



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi adaptant la législation cantonale à l'accord
intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine
des constructions (AIHC)**

(Du 3 septembre 2012)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Le présent rapport a pour but principal de vous soumettre une adaptation de la législation cantonale à la nouvelle terminologie prévue par l'accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC) auquel le canton a adhéré en 2010.

Le canton de Neuchâtel a fixé, en 1997, des règles relatives aux dimensions des constructions dans le règlement d'exécution de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire qui s'appliquent à l'ensemble du territoire cantonal. Quant à l'AIHC, il a pour but une harmonisation au niveau des cantons suisses qui y ont adhéré.

Conformément à l'AIHC, le canton est libre de renvoyer, dans sa législation, à tout ou partie des notions et méthodes de mesures. En revanche, il ne peut pas renoncer à intégrer une des notions de l'AIHC et la remplacer par des dispositions cantonales propres. Il vous est proposé de reprendre, au niveau cantonal, l'ensemble des notions et méthodes de mesures afin que les communes disposent d'un choix comme c'est déjà le cas aujourd'hui. Selon la législation cantonale, les communes peuvent fixer la hauteur ou le volume des constructions en utilisant l'une ou l'autre des dispositions prévues par le règlement d'exécution de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire.

Le Département de la gestion du territoire (DGT) a décidé de faire établir, à l'intention des communes, un règlement-type d'aménagement et de constructions afin de les aider à passer des anciennes notions aux nouvelles ainsi qu'à reprendre les règles les plus appropriées pour leur territoire.

Quelques dispositions visant à simplifier et à accélérer la procédure de planification aux niveaux cantonal et communal sont également proposées dans le présent rapport.

1. INTRODUCTION

Le 22 septembre 2005, l'assemblée générale de la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) a adopté l'AIHC.

Selon l'article premier de cet accord, les cantons harmonisent les notions et méthodes de mesure dans leur droit de l'aménagement du territoire et de la construction.

Par décret du 2 novembre 2010, le Grand Conseil du canton de Neuchâtel a décidé d'adhérer à cet accord (cf. RSN 720.5).

Aujourd'hui, neuf cantons ont adhéré à l'AIHC. Il s'agit des cantons d'Argovie, Bâle-Campagne, Berne, Fribourg, Grisons, Thurgovie, Neuchâtel, Schaffhouse et Uri. Suite à l'adhésion de six cantons, l'accord est entré en vigueur en 2010. La séance constitutive a eu lieu le 26 novembre 2010.

L'Autorité intercantonale sur l'harmonisation de la terminologie dans le domaine de la construction (AIHTC) a été constituée. L'AIHTC se compose des membres de la DTAP qui représentent les cantons parties à l'accord.

En adhérant à cet accord, le canton de Neuchâtel s'est engagé à ne pas adopter, dans sa législation, de dispositions en contradiction avec l'une des notions ou méthodes de mesures prévues par celui-là. Il est toutefois libre de reprendre tout ou partie des éléments précités.

Selon l'article 2 de l'accord initial, les cantons devaient adapter leur législation d'ici à fin 2012. L'AIHTC a prolongé ce délai à fin 2015 pour les cantons qui adhèrent après 2010. Pour bénéficier d'un délai à fin 2015, le canton de Neuchâtel a adressé une demande à l'AIHTC.

Finalement, les cantons doivent fixer des délais pour l'adaptation des plans d'affectation. Des dispositions transitoires sont donc prévues pour l'adaptation des plans d'aménagement communaux, des plans spéciaux et des plans de quartier ainsi que des plans d'affectation cantonaux.

Dans la 2^{ème} partie de 2011, la DTAP et l'AIHTC ont mandaté un bureau pour qu'il établisse un commentaire des dispositions de l'AIHC. Un premier document avait certes déjà été réalisé au moment de l'élaboration de l'AIHC. Il est cependant apparu important aux cantons ayant adhéré, mais aussi à l'AIHTC et à la DTAP, de l'adapter et de le compléter afin qu'il réponde aux questions et problèmes rencontrés par les cantons lors de la mise en œuvre de l'AIHC. Ce document sera donc une aide pour les cantons et les communes mais servira également aux architectes et à toute personne utilisant les notions de l'AIHC. Il faut préciser que ce document n'aura pas une portée contraignante. Il devrait être disponible d'ici à l'automne 2012.

2. CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA MODIFICATION

La raison principale du présent rapport est l'intégration de l'AIHC dans la législation cantonale. Il s'agit d'adapter la terminologie actuelle (notions et méthodes de mesure) à celle de l'accord et de modifier toute disposition cantonale qui pourrait être contraire à celui-ci.

La présente modification vise également à définir au niveau cantonal des dispositions applicables sur tout le territoire pour en simplifier l'application.

Finalement, il est apparu nécessaire d'introduire quelques dispositions nouvelles visant notamment à simplifier la procédure d'adoption des plans d'affectation.

2.1. Structure législative actuelle

La loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991, fixe le contenu minimum des plans d'affectation communaux. Elle se réfère à différentes notions telles que gabarits, degré d'utilisation du sol, hauteur et longueur, qui sont ensuite définies dans le règlement d'exécution de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (RELCAT). Ce dernier précise par exemple ce qu'il faut entendre par degré d'utilisation du sol puis la manière de calculer le taux d'occupation du sol, la densité et l'indice d'utilisation du sol.

L'ensemble des méthodes de mesures précitées sont dorénavant définies dans l'AIHC. Ainsi, les anciennes notions sont remplacées par les nouvelles de la manière suivante:

- le taux d'occupation du sol par l'indice d'occupation du sol;
- l'indice d'utilisation du sol par l'indice brut d'utilisation du sol;
- la densité par l'indice de masse;
- l'indice d'espaces verts par l'indice de surfaces vertes;
- les gabarits par les distances entre bâtiments et les distances aux limites.

Nous reviendrons ci-après sur les différences principales entre les notions actuelles et celles de l'accord.

Nous vous proposons de garder la systématique actuelle de sorte que c'est principalement le RELCAT qui est adapté et qui reprend les définitions de l'AIHC. Seuls quelques articles de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire ainsi que d'autres lois telles que la loi sur les constructions ou la loi sur l'énergie sont touchés. Ce sont ces modifications qui font l'objet du présent rapport.

Cependant, afin de vous permettre de comprendre les modifications qui seront apportées tant aux lois qu'au règlement cantonal, un projet de RELCAT a déjà été établi et les modifications prévues figurent en annexe dans un tableau comparatif. Il sera encore complété afin de tenir compte du commentaire de l'AIHC qui sera établi par l'AIHTC et terminé après l'adoption par le Grand Conseil de la présente loi.

2.2. Mandat et objectifs

Comme déjà indiqué ci-dessus, le Département de la gestion du territoire a estimé nécessaire d'examiner les conséquences de l'adhésion à l'AIHC tant au niveau cantonal que communal. L'AIHC devra en effet être repris par les communes dans leurs plans et règlements d'affectation. Le département a donc jugé opportun d'élaborer également un règlement-type communal d'aménagement et de constructions (ci-après règlement-type) afin de faciliter la tâche des communes. Il sera finalisé après l'adoption par le Grand Conseil de la présente loi.

Le service de l'aménagement du territoire (ci-après SCAT) s'est fait accompagner dans ses réflexions par le bureau RWB, Neuchâtel SA, mandaté par le Département de la gestion du territoire. Le mandataire s'est adjoint les compétences de deux experts externes, à savoir M. Christophe Cueni, pour les aspects juridiques et M. Emmanuel Contesse, du bureau Natura, pour les questions liées à la biodiversité.

L'analyse du mandataire a porté en particulier sur les règlements d'aménagement et de constructions actuels, puis sur les problèmes que pourraient rencontrer les communes avec les nouvelles notions. Le mandataire a aussi apporté les éléments nécessaires pour que des valeurs quantitatives puissent être fixées dans le RELCAT, en particulier pour les petites constructions, les annexes et les constructions partiellement souterraines. De plus, il a examiné quelles notions de l'AIHC étaient les plus adéquates pour remplacer les anciennes.

Enfin, selon la démarche convenue entre le mandataire et le service, le règlement-type devait pouvoir être testé dans une commune. Le bureau RWB ayant été aussi mandaté par la commune de Val-de-Travers pour élaborer un nouveau plan d'aménagement, des tests ont déjà pu être faits avec les plans d'aménagement des villages de cette commune et seront poursuivis avant la finalisation du règlement-type.

2.3. Participation des acteurs

Un groupe de suivi externe a été constitué afin de discuter des propositions faites par le SCAT et de les analyser, mais aussi de faire part audit service de ses remarques.

Il comprend:

- deux aménagistes FSU;
- pour les architectes, un représentant du groupement des architectes neuchâtelois (GAN) et deux de la société des ingénieurs et des architectes (SIA);
- un architecte -conseil;
- pour les trois villes, l'architecte communal de la ville de la Chaux-de-Fonds accompagné, selon les séances, de la responsable des permis ou de l'urbaniste communal;
- pour les communes et l'Association des communes neuchâteloises, l'administrateur de la commune de La Tène et un conseiller communal de Val-de-Travers;
- pour les services cantonaux: le conservateur de la nature du service de la faune, des forêts et de la nature (SFFN), le conservateur cantonal et une collaboratrice scientifique de l'office de la conservation des monuments et des sites (OPMS), l'aménagiste cantonal, le responsable de la section aménagement local, un architecte et une juriste du SCAT.

Le groupe s'est réuni à trois reprises: la première pour établir le diagnostic des instruments d'aménagement communaux, la deuxième pour une validation de celui-ci et pour une présentation des notions de l'AIHC et la troisième pour une discussion sur les propositions de modifications législatives et réglementaires. Le groupe a pu ensuite faire part de ses remarques et observations. Il continuera à suivre les travaux de finalisation du règlement-type.

2.4. Diagnostic des règlements communaux d'aménagement

Avant de finaliser le présent rapport et le projet de RELCAT, il est apparu important de faire le diagnostic des règlements communaux d'aménagement et de ceux de construction actuellement en vigueur.

Les points soulevés par le diagnostic ont permis de rédiger les modifications de la LCAT et le projet de RELCAT mais aussi de fixer les objectifs à prendre en compte pour l'élaboration du règlement-type (cf. chapitre 4 ci-après).

Le diagnostic a notamment mis en évidence les définitions différentes données par les communes pour une même notion, ce qui peut engendrer des problèmes pour les praticiens. Pour cette raison, il est proposé de fixer des valeurs quantitatives dans la législation cantonale pour certaines constructions et éléments de construction tout en laissant la possibilité aux communes d'en adopter d'autres dans des cas spécifiques et pour tenir compte de circonstances locales particulières (cf. 3.5 ci-après).

Le diagnostic a permis aussi de constater que les règlements d'aménagement communaux contenaient souvent de nombreuses règles pour déterminer les dimensions des constructions (la longueur, les gabarits, plusieurs dispositions pour la hauteur, le taux d'occupation du sol, la densité). Les règlements sont ensuite souvent complétés pour répondre à une problématique spécifique. L'addition de dispositions, dont la cohérence entre elles n'est pas toujours assurée, n'est pas forcément de nature à permettre un environnement construit de qualité et peut engendrer des dérogations lors de demandes de permis de construire. Il vous est ainsi proposé de demander une seule mesure d'utilisation du sol à l'article 59, alinéa 1 LCAT (contenu obligatoire des plans d'aménagement). Si les communes décident de fixer des règles relatives à la hauteur, elles seront aussi invitées à avoir recours à une seule méthode de mesures. De plus, il est apparu important de proposer aux communes des combinaisons de règles minimales et de le faire dans le règlement-type selon les différents types de zone (cf. point 4 ci-après).

3. PRINCIPALES MODIFICATIONS

3.1. Choix des notions

A la question de savoir s'il convenait de reprendre dans le canton de Neuchâtel l'ensemble des notions et méthodes de mesures de l'AIHC, le SCAT, ainsi que le groupe de travail, ont répondu positivement. Dans le projet de RELCAT figurent donc les trente notions et méthodes de mesure.

Les communes pourront ensuite choisir celles qui répondent le mieux à leurs objectifs d'aménagement et d'urbanisme et qui sont adaptées aux circonstances locales tout en évitant le cumul de règles (cf. 2.5 ci-avant et chapitre 4).

S'agissant des indices, il faut rappeler que le Grand Conseil a décidé d'adhérer sans réserve à l'AIHC, de sorte qu'il n'est plus possible de maintenir l'indice d'utilisation du sol actuel.

3.2. Protection de la situation acquise

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral et du Tribunal administratif neuchâtelois, la protection de la situation acquise, déduite de la garantie de la propriété et du principe de non-rétroactivité des lois, commande que de nouvelles dispositions restrictives ne puissent être appliquées à des constructions autorisées conformément à l'ancien droit, que si un intérêt public important l'exige et si le principe de la proportionnalité est respecté (ATF non publié du 04.08.2005 [1P.275/2005] et ATA du 13 décembre 2005, TA.2005.186).

Le droit constitutionnel n'offre cependant qu'une protection minimale de la situation acquise car, lorsque ces conditions d'application sont réunies, il se borne à autoriser le maintien du bâtiment et son entretien normal; la garantie constitutionnelle ne s'étend pas aux transformations, rénovations, changements d'affectation ou reconstructions qui, à défaut de règles cantonales spéciales, sont soumis au nouveau droit (Pfammatter, La protection des situations acquises en zone à bâtir selon le droit fribourgeois des constructions, in RFJ 2002, p.319-320). Les cantons peuvent assurer cette protection dans une mesure plus étendue; ils ne sauraient cependant - en autorisant sans restriction non seulement le maintien et l'entretien normal, mais aussi la rénovation, la transformation, l'agrandissement, voire la reconstruction totale d'un ancien bâtiment - aller à l'encontre des exigences majeures de l'aménagement du territoire (ATF 113 la 119 cons.2a).

Le Tribunal administratif a considéré que le droit neuchâtelois actuel ne réglementait pas expressément le sort des constructions qui n'étaient plus conformes aux normes de ces zones (RJN 2006 p.231). Cela signifie que le législateur cantonal n'a pas étendu la protection minimale de la situation acquise au-delà du maintien et de l'entretien normal d'une construction qui n'est plus conforme aux nouvelles dispositions. Par conséquent, des transformations ou des agrandissements de ces constructions ne pouvaient être autorisés qu'aux conditions prévues pour une dérogation au sens de l'article 40 de la loi sur les constructions (LConstr.).

L'AIHC modifie la façon de calculer la hauteur des constructions, les distances aux limites, les dimensions des constructions, etc.

Afin de s'assurer que la plupart des constructions seront conformes au nouveau règlement communal, le règlement-type proposera aux communes d'augmenter quelque peu les indices dans leur plan d'aménagement. Il n'est toutefois pas exclu que certaines constructions deviennent non conformes aux nouvelles règles fixées tant par la commune que par le canton dans le RELCAT. Il est donc important que les constructions existantes et conformes à l'ancien plan d'aménagement, mais aussi aux anciennes dispositions du règlement d'exécution de la loi sur les constructions, puissent bénéficier du principe de la garantie de la situation acquise au-delà de la protection minimale prévue par la Constitution fédérale. De plus, il ne sera alors plus nécessaire de solliciter une demande de dérogation au sens de l'article 40 LConstr., ce qui simplifiera bon nombre de demandes de permis de construire.

3.3. Mesures d'utilisation du sol

Au chapitre 8, intitulé "mesures d'utilisation du sol", l'AIHC prévoit les indices suivants:

- l'indice brut d'utilisation du sol (IBUS) qui est le rapport entre la somme des surfaces de plancher et la surface de terrain déterminante;
- l'indice de masse (IM) qui correspond au rapport entre le volume bâti au-dessus du terrain de référence et la surface de terrain déterminante;
- l'indice d'occupation du sol (IOS) qui est défini comme le rapport entre la surface déterminante de la construction et la surface de terrain déterminante;
- l'indice de surfaces vertes (IVer) qui est le rapport entre la surface verte déterminante et la surface de terrain déterminante.

L'indice brut d'utilisation du sol est celui qui diffère le plus de l'indice actuel correspondant, soit l'indice d'utilisation du sol (IUS). Pour calculer l'IBUS, toutes les surfaces de plancher (y compris les surfaces utiles secondaires soit garages souterrains, caves, buanderies) sont prises en compte alors que pour l'IUS, seules les surfaces de plancher utiles (à l'exception des surfaces non utilisables pour l'habitation, soit celles de caves, greniers, buanderies, etc.) le sont. Le nouvel indice a l'avantage d'être facile à calculer. Il s'agira cependant d'adapter les prescriptions chiffrées se trouvant dans les plans d'aménagement actuels.

Pour tenir compte du fait que le nouvel indice englobe les surfaces utiles secondaires, les communes pourront par exemple:

- augmenter la valeur de l'indice actuel,
- déterminer une part de surfaces utiles secondaires (cf. article 59 lettre m),
- fixer un indice global et une valeur maximum pour la surface utile principale ou
- fixer des indices bruts d'utilisation du sol distincts, par exemple pour les surfaces de plancher au-dessus du sol ou pour les surfaces de plancher souterraines (comme le préconise le canton de Berne).

Dans tous les cas, il sera important que les communes fassent des réflexions quant aux densités bâties souhaitées pour les différentes zones.

Comme c'est le cas actuellement, les communes pourront toujours utiliser l'indice de masse (densité actuelle) pour définir le volume des constructions. Elles ne seront donc nullement contraintes d'avoir recours à l'IBUS.

3.4. Distances aux limites et entre bâtiments

L'adhésion à l'AIHC a pour conséquence que les gabarits doivent être remplacés par les distances à la limite et entre bâtiments. Ceci constitue la modification la plus importante, tant sur le plan matériel que sur le plan pratique.

Les gabarits fixaient la distance des bâtiments par rapport aux limites et entre bâtiments en fonction de la hauteur effective de ceux-ci. Comme indiqué par le Conseil d'Etat dans son rapport au Grand Conseil à l'appui d'un décret portant adhésion à l'accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC), du 23 juin 2010, *des distances se rapprochant le plus des gabarits, pourront être fixées en divisant la hauteur moyenne à la corniche (prévue par la réglementation communale) par la tangente du gabarit (soit par exemple 1,73 pour un gabarit de 60 degrés).*

Les communes devraient donc avoir le choix de déterminer des distances aux limites des manières suivantes:

- hauteur totale ou de façade réglementaire divisée, par exemple, par 1,73,
- hauteur totale ou de façade effective du bâtiment projeté divisée par ce même chiffre ou
- distance en mètres.

La troisième solution ci-dessus est simple à calculer et à vérifier. Les cantons faisant déjà usage de la distance à la limite et entre bâtiments ont généralement recours à cette façon de la déterminer. Fixer la distance à la limite en fonction de la hauteur totale ou de façade effective du bâtiment permettra de reprendre en partie le système des gabarits tout en restant conforme à l'AIHC.

Les distances aux limites correspondent aux distances entre la projection du pied de façade et la limite de la parcelle. Elles se mesurent perpendiculairement à la projection du pied de façades, reportée sur un plan cadastral. Quant aux dispositions relatives aux gabarits, elles prévoyaient que la trace du gabarit est représentée par son intersection avec le terrain naturel.

Il convient de préciser que les gabarits impliquaient l'établissement d'un relevé topographique précis du terrain naturel. De tels documents n'ont cependant pas systématiquement été déposés par les requérants, ni exigés par les autorités, à tout le moins lorsque la trace au sol des gabarits figurant sur le plan de situation ne se trouvait pas trop proche de la limite parcellaire voisine. Par conséquent, la trace au sol du gabarit ne pouvait pas être toujours vérifiée avec précision par les autorités en charge du contrôle des permis de construire. Ces années prochaines, en raison de la densification et de la raréfaction des terrains, la construction se fera de plus en plus sur des parcelles non bâties ou partiellement non bâties comprises dans un tissu déjà construit, ce qui donnera lieu à des contestations plus nombreuses de voisins. La production et le contrôle des relevés de terrain et des traces au sol des gabarits auraient dû être précisées.

Suite à plusieurs contestations de voisins et au constat que les gabarits n'étaient pas toujours dessinés de manière exacte, le Conseil d'Etat a déjà décidé, en 2009, de simplifier le calcul des gabarits en prévoyant que les gabarits devaient s'appliquer perpendiculairement aux façades. Le système des distances étant plus simple, il permettra d'éviter des contestations de voisins lors de demandes de permis de construire.

3.5. Valeurs quantitatives

L'AIHC prévoit la possibilité de fixer des valeurs quantitatives pour certains types de constructions ou d'éléments de bâtiments. Il s'agit des dimensions pour les annexes et petites constructions (cf. Annexe 1 de l'AIHC, Notions et méthodes de mesure, 2.1 et 2.2), mais aussi de la hauteur des constructions considérées comme partiellement souterraines, ou des dimensions des saillies et retraits. Les valeurs ont été déterminées soit par référence à la pratique du canton de Neuchâtel et aux règlements actuels des communes neuchâteloises, soit par référence aux valeurs que connaissent les cantons ayant adhéré et déjà mis en œuvre l'AIHC.

La détermination des valeurs sur le plan cantonal poursuit l'objectif d'uniformisation précité. Les valeurs introduites s'appliquent, en principe, obligatoirement dans l'ensemble du canton. Il existe toutefois des circonstances qui demandent de pouvoir les différencier dans certains secteurs. C'est pourquoi le projet de RELCAT prévoit la possibilité, pour les communes, de déterminer des valeurs plus restrictives ou différentes, pour certaines notions, dans leurs plans d'aménagement, plans spéciaux, plans d'alignement et plans de quartier lorsque des circonstances particulières le justifient.

4. MISE EN ŒUVRE DE L'AIHC PAR LES COMMUNES

Les communes devront adapter leurs plans d'affectation à l'AIHC. Afin de faciliter leur tâche, un projet de règlement-type est en cours d'élaboration. Il comprendra tant des dispositions d'aménagement que de constructions dans la mesure où il est apparu nécessaire de fusionner le règlement d'aménagement (prévu par la LCAT) et celui des constructions (pris en application de la LConstr.)

S'agissant de l'AIHC, le règlement-type aidera les communes à passer des anciennes notions aux nouvelles (par exemple de l'indice d'utilisation du sol (IUS) à l'indice brut d'utilisation du sol (IBUS)), à mieux comprendre les interactions entre les différentes notions de l'AIHC et à choisir les dispositions les plus adaptées à leur territoire. Par la combinaison appropriée de règles et l'adaptation des valeurs quantitatives, l'introduction de l'AIHC pourra se faire sans difficulté majeure pour les communes.

Il est aussi apparu opportun de rechercher une harmonisation et simplification des règlements communaux. Des combinaisons de règles, par type de zone, seront donc proposées aux communes, tout en les invitant à tenir compte des spécificités locales là où cela est nécessaire. Il leur sera indiqué quelles méthodes de mesures sont plus appropriées et lesquelles ne sont pas indispensables dans certaines zones. Des articles-types seront rédigés et pourront aussi être repris par les communes.

De plus, le règlement-type contiendra un commentaire des articles et des explications générales. Pour tenir compte du souhait de nombreuses communes de faire figurer des références aux lois cantonales et fédérales dans leur règlement, le règlement-type renverra à celles-ci mais sous forme de notes de bas de page. Ceci présentera l'avantage de ne pas alourdir le règlement communal ou de le rendre erroné dès que la disposition cantonale est modifiée.

Afin d'harmoniser la terminologie des différentes zones communales, les communes seront invitées à se référer à une légende-type pour le plan d'aménagement. Cette démarche se justifie aussi par les modèles de géodonnées minimaux établis par la Confédération, en application de la loi fédérale sur la géoinformation qui a pour but que les autorités fédérales, cantonales et communales, les milieux économiques, la population et les milieux scientifiques disposent rapidement, simplement et durablement, de géodonnées mises à jour, au niveau de qualité requis et à un coût approprié, couvrant le territoire de la Confédération suisse en vue d'une large utilisation.

Le règlement-type fera également des propositions aux communes pour l'adaptation de leurs plans de quartier à l'AIHC.

Enfin, il tiendra compte du commentaire qui sera réalisé sur mandat de l'AIHTC. Il sera ensuite mis en consultation auprès du groupe de suivi externe, des aménagistes et des architectes-conseil. Il est prévu de le mettre à disposition des communes au début de l'année 2013.

5. RESULTAT DE LA CONSULTATION

La consultation a eu lieu du 25 mai 2012 au 10 juillet 2012. Vingt communes, deux partis politiques (Parti socialiste neuchâtelois et UDC), quatre associations et milieux intéressés (Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie, Chambre immobilière neuchâteloise, Société suisse des ingénieurs et architectes (SIA), et WWF Neuchâtel), ont répondu à la consultation. A cela, il faut ajouter seize services et offices cantonaux ainsi que la cour de droit public du Tribunal cantonal.

L'ensemble des remarques, observations et suggestions ont fait l'objet d'une analyse approfondie. Plusieurs propositions ont été prises en compte et le projet adapté, en particulier le projet de RELCAT.

Pour l'essentiel, les prises de position sont favorables au projet. Les remarques qui ont été le plus souvent exprimées concernent le délai d'adaptation des plans d'affectation, la période transitoire, les gabarits, la garantie de la situation acquise et l'annonce préalable pour le référendum.

Le délai pour l'adaptation des plans d'affectation a été jugé trop court par plusieurs communes. Pour tenir compte de ces remarques, la disposition transitoire mise en consultation a été modifiée en ce sens que le délai supplémentaire que le Conseil d'Etat pourra octroyer n'est plus limité à deux ans.

Plusieurs communes souhaitent que des précisions soient apportées s'agissant de la période transitoire et que des cours soient mis sur pied par le SCAT. Il faut rappeler que les communes ne devront pas appliquer les nouvelles règles de l'AIHC dès l'entrée en vigueur des présentes modifications, mais seulement lorsqu'elles auront adapté leurs plans d'affectation. Des séances d'information et des cours sont également prévus.

S'agissant des gabarits, trois remarques ont été formulées. Une seule commune a fait part de craintes quant à l'abandon des gabarits et une autre qu'il faudrait un temps d'adaptation pour passer des gabarits aux distances aux limites. Quant au parti socialiste neuchâtelois, il rappelle qu'il souhaite que l'on s'approche le plus possible des gabarits en permettant que la distance soit calculée en fonction de la hauteur du bâtiment projeté.

L'introduction de la disposition relative à la garantie de la situation acquise a été saluée. Certains ont cependant exprimé le risque que cette disposition soit interprétée de manière différente selon les communes. Si nécessaire, des directives du département permettront d'apporter une aide aux communes pour la mise en œuvre de cette disposition.

Le service juridique ainsi que le service des communes ont exprimé des réserves quant à l'introduction de cette disposition pour les seuls plans d'affectation communaux. Pour les motifs exprimés ci-après, nous vous proposons toutefois de maintenir cette disposition.

Pour l'élaboration des modifications législatives, le canton a mis en place un processus de participation qui sera poursuivi lors de la finalisation du RELCAT et de l'élaboration du règlement-type. La SIA ainsi que les autres partenaires seront associés à la suite du travail.

6. COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

6.1. Loi sur l'aménagement du territoire (LCAT), 2 octobre 1991 (RSN 701.0)

Article 11 – Report des mesures d'utilisation du sol

Cet article a été adapté à la terminologie de l'AIHC. De plus, selon la disposition actuelle, les reports d'indice ne peuvent se faire qu'entre des terrains affectés à la même zone et contigus. Nous vous proposons d'autoriser des reports entre des terrains se trouvant dans une même zone et situés à proximité l'un de l'autre (par ex. s'ils sont séparés par une route privée, voire une route de desserte à l'intérieur d'un quartier ou s'ils font partie d'un même îlot délimité par des routes).

Nous proposons également de supprimer les termes "non bâti" dans la mesure où ils pouvaient prêter à confusion. Une parcelle déjà bâtie peut tout à fait disposer encore d'un potentiel constructible qui peut être utilisé par le terrain voisin dans le cadre d'un report.

Article 11a – Distance à la limite - Convention entre propriétaires

L'AIHC conduit à l'abandon des gabarits pour la détermination des distances à observer par rapport aux biens-fonds voisins et entre bâtiments. L'article 11a remplace la réglementation sur la limite fictive par des dispositions adaptées à la notion des distances (alinéas 1 et 2).

Les propriétaires pourront convenir que le bâtiment de l'un d'entre eux pourra s'approcher plus de la limite. Le bâtiment de l'autre devra alors s'éloigner d'autant dans la mesure où la distance entre bâtiments doit être respectée. Pour les petites constructions, annexes, constructions souterraines et partiellement souterraines, les propriétaires pourront toutefois prévoir que les distances entre bâtiments ne s'appliquent pas.

Il convient de rappeler que des exigences pourront, le cas échéant, être fixées par l'Etablissement cantonal d'assurance et de prévention en application des directives de protection incendie lors de la demande de permis de construire.

Afin de favoriser une meilleure utilisation du sol et d'offrir aux voisins une certaine liberté, l'alinéa 3 leur donne la possibilité d'implanter leurs bâtiments à la limite cadastrale pour autant que la longueur de bâtiment et le type d'habitation fixés par le plan et règlement d'aménagement soient respectés. Si on accole deux maisons individuelles comprenant chacune trois logements, le bâtiment pris dans son ensemble ne répondra plus à la notion d'habitat individuel, raison pour laquelle le projet prévoit le respect du type d'habitation. Sont en effet considérées comme habitat individuel des constructions comportant au maximum trois logements.

Article 12a – Garantie de la situation acquise à l'intérieur de la zone d'urbanisation

De nombreux cantons connaissent des prescriptions octroyant une garantie de la situation acquise plus ou moins importante par rapport à celle de l'article 26 de la Constitution fédérale. A l'instar des cantons de Fribourg et de Vaud, non seulement des rénovations et agrandissements, mais aussi des changements d'affectation pourront être autorisés avec la disposition qui vous est proposée. Afin de respecter la jurisprudence précitée du Tribunal fédéral, deux conditions doivent toutefois être prévues, soit que la non-conformité au droit en vigueur ne soit pas fondamentalement aggravée et qu'aucun intérêt privé ou public ne s'y oppose.

Cette disposition s'appliquera uniquement aux constructions qui étaient conformes à l'ancien plan d'affectation et qui ont été autorisées par l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire. Elle vise donc les bâtiments dont l'irrégularité est due à un changement du plan d'aménagement communal ou de la réglementation cantonale. Les constructions matériellement illicites ne pourront pas bénéficier de cette disposition.

Les communes ne disposeront plus de la possibilité de régler différemment le principe de la situation acquise dans leur réglementation sous réserve de l'article 59, alinéa 2, lettre n. Lors de la consultation, certaines communes ont souhaité pouvoir exiger la mise en conformité, en zone d'ancienne localité et dans des zones similaires, de constructions qui ne respecteraient pas des règles relatives à la couverture des toitures par exemple. Une disposition a donc été ajoutée. Par règles spécifiques d'esthétique, il faut entendre notamment les règles relatives à la matérialisation des toitures ou des façades. Les communes devront toutefois justifier de l'existence d'un intérêt public et la proportionnalité de la mesure lors de l'adoption de ces règles. De plus, les communes pourront toujours prévoir que la reconstruction de certains bâtiments en zone d'ancienne localité ou zones similaires doit respecter le volume et l'implantation de la construction

initiale. Dans un tel cas, le présent article ne sera pas applicable car la construction ne sera pas considérée comme non conforme au plan d'aménagement.

Les dispositions résultant d'autres lois ont également été réservées. Un propriétaire ne pourra donc pas se référer à cette disposition si la construction ou l'installation doit être assainie ou mise en conformité en application d'une autre loi, par exemple, pour des motifs de protection de l'environnement, de protection contre l'incendie, voire la protection contre les dangers naturels.

Pour les constructions et installations frappées par un alignement routier, les articles 76 et 77 LCAT restent applicables. Pour celles touchées par un autre type d'alignement, une convention de précarité pourra aussi être exigée.

Finalement, la loi sur les constructions fixe des règles de salubrité publique. Il vous est proposé d'ajouter une disposition renvoyant à l'article 12a LCAT pour les pièces habitables. Ainsi, une pièce habitable qui aurait été aménagée avant que la règle des 10 m² ait été prévue, pourra être rénovée sans qu'une dérogation au sens de l'article 40 LConstr. ne soit nécessaire, comme c'est le cas aujourd'hui.

Article 17 – Distances

Il vous est proposé une simple adaptation à l'AIHC.

Article 25 – Mise à l'enquête

Le 27 mars 2012, le Grand Conseil a adopté une modification de la loi sur les constructions afin de régler les délais d'enquête durant les vacances judiciaires. Dans la mesure où un plan d'affectation est parfois mis à l'enquête publique en même temps qu'une demande de permis de construire, l'article 34, alinéas 4 et 5 LConstr. a été repris pour les plans d'affectation cantonaux, mais aussi communaux (cf. articles 93 et 105 LCAT ci-après). Cette modification est aussi de nature à permettre une accélération de la procédure de planification.

Article 30, alinéa 2 – Révision

Parallélisme des formes obligeant, les plans d'affectation cantonaux ne peuvent être modifiés que selon la procédure qui a été suivie lors de leur adoption et ce, quelle que soit la portée de la modification envisagée. Cet article introduit une procédure simplifiée pour les modifications mineures (cf. article 99a LCAT ci-après).

Article 59 – Dispositions du plan

A côté des adaptations de nature rédactionnelle, le projet propose quelques modifications quant au contenu des plans d'aménagement.

Tout d'abord, dans le plan d'aménagement ou les plans spéciaux, les typologies d'habitation doivent obligatoirement être déterminées dans les cas où l'habitation est admise, (art. 59, al. 1, lettre a LCAT). Cette disposition tend à favoriser une occupation densifiée des zones d'habitation et mixtes et à éviter la construction de maisons individuelles dans ces dernières.

De plus, il est prévu que les plans d'aménagement doivent fixer au moins une mesure d'utilisation du sol maximale (art. 59, al. 1, lettre b LCAT). De la sorte, la densité normative des prescriptions peut être limitée à ce qui est indispensable, compte tenu des circonstances et des objectifs poursuivis par la planification communale. Cela permettra de prévenir également l'adoption d'un trop grand nombre de règles qui engendrent ensuite des demandes de dérogations au sens de l'article 40 LConstr.

Dans certains cas particuliers, il sera plus opportun de remplacer la mesure d'utilisation du sol par d'autres notions. Il paraît donc souhaitable que le Conseil d'Etat puisse introduire dans le RELCAT une disposition dispensant de cette obligation.

Finalement, les plans d'aménagement pourront prévoir des alignements et périmètres d'évolution (art. 59, al. 2, lettre l LCAT). Cette modification est justifiée par l'obligation qui sera faite aux communes d'adapter les plans de quartier à l'AIHC (cf. disposition transitoire). L'article 108 LCAT prévoit déjà la nécessité de réexaminer les plans de quartier dans un délai de cinq ans, à tout le moins si, à l'échéance de ce délai, les constructions et infrastructures ne sont pas réalisées.

L'introduction dans la législation cantonale, puis communale de l'AIHC étendra cette nécessité de réexamen à tous les plans de quartier qui prévoient des notions et méthodes de mesures qui sont en contradiction avec l'AIHC. Dans certains cas, les plans de quartier pourront être simplement abrogés et, dans d'autres, il conviendra de conserver au minimum les règles qui ont donné leur cohérence au quartier, soit par exemple le périmètre d'évolution. La possibilité de fixer des périmètres d'évolution dans le plan d'aménagement permettra d'abroger le plan de quartier, tout en préservant le caractère harmonieux du quartier et son développement.

Lorsque des alignements seront fixés dans un plan d'aménagement à proximité d'une route faisant déjà l'objet d'un plan d'alignement communal, les communes devront assurer la coordination matérielle de ces deux plans.

Finalement, les plans d'affectation pourront fixer une part des surfaces utiles secondaires (cf. paragraphe 3.3 ci-dessus).

Articles 62 et 63 – Constructions et installations hors de la zone à bâtir

A l'instar de ce qui vous a été proposé pour l'article 40 LConstr. en mars 2012, les présents articles sont modifiés afin de préciser les compétences du département. Il est donc supprimé la référence au terme approbation.

Article 67 – Contenu

Il s'agit d'adapter la terminologie à l'AIHC. Il est également introduit la possibilité de fixer des alignements dans le cadre des plans spéciaux. Il faut préciser que la notion d'alignement telle qu'elle découle de l'AIHC est plus large que celle contenue actuellement dans la législation cantonale et qui se limite aux alignements routiers.

Article 68 – Regroupement

La terminologie est adaptée à celle de l'AIHC.

Article 74 – Contenu

Il s'agit de quelques adaptations liées à l'AIHC.

Quant à l'alinéa trois, il prévoit la possibilité pour les autorités adoptant les plans d'alignement de permettre à certains endroits que les saillies empiètent sur les alignements. Si tel n'est pas le cas, les saillies devront respecter les alignements.

Article 75 – Constructions nouvelles

L'article 40 de la loi sur les constructions a été modifié le 27 mars 2012 afin de permettre de déléguer aux communes disposant de moyens de contrôle suffisants la compétence de déroger. Il s'agit d'octroyer à ces communes la même possibilité pour les dérogations aux plans d'alignement communaux.

A l'instar de ce qui vous a été proposé pour l'article 40 LConstr. en mars 2012, le présent article est modifié afin de préciser les compétences du département. Il est donc supprimé la référence au terme approbation.

Article 77 – Transformation et agrandissement

A l'alinéa premier, il est prévu une adaptation de la terminologie et à l'alinéa 4 une délégation de compétences à certaines communes à l'instar de ce qui est prévu à l'article 75.

Article 79 – Définition

Dans des cas particuliers, les plans de quartier pourront déroger à la réglementation communale relative aux types d'habitation sur des parties peu importantes d'un plan de quartier. Il s'agit d'introduire une certaine souplesse lors de l'élaboration desdits plans, notamment lorsque, sur une partie dudit plan, la forme ou la topographie du terrain ne se prête pas à la réalisation de l'habitat prévu. Il faut toutefois que le plan, dans son ensemble, poursuive un objectif de densification. De ce fait, cette condition de densification est expressément prévue à l'article 79. Ne pas fixer de telles conditions aurait pour conséquence d'autoriser des plans de quartier prévoyant par exemple de l'habitat individuel sur l'ensemble du périmètre alors que le Conseil général envisageait une densification du secteur en imposant de l'habitat groupé. Dans la mesure où le plan de quartier suit une procédure d'adoption simplifiée, il ne doit pas pouvoir déroger de manière fondamentale au plan d'aménagement communal. Il appartiendra donc à l'auteur du plan de quartier de démontrer que les possibilités de construire prévues par le règlement d'aménagement communal seront atteintes par le plan de quartier. Il faudra aussi que les types d'habitation prescrits soient respectés de manière prépondérante. Il s'agit de limiter l'application de cette disposition à des secteurs peu importants du plan de quartier.

Les autres modifications prévues à cet article sont de simples adaptations à l'AIHC.

Article 82 – Elaboration

Lors de discussions au sein de la commission parlementaire "constructions", il a été évoqué la possibilité de pouvoir renoncer à l'élaboration d'un plan de quartier lorsqu'un concours a été réalisé. Nous vous soumettons donc une proposition allant dans ce sens.

Article 93 – Mise à l'enquête

Pour les mêmes raisons que celles évoquées à l'article 25 LCAT, il est prévu de fixer des règles spécifiques pour les délais d'enquête durant les vacances judiciaires.

Article 99a – Modification mineure

Cet article introduit, à l'instar du canton de Berne ou du Jura, une procédure simplifiée pour les modifications mineures. Celle-ci se caractérise par le remplacement de la mise à l'enquête par l'accord des voisins et des propriétaires, et à défaut par l'envoi d'un courrier aux personnes touchées.

De plus, cette modification peut être décidée par le Conseil communal en lieu et place du Conseil général. La commune devra toutefois au préalable consulter le SCAT et solliciter le préavis du département.

D'une manière générale, est mineure une modification dont on peut admettre qu'elle n'aurait pas eu d'influence sur la décision du Conseil général. Tel est le cas lorsque le caractère général et les objectifs poursuivis par le plan d'aménagement ou le plan restent inchangés et qu'il est répondu d'une manière similaire aux questions importantes. Cette procédure ne sera pas utilisée pour augmenter les indices ou offrir d'importantes possibilités de construire. En outre, la modification ne doit pas avoir d'incidence sur la protection de l'environnement. Si elle est destinée à corriger des contradictions et erreurs incontestables et qu'elle ne concerne que quelques propriétaires, elle pourra en revanche être autorisée selon cette nouvelle procédure. A titre d'exemples concrets, on peut citer une rectification de limites de zones de peu d'importance. Au final, il appartiendra aux autorités communales et cantonales d'examiner de cas en cas ce qui peut être considéré comme mineur.

Article 105 – Mise à l'enquête

Pour les mêmes raisons que celles évoqués à l'article 25, il est prévu de fixer des règles spécifiques pour les délais d'enquête durant les vacances judiciaires.

Articles 108a et 108b – Révision et modification mineure

L'article 108a introduit une disposition qui existe déjà pour les plans spéciaux et plans d'aménagement. Quant à l'article 108b, il vise à introduire la notion de modification mineure pour les plans de quartier.

Article 127 – Contraventions

Le montant de l'amende a été adapté à celui figurant dans la loi sur les constructions.

Dispositions transitoires

Comme indiqué ci-dessus, en application de l'AIHC, il appartient aux cantons de fixer des dispositions transitoires pour l'adaptation des plans d'affectation cantonaux et communaux.

Le délai de cinq ans permettra à la plus grande majorité des communes d'entreprendre cette adaptation dans le cadre de la révision prévue par la LCAT (art. 60). En effet, les plans d'aménagement dont disposent la plupart des communes datent des années 90 (plans dits "de deuxième génération"). Les trois quarts de ces plans ont plus de 10 ans et près d'un tiers ont plus de 15 ans (cf. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'aménagement du territoire dans le canton, du 14 septembre 2011, figure 31). Il faut noter également que le plan directeur cantonal prévoit aussi l'obligation pour les communes de réexaminer leur plan d'aménagement (Plan directeur cantonal, fiche U_11, Poursuivre une politique d'urbanisation durable).

S'agissant des plans de quartier, ils devront également être adaptés dans le même délai. Comme déjà indiqué, le règlement-type fera des propositions aux communes afin de les aider à retranscrire, si nécessaire, les règles du plan de quartier dans le règlement d'aménagement. Les plans de quartier prévoient souvent des regroupements des constructions au sens des articles 80 et 68 LCAT. Cela permet de fixer les dimensions des constructions par périmètre d'évolution et non par parcelle. Une disposition transitoire est donc prévue pour permettre aux communes qui le jugent nécessaire de reprendre la notion de regroupement des constructions dans le plan d'aménagement.

Le Conseil d'Etat pourra, sur demande de la commune, lui accorder un délai supplémentaire pour réexaminer l'un ou l'autre de ses plans. Il appartiendra à la commune de motiver sa demande par exemple en raison de l'adoption récente de son plan d'aménagement. S'il le juge nécessaire, le Conseil d'Etat pourra fixer des conditions à l'octroi du délai.

Les nouvelles notions et méthodes de mesure s'appliqueront à partir du moment où les plans d'affectation des communes auront été adaptés. Dans l'intervalle, les anciennes notions restent applicables. Afin de faciliter la consultation des textes restant applicable, il est prévu de les reprendre dans la présente modification.

6.2. La loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984 (RSN 141)

Il est introduit dans la loi sur les droits politiques l'obligation de déposer une annonce préalable pour les référendums concernant les plans d'affectation communaux. Il s'agit par là d'accélérer la procédure de planification communale.

La modification qui vous est proposée ne concerne que les plans d'affectation communaux dans la mesure où la procédure d'adoption diffère sur plusieurs points de celle des autres règlements et actes communaux.

Tout d'abord, les autorités communales doivent veiller à renseigner la population sur les plans d'affectation qu'elles envisagent d'adopter et à permettre la participation de celle-ci lors de l'établissement desdits plans. Cette exigence découle de l'article 4 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. La population aura donc connaissance, bien avant que le Conseil général ne statue, des plans d'affectation de sorte que l'annonce préalable ne nous paraît pas être trop contraignante pour les électrices et électeurs.

De plus, à l'issue du délai référendaire, les plans d'affectation communaux sont encore mis à l'enquête publique, ce qui permet encore aux voisins et propriétaires concernés de s'opposer.

6.3. Décret concernant la protection des sites naturels du canton, du 14 février 1966 (RSN 461.303)

Le décret précité fait référence à plusieurs notions qui doivent être adaptées à l'AIHC. Ces modifications ont également été introduites dans le projet de loi portant révision du décret concernant la protection des sites naturels du canton, adopté par le Conseil d'Etat le 13 juin 2012. Il sera toutefois proposé aux députés, par le Conseil d'Etat, d'adopter les modifications du décret en lien avec l'AIHC dans le cadre du présent rapport.

6.4. Loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996 (RSN 720.0)

Articles 3b et 28

Les articles précités, modifiés en mars 2012, font encore référence aux notions de l'ancien RELCAT. Il s'agit de les adapter à la terminologie actuelle.

Articles 13 et 15

Le projet propose de modifier les dispositions de la loi sur les constructions qui définissent des notions aujourd'hui reprises dans l'AIHC. Aux articles 13, alinéa 1 et 15, alinéa 2, il vous est donc proposé d'indiquer que les notions de sous-sol et vide d'étages seront déterminées par le Conseil d'Etat. Elles seront ensuite reprises dans le RELCAT. Une disposition de renvoi au RELCAT sera prévue le cas échéant dans le règlement d'exécution de la loi cantonale sur les constructions. Ainsi, les notions et méthodes de mesures se retrouvent toutes dans un seul acte législatif.

Article 16, alinéa 3 – Eclairage et vue

L'article 16, alinéa 3 relatif à la vue directe est également abrogé parce que, d'une part, les règles sur les distances garantissent toujours une distance minimum entre bâtiments et, d'autre part, la distance minimale de 3 mètres ne répond pas dans tous les cas aux minimas prescrits par les directives sur la police du feu (établies par l'Association des établissements cantonaux d'assurance incendie). Par ailleurs, la loi d'introduction du Code civil suisse fixe également des règles concernant les droits de vue en limite de propriété, qui resteront applicables. Cette loi détermine des minimas qui, sauf disposition de droit public contraire (par exemple la nécessité de construire en ordre contigu), ne peuvent pas être réduits sans l'accord du voisin.

Article 16a – Garantie de la situation acquise

Cette modification vise à introduire la notion de situation acquise pour les pièces habitables.

6.5. Loi sur les routes et voies publiques (LRVP), du 21 août 1849 (RSN 735.10)

Il s'agit également d'introduire dans la LRVP (actuellement en révision) une possibilité pour le Conseil d'Etat de déléguer la compétence à certaines communes de rendre des décisions dérogeant aux distances à une route communale.

6.6. Loi cantonale sur l'énergie (LCEn), du 18 juin 2001 (RSN 740.1)

Il s'agit d'adapter la terminologie à l'AIHC.

7. POSTULATS

Le postulat du groupe radical 05.148, du 30 août 2005, "Pour une réforme fondamentale des procédures dans les domaines de l'aménagement du territoire et des constructions", ainsi que celui du groupe libéral-PPN 05.151, du 30 août 2005, "Coordonner c'est bien, alléger et simplifier c'est encore mieux" demandent la simplification et la clarification des procédures d'aménagement du territoire et des permis de construire. L'adoption par le Grand Conseil en novembre 2010 de l'AIHC a été un début de réponse à ces postulats. La modification de la loi sur les constructions, adoptée lors de la session du Grand Conseil de mars 2012, a continué de répondre au même objectif de simplification et de clarification des procédures. Le présent projet qui concrétise l'adhésion à l'AIHC, mais qui prévoit également certaines modifications en matière de procédure d'adoption des plans d'affectation, simplifiera les procédures d'aménagement du territoire. Toutefois, il vous sera soumis dès 2013 des modifications législatives découlant de l'entrée en vigueur du plan directeur cantonal. Nous pourrions alors vous proposer de classer définitivement ces postulats.

8. CONSEQUENCES SUR LES COMMUNES ET LE PERSONNEL

Les communes devront adapter leurs plans d'affectation. Comme indiqué ci-dessus, les délais qui sont fixés pour cette adaptation donneront la possibilité au plus grand nombre de communes d'entreprendre ces modifications dans le cadre du réexamen périodique des plans d'aménagement ou du réexamen des plans de quartier. Cela n'engendrera pas d'obligation nouvelle pour les communes.

Aujourd'hui, les aménagistes du SCAT examinent principalement des plans spéciaux et plans de quartier et des modifications partielles des plans d'aménagement. Dans les années à venir, les communes devront réviser leurs plans d'aménagement communaux. Non seulement la présente modification, mais aussi le plan directeur cantonal et la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire adoptée le 15 juin 2012, rendront nécessaires les modifications des plans d'aménagement. En sus des tâches courantes actuelles, le SCAT devra procéder à l'examen de l'ensemble des plans d'aménagement communaux. Durant une période de cinq ans, la section aménagement local du service devra donc être renforcée.

9. CONSEQUENCES FINANCIERES

La mise en œuvre de l'AIHC dans le canton n'aura pas d'autres incidences financières que celles en matière de personnel évoquées au chapitre 8 ci-dessus.

10. REFORME DE L'ETAT

La mise en œuvre de l'AIHC est compatible avec la réforme de l'Etat comme l'était déjà l'adhésion à cet accord. La recherche d'une harmonisation des règlements d'aménagement et de constructions communaux l'est également. Elle facilitera les processus de fusion de communes mais également, à terme, l'examen des demandes de permis de construire par les autorités cantonales et communales.

11. VOTE DU GRAND CONSEIL

Le présent projet n'entraînant pas de dépense unique supérieure à 5 millions de francs ou de dépenses renouvelables de plus de 500'000 francs par année (article 4 de la loi sur les finances), son adoption est soumise à la majorité simple des votants (article 110, alinéa 3 de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) du 22 mars 1993).

12. CONCLUSION

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat vous prie d'accepter le projet de loi adaptant la législation cantonale à l'accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC).

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 3 septembre 2012

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
P. GNAEGI

La chancelière,
S. DESPLAND

Loi adaptant la législation cantonale à l'accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu les articles 5, alinéa 1 lettre *k*), 55 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE), du 24 septembre 2000¹;

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 3 septembre 2012,

décète:

I

La loi sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991², est modifiée comme suit:

Art. 11, note marginale, al. 1 et 3; al. 4 (nouveau)

b) Report de
mesures
d'utilisation du sol

¹Le report de mesures d'utilisation du sol consiste à tenir compte, pour le calcul de la surface de terrain déterminante, d'un terrain contigu ou situé à proximité, affecté à la même zone ou à une zone ayant les mêmes mesures d'utilisation du sol, à condition que ce dernier n'ait pas déjà servi au calcul de la surface de terrain déterminante pour un autre bâtiment et qu'il ne puisse servir ultérieurement à un tel calcul.

³Dans la zone d'habitation à haute densité, la surface mise à contribution pour le calcul de la surface de terrain déterminante doit être réservée à l'agrément et au délassement des personnes habitant l'immeuble bénéficiant du report. Cette restriction fait également l'objet d'une mention au registre foncier.

⁴Le report de mesures d'utilisation du sol n'est pas applicable aux plans de quartier et aux plans spéciaux à moins que ceux-ci ne le prévoient expressément.

¹ RSN 101

² RSN 701.0

Art. 11a, note marginale, al.1 et 2; al. 3 (nouveau)

c) Distance à la limite - Convention entre propriétaires

¹Les propriétaires voisins peuvent convenir d'une distance à observer par rapport à la limite de leur bien-fonds différente de celle prévue par le plan d'aménagement ou les dispositions d'exécution de la présente loi moyennant la constitution d'une servitude foncière, doublée d'une mention au registre foncier.

²La distance entre bâtiments doit être respectée sous réserve de celle prévue par conventions entre propriétaires relatives à des annexes, petites constructions, constructions souterraines ou constructions partiellement souterraines.

³Les propriétaires voisins peuvent cependant convenir d'implanter les bâtiments à la limite de leurs biens-fonds pour autant que le type d'habitation et la longueur maximum des bâtiments prévus par le plan d'aménagement communal soient respectés.

Art. 12a (nouveau)

e) Garantie de la situation acquise à l'intérieur de la zone d'urbanisation

¹Les constructions et installations autorisées légalement et qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone et aux prescriptions de construction prévues par le plan d'aménagement ou les dispositions d'exécution de la présente loi peuvent être maintenues, entretenues et rénovées.

²Un changement d'affectation ou un agrandissement des constructions et installations susmentionnées peut être autorisé à condition que la non-conformité au droit en vigueur ne soit pas fondamentalement aggravée et qu'aucun intérêt prépondérant privé ou public ne s'y oppose.

³Lorsqu'une construction ou installation est frappée par un alignement, des travaux au sens de l'alinéa 2 ne peuvent être autorisés que s'ils ne contreviennent pas à l'objectif de l'alignement; le cas échéant, une convention de précarité peut être exigée par analogie avec l'article 77.

⁴Les dispositions de la présente loi relatives aux plans d'alignement ainsi que les obligations d'adapter ou d'assainir découlant de la législation cantonale ou d'un plan d'aménagement communal au sens de l'article 59, alinéa 2, lettre n, sont réservées.

Art. 17, al. 3

³Les plans d'aménagement, les plans spéciaux et les plans de quartier peuvent, en plus des dispositions susmentionnées, fixer des distances différentes par des alignements et des périmètres d'évolution.

Art. 25, al. 4; 5 et 6 (nouveaux)

⁴Pour toute mise à l'enquête entre le 7 juillet et le 25 juillet, le délai d'opposition échoit le 25 août.

⁵Le délai n'est pas suspendu pendant les vacances judiciaires prévues à l'article 145 du code de procédure civile (CPC), du 19 décembre 2008; au surplus, la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, et ses dispositions d'exécution sont applicables par analogie.

⁶*Alinéa 4 actuel*

Art. 30, al. 2 (nouveau)

²Pour les modifications mineures, l'article 99a s'applique par analogie.

Art. 59, al. 1, let. a à c; al. 2, let. a à c ainsi que l, m et n (nouvelles); al. 3

¹Le plan d'aménagement doit contenir les dispositions suivantes:

- a) l'affectation des différentes zones et les types d'habitation;
- b) au moins une mesure d'utilisation du sol maximale sous réserve des cas fixés par le Conseil d'Etat, notamment en zone d'ancienne localité ou zones similaires ou dans les zones d'ordre contigu, dans lesquels elle peut être remplacée par d'autres prescriptions de construction;
- c) les distances à la limite et entre bâtiments;

²Il peut contenir des dispositions concernant:

- a) la mesure minimale d'utilisation du sol;
- b) l'ordre et l'implantation des constructions;
- c) les dimensions des constructions telles que hauteur et nombre d'étages, longueur et largeur;
- l) les alignements et périmètres d'évolution;
- m) la part des surfaces utiles secondaires par bâtiment;
- n) l'obligation, en zones d'ancienne localité ou zones similaires, de rendre les constructions conformes aux règles spécifiques d'esthétique lorsque des travaux sont entrepris sur lesdites constructions.

³A défaut de dispositions dans le plan d'aménagement, l'ordre des constructions est non contigu, la hauteur est une hauteur de façade de 20 mètres au maximum (mesurée en cas de toit incliné sur la plus haute façade à la gouttière et en cas de toit plat sur la plus haute façade) et la longueur maximum est de 55 mètres (100 mètres dans les zones industrielles).

Art. 62, al. 1

¹Pour tout projet de construction ou d'installation hors de la zone d'urbanisation, le département rend une décision spéciale.

Art. 63, al.1 et 2

¹En dérogation à la règle de conformité avec l'affectation de la zone, le département peut délivrer des autorisations (suite inchangée).

²Le département peut autoriser (suite inchangée).

Art. 67, al.1 et 2

¹Les plans spéciaux peuvent déroger aux plans d'aménagement, aux distances visées à l'article 17 et aux distances à la limite et entre bâtiments notamment au moyen de périmètre d'évolution et d'alignement.

²Ils doivent régler l'affectation, la mesure d'utilisation du sol maximale, les distances à la limite et entre bâtiments, ainsi que les questions d'équipement des terrains.

Art. 68, al.1

¹Le regroupement des constructions est autorisé pour autant que les mesures d'utilisation du sol soient respectées en considérant l'ensemble des terrains compris dans le périmètre du plan spécial.

Art. 74, al. 1; al. 3 (nouveau)

¹Les plans d'alignement indiquent obligatoirement les limites que doivent observer les constructions par rapport aux voies de communications.

³Les plans d'alignement déterminent, le cas échéant, dans quelle mesure les saillies peuvent empiéter sur les alignements.

Art. 75, al. 2 et 4

²Le département peut toutefois accorder une dérogation pour des constructions (suite inchangée).

⁴Le Conseil d'Etat arrête la procédure de dérogation et peut prévoir que les communes disposant des moyens de contrôle suffisants accordent la présente dérogation.

Art. 77, al. 3; al. 4 (nouveau)

³La reconstruction d'un immeuble empiétant sur une limite n'est pas autorisée.

⁴Le Conseil d'Etat arrête la procédure de dérogation et peut prévoir que les communes disposant des moyens de contrôle suffisants accordent la présente dérogation.

Art. 79, al. 2 et 3; al. 4 (nouveau)

²Ils ne peuvent pas déroger aux prescriptions prévues par le plan d'aménagement, sous réserve de la réglementation communale relative à la longueur maximale des constructions et aux types d'habitation dans les cas prévus à l'alinéa 3.

³Dans des cas particuliers, ils peuvent déroger aux types d'habitation prévus par le plan d'aménagement pour autant que ceux-ci soient respectés de manière prépondérante et que le plan de quartier prévoie une densification maximale du quartier.

⁴Les distances aux limites et entre bâtiments peuvent être supprimées entre bâtiments, situés dans le plan de quartier, pour autant qu'un ensoleillement suffisant soit garanti. Toutefois, les distances prévues dans la zone correspondante seront appliquées vis-à-vis des parcelles limitrophes.

Art. 82, al. 3, al. 4 (nouveau)

³Il peut prévoir, dans les secteurs précités, que le Conseil communal peut renoncer au plan de quartier lorsqu'un projet de construction est issu d'un concours de projets organisé conformément à des règles de procédure reconnues et qu'il fera l'objet d'une seule demande de permis de construire; le Conseil d'Etat détermine les règles de procédure reconnues et la procédure.

⁴*Alinéa 3 actuel*

Art. 93, al. 4; 5 et 6 (nouveaux)

⁴Pour toute mise à l'enquête entre le 7 juillet et le 25 juillet, le délai d'opposition échoit le 25 août.

⁵Le délai n'est pas suspendu pendant les vacances judiciaires prévues à l'article 145 du code de procédure civile (CPC), du 19 décembre 2008; au surplus, la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, et ses dispositions d'exécution sont applicables par analogie.

⁶*Alinéa 4 actuel*

Art. 99a (nouveau)

m^{bis}) Modification
mineure

¹Après avoir consulté le service et obtenu le préavis du département, le Conseil communal peut décider une modification mineure du plan sans mise à l'enquête publique.

²Si les propriétaires touchés par le plan ou les intéressés n'ont pas donné leur accord écrit, un délai d'opposition de 10 jours leur est imparti par lettre recommandée.

³Les articles 94, 96 et 96a s'appliquent par analogie à la modification mineure.

Art. 105, al. 3; 4 et 5 (nouveaux)

³Pour toute mise à l'enquête entre le 7 juillet et le 25 juillet, le délai d'opposition échoit le 25 août.

⁴Le délai n'est pas suspendu pendant les vacances judiciaires prévues à l'article 145 du code de procédure civile (CPC), du 19 décembre 2008; au surplus, la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, et ses dispositions d'exécution sont applicables par analogie.

⁵*Alinéa 3 actuel*

Art. 108a (nouveau)

l) Révision

Un plan en vigueur ne peut être révisé, complété, modifié ou abrogé qu'en suivant la procédure prévue pour son adoption.

Art. 108b (nouveau)

m) Modification mineure

¹Après avoir consulté le service et obtenu le préavis du département, le Conseil communal peut décider une modification mineure du plan sans mise à l'enquête publique.

²Si les propriétaires touchés par le plan ou les intéressés n'ont pas donné leur accord écrit, un délai d'opposition de 10 jours leur est imparti par lettre recommandée.

³Les articles 106, 107b et 107c s'appliquent par analogie à la modification mineure.

Art. 127, texte actuel

Les infractions à la présente loi et à ses dispositions d'exécution sont passibles d'une amende de 40.000 francs au plus, sans préjudice des peines plus sévères que leurs auteurs peuvent encourir en vertu de dispositions pénales d'autres lois.

Disposition transitoire à la modification du ...

¹Les plans d'affectation communaux sont adaptés au nouveau droit dans un délai de cinq ans dès l'entrée en vigueur de la modification du ...

²Le Conseil d'Etat peut octroyer un délai supplémentaire aux communes qui le demandent par écrit et justifient de circonstances particulières; la durée du délai sera fixée par le Conseil d'Etat.

³Les règles relatives au regroupement des constructions prévues par des plans de quartier adoptés avant l'entrée en vigueur de la présente loi pourront être reprises dans le plan d'aménagement.

⁴Les plans d'affectation cantonaux qui fixent des règles de construction en contradiction avec l'AIHC sont adaptés au nouveau droit dans un délai de cinq ans dès l'entrée en vigueur de la modification du ...

⁵Les articles 11, alinéas 1 et 3, 11a, 59, alinéa 1, lettres b et c, alinéa 2, lettres a, b, c ainsi que l'alinéa 3, 68, alinéa 1, 79 alinéa 3 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire, du 2 octobre 1991 reproduits ci-dessous dans leur teneur du (jour précédant la date d'entrée en vigueur de la loi adaptant la législation cantonale à l'accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC)) restent applicables jusqu'à l'entrée en vigueur de l'adaptation des plans d'affectation cantonaux et communaux.

Art. 11

¹Le report de densité, d'indice d'utilisation ou de taux d'occupation du sol consiste à tenir compte, pour le calcul de la surface constructible d'un bien-fonds, d'un terrain contigu, situé dans la même zone et non bâti, à condition que ce dernier terrain n'ait pas déjà servi au calcul de la surface constructible pour un autre bâtiment et qu'il ne puisse servir ultérieurement à un tel calcul.

³Dans la zone d'habitation à forte densité, la surface mise à contribution pour le calcul de la surface constructible doit être réservée à l'agrément et au délassement des personnes habitant l'immeuble bénéficiant du report. Cette restriction fait également l'objet d'une mention au registre foncier.

Art. 11a

¹La limite fictive de gabarits est assimilée à une limite de propriété. Elle fait l'objet d'une servitude de droit privé, doublée d'une mention au registre foncier.

²L'emprise objet de la limite fictive de gabarits est frappée d'une interdiction de construire.

Art. 59

¹Le plan d'aménagement doit contenir les dispositions suivantes:

- b) le degré maximal d'utilisation des terrains;
- c) les gabarits;

²Il peut contenir des dispositions concernant:

- a) le degré minimal d'utilisation des terrains;
- b) l'ordre, l'implantation des constructions, la hauteur et la longueur;
- c) le nombre de niveaux;

³A défaut de dispositions dans le plan d'aménagement, l'ordre des constructions est non contigu, la hauteur maximum de corniche est de 20 mètres et la longueur maximum de 55 mètres (100 mètres dans les zones industrielles).

Art. 68

¹Le regroupement des constructions est autorisé pour autant que la densité, l'indice d'utilisation et le taux d'occupation du sol soient respectés en considérant l'ensemble des terrains compris dans le périmètre du plan spécial.

Art. 79

³Les gabarits peuvent être supprimés entre les bâtiments situés dans le plan de quartier. Toutefois, les gabarits prévus dans la zone correspondante seront appliqués vis-à-vis des parcelles limitrophes.

II

La loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984³, est modifiée comme suit:

Art. 129a (nouveau)

Annonce préalable

¹Pour les arrêtés et règlements du Conseil général relatifs à un plan d'affectation communal, 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.

²Le Conseil communal contrôle sans délai que les noms des signataires figurent sur le registre des électrices et électeurs au niveau communal le jour où l'annonce a été déposée.

³L'article 130, alinéa 2 est applicable par analogie au dépôt de l'annonce au Conseil communal.

III

Le décret concernant la protection des sites naturels du canton, du 14 février 1966⁴, est modifié comme suit:

Art. 3, al. 2 et 3

²Elles sont destinées à la construction des bâtiments (résidences secondaires ou logement de vacances) dont la hauteur totale ne dépasse pas 7,50 mètres.

³ RSN 141

⁴ RSN 461.303

b) Mesure
d'utilisation
du sol

³Des zones à vocation touristique, dans lesquelles la hauteur totale des bâtiments peut dépasser 7,50 mètres, peuvent être définies conformément à la conception directrice cantonale de l'aménagement du territoire, au projet de territoire ainsi qu'au plan directeur cantonal de l'aménagement du territoire.

Art. 5a, note marginale, al. 1 et 2

¹La mesure d'utilisation du sol est définie par l'indice de masse, l'indice brut d'utilisation du sol et l'indice d'occupation du sol.

²L'indice d'occupation du sol varie entre 5 et 20%.

Art. 5b, al. 1

¹Les plans et règlements d'aménagement communaux peuvent prescrire le regroupement des constructions pour autant que l'indice de masse, l'indice brut d'utilisation du sol et l'indice d'occupation du sol soient respectés en considérant l'ensemble de la zone ou une partie définie de sa surface.

Disposition transitoire à la modification du ...

Les articles 3, alinéas 2 et 3, 5a alinéas 1 et 2 et 5b, alinéa 1 du décret concernant les sites naturels du canton, du 14 février 1966 reproduits ci-dessous dans leur teneur du (jour précédant la date d'entrée en vigueur de la loi adaptant la législation cantonale à l'accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC)) restent applicables jusqu'à l'entrée en vigueur de l'adaptation des plans d'affectation communaux.

Art. 3

²Elles sont destinées à la construction des bâtiments (résidences secondaires ou logement de vacances) dont la hauteur ne dépasse pas 7,50 mètres au faite.

³Des zones à vocation touristique, dans lesquelles la hauteur des bâtiments peut dépasser 7,50 mètres, peuvent être définies conformément à l'article 13, alinéa 2 du décret sur la conception directrice cantonale de l'aménagement du territoire, du 24 juin 1986.

Art. 5a

¹Le degré d'utilisation des terrains est défini par la densité, l'indice d'utilisation et le taux d'occupation du sol.

²Le taux d'occupation du sol varie entre 5 et 20%.

Art. 5b

¹Les plans et règlements d'aménagement communaux peuvent prescrire le regroupement des constructions pour autant que la densité, l'indice d'utilisation et le taux d'occupation du sol soient respectés en considérant l'ensemble de la zone ou une partie définie de sa surface.

IV

La loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996⁵, est modifiée comme suit:

Art. 3b, al. 3

³Les constructions et installations dispensées du permis de construire ne comptent pas dans le calcul des mesures d'utilisation du sol des terrains et de la longueur des bâtiments et les distances entre bâtiments ne s'appliquent (suite inchangée);

Art. 13, al. 1 et 2

¹Le Conseil d'Etat détermine la notion de sous-sol.

²Les murs et sols des sous-sols doivent assurer des conditions d'étanchéité et d'isolation thermique.

Art. 15, al. 2

²La hauteur du vide d'étage d'une pièce habitable est déterminée par le Conseil d'Etat.

Art. 16, note marginale; al.3

c) Eclairage

³Abrogé

Art. 16a (nouveau)

c^{bis}) Garantie de la situation acquise

L'article 12a de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire, du 2 octobre 1991, est applicable par analogie aux pièces habitables devenues non conformes aux articles 15 et 16.

Art. 28, al. 2, let. b

b) la production de plans d'architecte si la compréhension du projet le permet et si les surfaces utiles principales et les mesures d'utilisation du sol ne sont pas modifiées;

⁵ RSN 720.0

Disposition transitoire à la modification du..

Les articles 3b, alinéa 3 et 28, alinéa 2, lettre b de la loi sur les constructions, du 25 mars 1996, reproduits ci-dessous dans leur teneur du (jour précédant la date d'entrée en vigueur de la loi adaptant la législation cantonale à l'accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC)) restent applicables jusqu'à l'entrée en vigueur de l'adaptation des plans d'affectation cantonaux et communaux.

Art. 3b, al. 3

³Les constructions et installations dispensées du permis de construire ne comptent pas dans le calcul du degré d'utilisation des terrains et de la longueur des bâtiments et les gabarits ne s'appliquent que vis-à-vis des parcelles limitrophes; au surplus, elles ne sont pas libérées de l'obligation de respecter les autres prescriptions applicables, comme les périmètres d'évolution des constructions, ni de celle de requérir les autres autorisations nécessaires.

Art. 28, al. 2, let. b

b) la production de plans d'architecte si la compréhension du projet le permet et si les surfaces brutes de plancher utiles, le taux d'occupation du sol ou le degré d'utilisation des terrains ne sont pas modifiés;

V

La loi sur les routes et voies publiques (LRVP), du 21 août 1849⁶, est modifiée comme suit:

Art. 56a, al. 4 (nouveau)

⁴Le Conseil d'Etat peut prévoir que les communes disposant des moyens de contrôle suffisants accordent la présente dérogation pour les routes communales.

VI

La loi cantonale sur l'énergie (LCEn), du 18 juin 2001⁷, est modifiée comme suit:

Art. 29, al. 1

¹Les bâtiments neufs ou rénovés au bénéfice d'un label de qualité énergétique officiel peuvent bénéficier d'un bonus allant jusqu'à 10% de l'indice brut d'utilisation du sol maximal ou de l'indice de masse maximal fixés par le règlement d'aménagement communal.

⁶ RSN 735.10

⁷ RSN 740.1

Disposition transitoire à la modification du..

L'article 29, alinéa 1 de la loi sur l'énergie, du 18 juin 2001 reproduit ci-dessous dans leur teneur du (jour précédant la date d'entrée en vigueur de la loi adaptant la législation cantonale à l'accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC)) reste applicable jusqu'à l'entrée en vigueur de l'adaptation des plans d'affectation communaux.

Art. 29, al. 1

¹Les bâtiments neufs ou rénovés au bénéfice d'un label de qualité énergétique officiel peuvent bénéficier d'un bonus allant jusqu'à 10% de l'indice d'utilisation du sol maximal ou de la densité maximale fixés par le règlement d'aménagement communal.

VII

¹La présente loi est soumise au référendum facultatif.

²Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

³Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,