

GRAND CONSEIL NEUCHÂTELOIS – MOTION

À compléter par le secrétariat général du Grand Conseil lors de la réception du document déposé

Département(s)

DDTE

Date

16 janvier 2026

Numéro

26.104

Heure

8h40

Auteur-e(-s) : Groupes socialiste et VertPOP

Lié à (facultatif) :

ad

Titre : Pour une base légale cantonale sur le droit de préemption et d'emption au service de l'intérêt public

Contenu :

Le Grand Conseil du canton de Neuchâtel, considérant la pression croissante sur le foncier et les difficultés rencontrées par les collectivités publiques pour mettre en œuvre leurs politiques faute de biens-fonds disponibles, demande au Conseil d'État d'élaborer une base légale instituant un droit de préemption et d'emption au service de l'intérêt public.

Cette base légale devra permettre au canton et aux communes d'acquérir prioritairement des biens-fonds nécessaires à la réalisation de leurs politiques publiques, dans le respect de la transparence, de la proportionnalité, de la sécurité juridique et du droit fédéral.

Le Grand Conseil demande que le droit de préemption puisse s'exercer pour différents objectifs d'intérêt public, notamment :

- Logement social et coopératif ;
- Développement économique durable dans les secteurs stratégiques ;
- Économie présentielle (par exemple, commerces au centre-ville) ;
- Limitation de la spéculation foncière ;
- Infrastructures publiques ;
- Projets de transition écologique.

Développement (obligatoire) :

Le canton de Neuchâtel, à l'instar de nombreux autres cantons, fait face à une pression croissante sur le foncier. La raréfaction des terrains disponibles complique la mise en œuvre de politiques publiques essentielles, qu'il s'agisse du logement, du développement économique, des infrastructures publiques ou de la transition écologique et énergétique.

Or, la maîtrise foncière constitue un levier central de toute politique publique ambitieuse. Sans accès au foncier, les collectivités publiques disposent de marges d'action limitées pour concrétiser leurs objectifs en matière d'aménagement du territoire, de politique du logement, de durabilité et de cohésion territoriale.

Le droit de préemption et le droit d'emption sont des outils permettant aux pouvoirs publics d'acquérir un terrain ou un immeuble avant qu'il ne soit vendu à un tiers, afin de le réserver à un usage d'intérêt général :

- Le droit de préemption permet à l'autorité publique d'acheter prioritairement un bien lorsqu'il est mis en vente, selon des conditions légales fixées à l'avance ;
- Le droit d'emption permet à l'autorité publique d'acquérir directement un bien immobilier ou un terrain dans des conditions légales précises, même si celui-ci n'est pas mis en vente, par exemple pour des terrains stratégiques ou dont le développement n'est pas conforme à la planification.

Le droit de préemption est un instrument reconnu, proportionné et non confiscatoire, permettant aux pouvoirs publics d'intervenir de manière ciblée sur le marché foncier, sans recourir à l'expropriation, afin d'orienter l'usage du sol vers l'intérêt collectif. Dans certaines situations spécifiques liées à la mise en œuvre de la planification territoriale, le droit d'emption peut également constituer un instrument complémentaire, permettant d'assurer la réalisation effective d'objectifs d'intérêt public clairement définis.

Les expériences menées dans d'autres cantons, notamment ceux de Genève et de Vaud, démontrent l'efficacité de ces instruments lorsqu'ils sont clairement encadrés par la loi. Ils ont permis de sécuriser des terrains pour des projets publics, de soutenir la production de logements à prix modéré et de limiter les effets de la spéculation foncière. Dans ce contexte, l'Union des villes suisses a fait de l'introduction d'un droit de préemption [une revendication nationale, soutenue par une large majorité \(80%\)](#) des villes consultées.

Sur le plan juridique, [un rapport conjoint de l'Office fédéral du logement \(OFL\) et de l'Office fédéral de la justice \(OFJ\)](#), publié en 2022, confirme que le droit de préemption, lorsqu'il poursuit un but d'intérêt général et reste

clairement encadré par la loi, respecte le principe de proportionnalité ainsi que le droit de propriété garanti par l'article 26 de la Constitution fédérale. Ces principes s'appliquent également à tout droit d'emption, pour autant que celui-ci soit limité, conditionné et strictement lié à la réalisation de la planification.

Le droit cantonal neuchâtelois prévoit déjà certains instruments en matière de maîtrise foncière, notamment à travers la [loi cantonale sur l'aménagement du territoire](#) (LCAT, article 47c). Celle-ci prévoit notamment la possibilité d'introduire un droit de préemption et d'emption communal dans le cadre de la planification, lorsque des secteurs stratégiques ne sont pas développés conformément aux objectifs fixés dans un délai déterminé. En pratique toutefois, ces instruments restent utilisés de manière fragmentée, uniquement dans certains cas précis, sans véritable vision d'ensemble. Ils constituent principalement un outil réactif, qui ne permet ni d'anticiper les besoins futurs, ni de servir de manière proactive les politiques publiques. Par ailleurs, certaines compétences relèvent des communes, d'autres du canton, sans mécanisme clair de coordination, ce qui en limite l'efficacité. La présente motion vise à inscrire ces instruments dans une base légale cantonale claire, cohérente et lisible, mais en en sécurisant l'usage. Elle vise également à renforcer et étendre ce droit là où il existe déjà.

Une base légale cantonale permettrait :

- d'offrir un cadre juridique clair et cohérent au canton et aux communes ;
- de garantir l'efficacité et la sécurité juridique de leurs interventions foncières ;
- de renforcer la mise en œuvre de la planification territoriale ;
- et de donner corps aux politiques publiques en matière de logement, de développement économique durable, d'aménagement du territoire, d'infrastructures publiques et de transition écologique.

Le foncier étant une ressource limitée, cette motion vise à doter le canton et les communes des moyens légaux nécessaires pour en faire, dans le respect du droit de propriété, un véritable outil au service de l'intérêt public.

Demande d'urgence : NON

Auteur-e ou premier-ère signataire : prénom, nom (obligatoire) :

Nathalie Ljuslin

Autres signataires (prénom, nom) :	Autres signataires suite (prénom, nom) :	Autres signataires suite (prénom, nom) :
Anne Bramaud du Boucheron	David Moratel	Yasmina Produit
Laetitia Mauerhofer	Fabienne Robert-Nicoud	Marius Hofer
Hugo Clémence	Patricia Sörensen	Baptiste Hunkeler
Romain Dubois	Edith Magali Barblan	Sandrine Chauvy
Aurélie Gressot	Patrick Erard	Cloé Dutoit
Yves Pessina	Julien Gressot	Lara Zender
Jasmine Herrera	Barbara Blanc	Catherine Loetscher
Laurence Castillon	Christine Ammann Tschopp	Olivier Beroud
Mathias Gautschi	Misha Müller	

Position du Conseil d'État

La modification de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT) de 2019 a spatialisé les droits d'emption et de préemption. Ils existent dans les secteurs stratégiques du plan directeur cantonal qui doivent être délimités par les communes lors de la révision, en cours, de leur plan d'aménagement local (PAL) ou par le canton lors d'un plan d'affectation cantonal. Dans ces plans, les affectations sont définies et les politiques publiques, dont la quasi-totalité de celles citées dans la motion, peuvent en bénéficier. Des outils fonciers efficaces et proportionnés sont ainsi déjà existants, y compris pour les communes, lesquelles sont régulièrement sensibilisées par le Conseil d'État quant à leur utilité. Le Conseil d'État demande donc le rejet de la motion.