d'une protection au contenu identique). Il faudra donc leur donner l'occasion d'exercer leur droit d'être entendu. Si l'arrêté est pris en parallèle de la révision des plans d'aménagement, les séances d'information et participation sur les PAL pourraient être une occasion, mais il faudrait alors avertir spécifiquement les personnes concernées, en les invitant à ces séances, que le classement d'objets naturels qu'ils possèdent ou exploitent sera discuté.

Dans les aides thématiques du Guide du PAL (ch. 1.6 p. 28), il est dit que les objets particuliers d'importance locale sont indiqués à titre informatif sur le PAL. Cela signifie que l'arrêté ou les arrêtés de classement peut ou peuvent être pris en parallèle de la procédure de révision du PAL et qu'il n'y a pas à coordonner formellement toutes les étapes des deux procédures. Mais il faut veiller à ce que l'arrêté ou les arrêtés soient en force au moment où le PAL entrera en vigueur (cf. aide thématique précitée, ch. 1.6, VI, p. 27).

Une fois la protection entrée en force, c'est au Conseil communal de statuer si des demandes de dérogation sont présentées (art. 36, litt. b LCPN).

2) Haies, bosquets, murs de pierres sèches et dolines

À ce jour, les haies, bosquets, murs de pierres sèches et dolines, qui correspondent aux définitions de ces objets dans l'arrêté cantonal (art. 2 à 7), sont protégés sur tout le territoire cantonal, dans la zone d'urbanisation et hors de la zone d'urbanisation.

Dans le cadre de la révision de leur PAL, les communes doivent également effectuer pour ces objets la démarche rappelée sous chiffre 1 (réviser leur inventaire nature actuel, déterminer les objets qu'elles entendent protéger et constituer l'inventaire communal, prendre des mesures de protection), mais seulement en zone d'urbanisation (art. 1^{er}, al. 2 de l'arrêté cantonal).

Une fois que les mesures de protection sont entrées en force (convention signée ou arrêté de classement entré en force), les haies, bosquets, dolines et murs de pierres sèches qui ne font pas l'objet de telles mesures ne sont plus protégés par l'arrêté dans la zone d'urbanisation. Ceux qui font l'objet de ces mesures sont protégés, et c'est au Conseil communal de statuer si des demandes de dérogation sont présentées (art. 36, litt. b LCPN). Tant que les mesures de protection décrites ci-dessus ne sont pas entrées en force, les dispositions de protection générale de l'arrêté continuent à s'appliquer (art. 1^{er}, al. 2 de l'arrêté cantonal).

Hors de la zone d'urbanisation, la protection générale prévue par l'arrêté continue de s'appliquer à toutes les haies, bosquets, murs de pierres sèches et dolines qui correspondent à la définition dudit arrêté. Les communes n'ont pas à inventorier et mettre ces objets sous protection. Le DDTE reste compétent pour octroyer des dérogations (art. 36, litt. a LCPN).

3) *Précisions concernant les zones à protéger*

Lorsque les objets particuliers présentent une surface suffisante, ou peuvent être inclus dans une surface suffisante à protéger, ils pourront donner lieu à la création d'une zone à protéger en lieu et place d'un arrêté ou d'arrêtés de classement.

Dans bien des cas, la création d'une zone à protéger impliquera de rendre les parcelles concernées inconstructibles. Toutefois, selon les circonstances, des zones constructibles de manière restreinte, telles une zone de protection du site construit ou une zone de verdure, peuvent permettre une protection adéquate. Dans le cadre de l'adoption d'une zone, l'information des propriétaires et des autres intéressés aura lieu lors de la démarche préalable d'information et participation exigée par la LAT, puis au moyen de la mise à l'enquête publique du PAL. Une information individuelle n'est pas obligatoire.

Le SFFN reste à disposition pour tout renseignement complémentaire.

SFFN

Le conservateur cantonal de la nature



Philippe Jacot-Descombes

SFFN

Le chef de service



Christophe Noël

Annexes :

Arrêté de classement pour publication dans la feuille officielle. Version du 02.02.2024
Arrêté de classement pour notification aux propriétaires et exploitants, version du 02.02.2024

