

12.150

2 octobre 2012

Interpellation du groupe libéral-radical**Aménagement du territoire – Veut-on introduire le droit d'emption par la petite porte?**

Le Conseil général de Chézard-St-Martin vient d'adopter son nouveau plan d'aménagement local.

Dans ce contexte, certains terrains ont été maintenus en zone constructible à la condition expresse que leurs propriétaires signent avec la commune une promesse de construction de droit d'emption. Cela donne le droit à la collectivité publique d'acquiescer ledit terrain, pour un prix défini à l'avance, dans l'hypothèse où le terrain ne serait pas construit dans un délai de 5 ans à compter de la signature du pacte d'emption. Le droit d'emption est prévu cessible, ce qui signifie que la commune peut offrir la possibilité d'acquiescer le terrain concerné à qui bon lui semble.

Cette exigence du SAT découlerait de la fiche de coordination U-11 du plan directeur cantonal adopté par le Conseil d'Etat en juin 2011.

A notre connaissance, un tel droit ne figure pas dans la législation cantonale. Ni dans la législation fédérale d'ailleurs.

Dès lors, le Conseil d'Etat peut-il répondre aux questions suivantes:

- Approuve-t-il la pratique du SAT visant à contraindre les communes à signer de tels pactes d'emption préalablement à l'adoption d'un plan d'aménagement local?*
- Si oui, sur quelle base légale s'appuie une telle pratique?*
- Quelle analyse fait le gouvernement du respect de la garantie de la propriété dans de tels cas?*

Signataires: M.-A. Nardin, F. Monnier, J.-B. Wälti, C. Hostettler, D. Cattin, A. Obrist, P.-A. Steiner, E. Wildi-Ballabio, J.-P. Steudler, C. Gueissaz, S. Menoud, B. Haeny, J.-C. Guyot, Ph. Bauer, D. Humbert-Droz, P.-A. Monnard, R. Walther, J.-F. de Montmollin, A. Meyrat, C. Guinand, O. Haussener, Ph. Haeberli, J. Frésard, Y. Botteron, P. Zurcher, B. Keller, H. Frick, J.-J. Wenger, P. Sandoz et S. Brammeier.

Réponse écrite du Conseil d'Etat, distribuée en session le 7 novembre 2012

L'interpellation déposée par le groupe libéral-radical s'interroge sur la pratique du service de l'aménagement du territoire visant à demander aux communes de procéder par la conclusion d'un droit d'emption en sa faveur portant sur les terrains non bâtis lors de la révision des plans d'aménagement, notamment celui de la commune de Chézard-Saint-Martin.

Le Conseil d'Etat approuve-t-il la pratique du SAT visant à contraindre les communes à signer de tels pactes d'emption préalablement à l'adoption d'un plan d'aménagement local?

Le rapport n° 11.042 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'aménagement du territoire du 14 septembre 2011 dont votre conseil a pris acte mentionne que les réserves de terrains à bâtir non construits du canton sont de l'ordre de 270 ha et correspondent grosso modo à 37'000 habitants, voire 45'000 habitants si l'on considère les terrains partiellement construits. Ces surfaces devraient théoriquement permettre d'accueillir aisément la croissance démographique attendue à l'horizon 2040, soit un canton à 200'000 habitants. Les surfaces identifiées ne sont pas toutes correctement localisées, ni disponibles. C'est à travers les processus de révision des plans d'aménagement que communes et canton dimensionnent les plans d'aménagement, tentent de localiser les surfaces selon le développement souhaité et visent à assurer que les terrains se construisent. La thésaurisation foncière, qui n'est pas une particularité neuchâteloise, s'est traduite par le passé par des affectations complémentaires, un étalement urbain et en conséquence des frais d'équipement et d'exploitation de ceux-ci plus onéreux pour les collectivités publiques.

La révision du plan d'aménagement de la commune de Chézard-Saint-Martin est effectivement en cours. Le plan actuel de la commune date de 1975. Une première tentative de révision a fait long feu en 2008. Indépendamment de la fusion des communes du Val-de-Ruz, il est apparu opportun de soutenir l'avancement de ce dossier afin que ce territoire soit géré par un outil d'aménagement actualisé. Cependant, vu le nouveau contexte géopolitique du Val-de-Ruz, il a également été jugé pertinent de conserver au maximum la marge de manœuvre des nouvelles autorités. En conséquence, la procédure actuelle a été considérée en tant que révision partielle du plan à venir.

Dans un tel cas, il est expressément prévu par la fiche U_11 du plan directeur cantonal que les surfaces affectées à la construction doivent en principe être compensées par d'autres surfaces et que leur constructibilité doit être garantie par le biais d'un droit d'emption en faveur de la commune. Si le propriétaire ne parvient pas à réaliser son projet, la commune dispose ainsi d'une solution pour disposer de ces surfaces.

En conséquence, nous ne pouvons que constater que ce qui a été pratiqué par la commune de Chézard-Saint-Martin et le service de l'aménagement du territoire découle du plan directeur cantonal et vise à remplir le mandat de planification.

Sur quelle base légale s'appuie une telle pratique?

Le droit d'emption est un instrument de gestion du foncier de droit privé à disposition tant des acteurs privés que de l'Etat ou des communes que ceux-ci ont loisir de mobiliser dans le cadre de la mise en œuvre des politiques publiques qu'ils conduisent.

L'article 15 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire prévoit expressément que les terrains affectés à la zone à bâtir sont ceux qui seront nécessaires à la construction et équipés durant les 15 prochaines années. L'article 3 de la même loi précise que les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques seront aménagés en fonction des besoins de la population et verront leur étendues limitées. Finalement, l'article 1 de la LAT prévoit comme premier principe qu'il sera fait un usage mesuré du sol.

En conséquence, les terrains affectés à la zone à bâtir, correspondant aux besoins, doivent pouvoir être construits durant la durée de vie du plan d'aménagement. Si son propriétaire n'est pas en mesure de réaliser un projet, il est opportun que la collectivité puisse y suppléer. Comme les plans d'aménagement ne sont généralement pas sous-dimensionnés, il y a concurrence entre les terrains pouvant être affectés à la zone d'urbanisation et il est compréhensible que la commune retienne en priorité ceux lui offrant la plus grande souplesse pour la future gestion de son territoire.

Comme il ne s'agit pas d'un droit conféré de manière unilatérale par le droit public à la commune comme pourrait l'être le droit de préemption en zone d'utilité publique en application de l'article 50 LCAT, nous sommes d'avis qu'une base légale spécifique n'est pas nécessaire pour permettre à une commune de conclure un droit d'emption.

A contrario, le projet vaudois dont il est fait état dans le texte de l'interpellation visait à octroyer, sans consentement du propriétaire foncier, un tel droit. Dans un tel cas, l'atteinte à un droit fondamental est patent et nécessite au sens de l'article 36 Cst une base légale et en conséquence un débat au sein de cette assemblée.

Quelle analyse fait le gouvernement du respect de la garantie de la propriété dans de tels cas?

Il découle de la garantie de la propriété foncière offerte par la constitution qu'une pleine indemnité est due en cas d'expropriation, que cette dernière soit formelle ou matérielle. Si le fait que la commune exerce son droit d'emption puisse être assimilé à une expropriation, le montant de l'indemnité a été en quelque sorte discuté et correspond à celui fixé dans le contrat.

Pour le reste, le texte de l'interpellation laisse entendre que les propriétaires fonciers n'auraient pu se sentir entièrement libres de contracter ou non et en conséquence disposer librement de leur bien, tant les enjeux financiers sont importants. Il convient de mettre ceci en regard avec le fait que nul ne dispose d'un droit à voir son terrain affecté à la zone constructible, ou confirmé dans une telle zone si le dimensionnement du plan est trop important. Si, en sus, aucun équipement n'a été réalisé et qu'aucune planification n'a été effectuée ou permis de construire délivré, le tribunal fédéral a, à maintes reprises, dit qu'une indemnité pour expropriation matérielle n'est pas acquise. Si le premier plan d'affectation communal sanctionné était, comme nombre d'entre eux, surdimensionné et contraire à la LAT, la question sera analysée sous l'angle d'un non classement et non d'un déclassement. Les critères n'en seraient que plus sévères.

En conclusion, nous sommes d'avis que les propriétaires fonciers ayant conclu un droit d'emption ont agi librement et certainement pas fait une mauvaise affaire dans la mesure où, si le plan de la commune de Chézard-Saint-Martin suit son cours, ils disposeront de biens-fonds affectés par un plan conforme à la LAT et offrant ainsi des garanties accrues quant à la valeur de leurs objets.