

Document: 00013_gt

Disquette: SGC

PROTECTION DES EAUX

00.013

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil

à l'appui

d'un projet de décret portant octroi d'un crédit de 2.600.000 francs

destiné à l'acquisition du capital-actions de la société Neuchâtel

Asphalte S.A.

(Du 9 février 2000)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION

L'exploitation de la mine d'asphalte de Travers, au lieu-dit la Presta, a mis en évidence la présence d'une importante nappe d'eau souterraine. Celle-ci représente une réserve appréciable d'eau de consommation pour le canton.

Tant le gisement d'asphalte, dont l'exploitation est aujourd'hui abandonnée, que la nappe précitée, sont propriété de l'Etat de Neuchâtel.

A la demande de la commune de La Chaux-de-Fonds et conformément à la loi cantonale sur les eaux, du 24 mars 1953, le Conseil d'Etat lui a accordé, le 21 décembre 1971 (RSN 731.101), une concession de prélèvement de 6000 m³ d'eau par jour (4166 l/mn), le droit de la commune de Travers étant réservé de prélever, pour ses besoins et à sa demande, 430 m³ par jour. La durée de la concession a été fixée jusqu'au 31 janvier 2000, renouvelable de quinze ans en quinze ans. La future exploitation de cette ressource fait partie du plan directeur pour l'alimentation en eau de la ville de La Chaux-de-Fonds. Sur décision du Conseil général, le préfinancement de cette future adduction est en cours depuis 1990. La réalisation a été prévue entre 2005 et 2010. Elle pourrait permettre un bouclage général de la distribution d'eau dans le canton, en alimentant les installations du Syndicat intercommunal pour l'alimentation en eau du Val-de-Ruz et des Montagnes neuchâteloises (SIVAMO), ce qui donnerait la possibilité de faire circuler l'eau dans les deux sens. La commune de La Chaux-de-Fonds a demandé au Conseil d'Etat la prolongation de la concession pour quinze ans, par requête du 16 août 1999.

Jusqu'en 1975, Neuchâtel Asphalt S.A. (NASA) a, pour les besoins de son exploitation, pompé quotidiennement dans l'aquifère de La Presta entre 15.000 et 25.000 m³ d'eau pour la rejeter dans l'Areuse. Dès 1975, après avoir acquis les installations de pompage de NASA, la commune de La Chaux-de-Fonds se substitua à cette dernière, jusqu'en 1983.

NASA a cessé l'exploitation des mines d'asphalte en 1986. Elle a cherché à vendre ses terrains et son complexe industriel.

Par arrêté du 21 mars 1988, le Conseil d'Etat a sanctionné un plan d'aménagement de la commune de Travers, modifiant le périmètre de localité.

A cette occasion, la zone industrielle a été étendue au nord-est de l'usine de NASA sur une surface de 11.245 m², occasionnant une plus-value estimée à 101.205 francs. Conformément à la législation en matière d'aménagement du territoire en vigueur, NASA a versé à l'Etat un montant de 20.241 francs, représentant le 20% de la plus-value .

La nouvelle loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux), du 24 janvier 1991 (RS 814.20), est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 1992. Elle impose aux cantons de prendre des mesures d'organisation du territoire en subdivisant leur territoire en secteurs de protection des eaux (art. 19), en délimitant des zones de protection autour des captages et des installations d'alimentation artificielle des eaux souterraines existants qui sont d'intérêt public (art. 20) et en délimitant les périmètres importants pour l'exploitation et l'alimentation artificielle futures des nappes souterraines (art. 21). Conformément à ces dispositions, l'Etat a entrepris les études nécessaires.

Le 18 décembre 1995, le Conseil général de Travers a adopté un nouveau plan et règlement d'aménagement. La délimitation du périmètre de protection de l'aquifère de La Presta étant en cours d'étude, la zone industrielle de NASA a été mise en zone réservée. Lors de la mise à l'enquête publique, NASA a fait opposition, le 12 février 1996. Elle a fait valoir que le changement de zone, interdisant toute exploitation industrielle, équivalait à une expropriation matérielle donnant droit à une indemnité qui, selon toute réserve, pouvait être évaluée à près de sept millions de francs. Le Conseil communal de Travers en a informé le Conseil d'Etat, le 1^{er} avril 1996.

Une séance, présidée par le chef du Département de la gestion du territoire (DGT), accompagné de ses collaborateurs, a eu lieu à Travers, le 16 juin 1996.

Elle réunissait une délégation du Conseil communal de Travers, de NASA, et de la commune de La Chaux-de-Fonds, en tant que concessionnaire. A cette occasion, il a été rappelé que, selon le Tribunal fédéral (ATF 105 Ia 330 - JdT 1981 I 498), l'établissement de zones ou de périmètres de protection est une tâche prioritaire qui intéresse toute la population; elle relève aussi bien de la protection des eaux que des objectifs de l'aménagement du territoire. Il s'ensuit que les communes doivent donc établir – et au besoin adapter – leurs plans d'affectation en tenant compte des impératifs liés à la protection des eaux et donc des zones de protection.

En se référant à la législation ainsi qu'à la jurisprudence, il a été constaté, en l'espèce, que le plan d'aménagement communal de Travers devait tenir compte des exigences de la protection de l'environnement en général, de la protection des eaux en particulier, de sorte qu'il devait être adapté en conséquence. En d'autres termes, la zone industrielle de La Presta aurait pu être maintenue si l'importance de la nappe phréatique, compte tenu de son rôle capital de réserve d'eau de consommation, n'obligeait pas les autorités à prendre des mesures en délimitant des périmètres de protection. Ces derniers imposent des contraintes importantes. En effet, dans ces périmètres, il est interdit de construire des bâtiments, d'aménager des installations ou d'exécuter des travaux qui pourraient compromettre la protection efficace des futures installations servant à l'exploitation ou à l'alimentation artificielle des eaux souterraines (art. 21, al. 1 LEaux). C'est ainsi qu'un bâtiment éliminant des eaux usées ou stockant des liquides pouvant polluer les eaux est interdit dans ces périmètres, ce qui exclut pratiquement le maintien, l'adaptation ou la réalisation de toute activité industrielle dans ceux-ci. C'est pourquoi l'article 21, alinéa 2, LEaux dispose que les cantons peuvent mettre à la charge des futurs détenteurs de captages d'eaux souterraines et d'installations d'alimentation

artificielle des eaux souterraines les indemnités à verser en cas de restriction du droit de propriété.

Dans ces conditions et à ce stade de la réflexion, il convient de relever les points suivants:

1. Compte tenu de l'importance, tant en quantité qu'en qualité, de la nappe aquifère de La Presta pour les besoins en eau de consommation du canton, l'Etat a l'obligation de délimiter des périmètres de protection, au sens de l'article 21 LEaux.
2. Pour permettre la délimitation de ces périmètres, le plan d'aménagement de la commune de Travers doit être adapté en conséquence, c'est-à-dire que la zone industrielle de NASA doit être mise en zone réservée. Il devra en être de même sur le territoire de la commune de Couvet.
3. Cette délimitation a pour effet de restreindre le droit de propriété de NASA, puisqu'elle a pour effet d'interdire toute activité industrielle, de sorte qu'elle équivaut à une expropriation matérielle donnant lieu à indemnité. Cette dernière est due par le canton à qui incombe de délimiter les périmètres de protection des eaux souterraines (art. 21, al. 1, LEaux). Il peut la mettre à la charge des futurs détenteurs de captages (art. 21, al. 2, LEaux).

2. INDEMNISATION

Le principe d'une indemnisation n'étant pas contestable, deux solutions pouvaient être envisagées:

1. désigner, d'un commun accord, les experts chargés d'estimer la moins-value de la propriété de NASA, en vue d'un règlement amiable;
2. saisir la commission cantonale d'estimation, conformément à la procédure prévue par la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (LEXUP), du 26 janvier 1987 (RSN 710).

C'est la première solution qui a été retenue. En raison des assurances données par l'Etat, par lettre du chef du DGT du 13 septembre 1996, NASA a retiré son opposition au plan d'aménagement communal de Travers, le 21 octobre 1996. Un arrêté du Conseil d'Etat, du 7 juin 1997, a donné pouvoirs au chef du DGT de signer une convention de principe entre l'Etat de Neuchâtel, la ville de la Chaux-de-Fonds, NASA et M. Pierre Kipfer, administrateur unique de la société précitée. Cette convention a été signée le 10 juillet 1997. Pour l'essentiel, elle prévoit qu'une expertise de l'estimation de la moins-value résultant de l'expropriation matérielle, valeur au 26 janvier 1996, sera confiée à trois experts: M. Willy Ribaux, expert AF, pour les terrains agricoles, M. Robert-Ed. Monnier, architecte FAS-SIA, diplômé EPFL, pour les bâtiments et M. Henri Bodmer, ingénieur diplômé EPFZ, pour les installations industrielles. L'expertise portera sur les biens-fonds situés sur le territoire des communes de Travers et de Couvet. A défaut d'une entente directe entre parties qui aurait valeur de décision, au sens de l'article 32 LEXUP, il appartiendrait à la commission d'estimation de fixer l'indemnité due à NASA.

Le 30 octobre 1997, les rapports d'expertise ont été remis aux parties. Si les périmètres de protection des eaux n'ont aucune incidence sur la valeur des terrains agricoles, en revanche, pour les terrains bâtis, les bâtiments et les installations industrielles, la valeur de la dépréciation est estimée à 3.367.303 francs. Après examen, il convient d'admettre que, globalement, les chiffres auxquels sont parvenus les experts, sont objectivement défendables.

Par lettre du 7 avril 1998, NASA a proposé à l'Etat de reprendre l'ensemble du capital-actions pour un montant de 3 millions de francs. Les actifs comprennent les biens immobiliers (terrains agricoles, bâtiments, terrains et installations industrielles) frappés par l'expropriation matérielle. Sur la base des expertises, elle estime la valeur résiduelle de ceux-ci à environ 6 millions de francs. En cas d'acceptation, M. Kipfer renoncerait expressément à toute indemnité d'expropriation matérielle pour les biens immobiliers appartenant à son patrimoine privé, dont la moins-value a été estimée par les experts à 643.968 francs. En outre, il s'engage formellement à ce que les propriétaires d'immeubles cédés par NASA après le 26 janvier 1996 et dont il est l'administrateur unique, ainsi que ceux des immeubles situés sur la commune de Couvet et qui seront frappés lors de la modification du plan d'aménagement ne fassent valoir aucune prétention à indemnité.

Après de nouvelles discussions, l'offre définitive de NASA, selon lettre du 21 septembre 1999, est de 2.600.000 francs. Il est précisé qu'il n'est pas réclamé d'intérêts moratoires, ni les honoraires du mandataire. Les actifs seraient estimés, valeur 31 décembre 1999.

Sans entrer de manière exhaustive dans le détail des acquisitions projetées, il convient néanmoins de rappeler que les parcelles dont l'Etat deviendrait

propriétaire sont constituées, d'une part, de plusieurs bâtiments (dont l'usine elle-même, le bâtiment administratif actuel, la petite maison d'habitation de Travers et la ferme du Pré Forgon). Ces deux derniers bâtiments sont destinés à être vendus ultérieurement.

D'autre part, les autres parcelles sont constituées de forêts, pour une surface globale d'environ 8 ha, de prés/champs pour environ 55 ha, ainsi que d'une marnière d'une surface de 4 ha environ.

Lors de la signature de la transaction, M. Kipfer, en tant qu'administrateur unique de NASA et personnellement en tant que propriétaire, fournira à l'Etat l'engagement formel des propriétaires des terrains cédés postérieurement au 1^{er} janvier 1996 et de lui-même de ne faire valoir aucune prétention à indemnité contre l'Etat, et de ne pas s'opposer au futur plan d'aménagement de Couvet. En effet, ce dernier devra tenir compte des zones de protection des eaux et être adapté en conséquence. Les locaux actuellement loués pourraient être libérés au 31 juillet 2000. Quant aux surfaces occupées par NATREX S.A. (société d'exploitation d'asphalte de Trinidad), elles seraient libérées le 31 décembre 2000. Après cette date, cette société serait disposée à conclure un bail, sur la base d'un loyer de l'ordre de 2000 francs par mois.

3. APPRECIATION D'UNE INDEMNISATION AMIABLE

Au vu de ce qui précède, il convient de prendre en considération les éléments suivants:

1. Compte tenu de la quantité et de la qualité de la nappe aquifère de La Presta, le canton ne peut y renoncer à l'avenir pour couvrir ses besoins en eau de consommation.
2. L'établissement d'un périmètre de protection, comme le prévoit la LEaux, est donc indispensable.
3. Il a pour conséquence de modifier les plans d'aménagement des communes de Travers et de Couvet, ainsi que de porter atteinte au droit de propriété de NASA.
4. Le principe du droit à une indemnité pour expropriation matérielle est indiscutable.
5. La valeur de la dépréciation, estimée par les experts à 3.367.303 francs, est globalement soutenable. Rien ne permet de prévoir que la commission d'estimation, si elle devait être saisie, parviendrait à un montant inférieur, sans compter les intérêts moratoires, les frais de procédure et l'indemnité de dépens qui seraient, de toute façon, à la charge de l'Etat.
6. Si seule une indemnité est versée, l'Etat n'acquiert aucune valeur en contrepartie et n'a aucune maîtrise sur les biens-fonds frappés par les périmètres de protection. Or, à ce jour, l'endroit exact où auront lieu les captages et qui devra faire l'objet d'une zone absolue de protection (S1), n'est pas encore déterminé avec certitude. Il en est de même des surfaces nécessaires à l'exploitation de la nappe. Il conviendra également de tenir compte du réseau des galeries en sous-sols et des puits d'aération et de prendre toutes les mesures permettant de protéger la nappe contre tout

danger de pollution. En conséquence, cela implique de toute façon l'acquisition d'un certain nombre de terrains.

7. En revanche, en cas de rachat de NASA par l'Etat, ce dernier acquerrait les actifs, constitués par les biens-fonds, dont il aurait la maîtrise. En outre, non seulement le montant proposé par NASA, de 2.600.000 francs, est inférieur à celui de l'indemnité estimée par les experts, mais celle-ci renonce tant aux intérêts moratoires qu'à une participation aux honoraires de son mandataire. On ne saurait aller au-delà sans compromettre les chances d'aboutir à une entente directe qui, il faut le rappeler, aura valeur de décision (art. 32 LEXUP), de sorte qu'elle liquidera définitivement toute autre prétention à indemnité.

4. DEMANDE DE CREDIT

Les motifs précités nous conduisent à solliciter du Grand Conseil les crédits nécessaires en vue de conclure une entente directe et définitive avec les propriétaires lésés par le périmètre de protection, NASA et M. Pierre Kipfer, par le rachat, par l'Etat de Neuchâtel, du capital-actions de NASA pour un montant total de 2.600.000 francs.

Il convient de relever que le fonds cantonal des eaux, institué par la loi du 23 juin 1999, lorsqu'il aura été alimenté, ne pourra prendre en charge que les frais résultant de la délimitation des zones et périmètres de protection, à l'exclusion des frais d'acquisition des droits réels nécessaires ou les indemnités à verser

en cas de restriction du droit de propriété (art. 11 du règlement d'utilisation du fonds cantonal des eaux, du 24 novembre 1999).

Nous avons aussi examiné le risque de créer un précédent, ce qui ne nous semble pas être le cas puisqu'il s'agit d'une situation particulière. Il convient en effet de rappeler que l'extraction industrielle de l'asphalte remonte au siècle dernier. A cette époque, il n'y avait pas de loi sur la protection des eaux, ni de loi sur l'aménagement du territoire. En outre, c'est précisément cette exploitation industrielle qui a permis de mettre en évidence l'importance et la qualité de cet aquifère. Ce n'est que suite à l'adoption de la première loi sur la protection des eaux, du 8 octobre 1971 et de celle sur l'aménagement du territoire, du 2 juin 1979, qu'il y a lieu de faire coïncider les plans d'aménagement avec les zones ou périmètres de protection des eaux souterraines. C'est exactement ce qui se passe en l'espèce: il s'agit de procéder à une pesée des intérêts divergents entre le maintien d'une zone industrielle existante ou la protection d'une importante réserve d'eau potable. Dans la mesure où les installations industrielles existantes ne sont plus utilisées à leur fin première, il va de soi que l'intérêt public à la protection de l'aquifère l'emporte. Il faut toutefois en payer le prix.

Nous sommes actuellement en négociations avec la ville de La Chaux-de-Fonds, qui a sollicité le renouvellement de la concession dont elle bénéficie, venue à échéance le 31 janvier 2000. Les négociations portent sur une participation financière de la part de la ville de La Chaux-de-Fonds, en sa qualité de bénéficiaire de la concession.

5. CONCLUSION

En conclusion, il apparaît que la meilleure solution pour l'Etat consiste à conclure une entente directe avec NASA, ayant valeur de décision définitive, permettant d'acquérir son capital-actions pour un montant de 2.600.000 francs, sous réserve de la participation financière de la ville de la Chaux-de-Fonds ou de celle de tout autre concessionnaire potentiel qui viendra en déduction.

Dans ce but, nous vous demandons de bien vouloir prendre en considération le présent rapport et d'accepter le projet de décret ci-après.

Veillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 9 février 2000

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,

Le chancelier,

P. HIRSCHY

J.-M. REBER

Décret

**portant octroi d'un crédit de 2.600.000 francs destiné à l'acquisition
du capital-actions de la société Neuchâtel Asphalte S.A.**

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu la loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux), du 24 janvier 1991,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 9 février 2000,

décète:

Article premier Un crédit de 2.600.000 francs est accordé au Conseil d'Etat en faveur de l'acquisition du capital-actions de la société Neuchâtel Asphalte S.A. (NASA), société anonyme ayant son siège à Travers, représentée par son administrateur unique, M. Pierre Kipfer.

Art. 2 Ce versement est soumis à la condition que la transaction entre l'Etat et NASA constitue une entente directe, valant décision définitive au sens de l'article 32 LEXUP.

Art. 3 Le Conseil d'Etat est autorisé à se procurer, éventuellement par la voie de l'emprunt, les moyens nécessaires à l'exécution du présent décret.

Art. 4 Le crédit sera amorti conformément aux dispositions du décret concernant l'amortissement des différents postes à l'actif des bilans de l'Etat et des communes, du 23 mars 1971.

Art. 5 ¹Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

²Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

La présidente, *Les secrétaires,*