

S_29

Gérer les résidences secondaires et les zones de constructions basses (ZCB)

État d'information création : 31.01.2017 actualisation : 25.03.2018

Fiche adoptée par le CE / mai 2018
Approuvée par le CF /

But

Assurer un développement équilibré des résidences principales et secondaires, compte tenu des enjeux d'une urbanisation durable et de la politique de développement touristique (hébergement).

Priorité de réalisation : Moyenne

Objectifs spécifiques

- Mise en œuvre de la loi et de l'ordonnance fédérale sur les résidences secondaires dans les communes concernées ;
- Intégration des zones de constructions basses dans les réflexions sur la mise en œuvre de la LAT, et mise en œuvre des plans directeurs régionaux ;
- Mise en œuvre des principes directeurs de la politique touristique (volet hébergement).

Priorités politiques S Solidarité territoriale : renforcer

Ligne d'action S.2 Organiser la multifonctionnalité du territoire rural

Revois Conception directrice Projet de territoire p. 21 Carte PDC

Organisation

Instances concernées

Confédération: ARE
Canton: SAT
Régions: Toutes
Communes: Toutes

Autres:

Pilotage: SAT

Réalisation

immédiatement (-2018)
 court terme (2018-22)
 moyen terme (2022-26)
 permanente

Ligne d'action

générale
 spécifique

Etat de coordination des

Coordination réglée
 Coordination en cours
 Information préalable

Mandats / Projets

M1 – M2

Mise en œuvre

Principes d'aménagement et de coordination valables pour toutes les autorités

1. Les communes concernées par un taux de résidences secondaires supérieur à 20% prennent les mesures nécessaires afin que le nombre de nouveaux logements secondaires n'augmentent pas, d'améliorer le taux d'occupation des logements existants (lits chauds) et le cas échéant de promouvoir les résidences principales dans les lieux qui s'y prêtent. Les principes d'une urbanisation durable restent applicables (cf. Fiche U_11).
2. De nouveaux logements sans restriction d'utilisation peuvent être créés dans les bâtiments protégés et caractéristiques du site au sens de l'art. 9 LRS, à savoir les bâtiments de la zone à bâtir ayant obtenu la valeur 0 à 3 selon le RACN, et ceux hors de la ZB pour lesquels les dispositions de l'art. 24d LAT s'appliquent (cf. Fiche S_28).
3. Les ZCB (ZU1) définies par le décret de 1966 font l'objet d'un bilan de leur utilisation et de leurs éventuels impacts sur l'environnement, le paysage et l'aménagement. Le cas échéant ces secteurs sont révisés (PAC).
4. Le canton prend toute mesure utile pour mettre en œuvre les mandats qui lui sont confiés à travers les PDR dans les ZCB, au besoin en créant des zones réservées pour ne pas rendre la planification plus difficile.
5. Les secteurs dans lesquels de l'hôtellerie et des hébergements collectifs et autres installations de parahôtellerie sont créés doivent permettre de mettre en œuvre des principes directeurs de la politique touristique (volet hébergement) et les sites prioritaires pour le développement touristique (DAS) (cf. Fiche R_31); Une telle offre peut venir en appui du maintien de la vitalité de l'espace rural (cf. Fiches S_21 ; S_27 S_28). Les dispositions de la LRS et de la LAT et leurs ordonnances respectives restent applicables.

6. Hors ZU2, ou zones spéciales affectées au tourisme, les projets de développement de l'hébergement touristique font l'objet d'une étude d'opportunité et de faisabilité et d'une pesée complète des intérêts sous l'angle de l'aménagement du territoire, de l'environnement et du développement régional, avant toute procédure d'affectation.
7. La mise à disposition des chambres d'hôtes et des logements à des fins touristiques doit être garantie, au travers d'une gestion par un établissement d'hébergement organisé (pour les communes concernées par le champ d'application de la LRS), ou une plateforme dédiée, le cas échéant en collaboration avec Tourisme neuchâtelois, pour les communes non concernées par la LRS. Les projets répondant à la notion de Projet au sens de l'art. 8 al.2 LAT doivent bénéficier d'une desserte TP appropriée (cf. Fiche R_31). Les dispositions de la LRS et de la LAT et leurs ordonnances respectives restent applicables.

Compétences du canton et des communes

Le canton :

- définit les bâtiments protégés ou caractéristiques du site dans la ZB et hors ZB dans lesquels de nouveaux logements sans restriction d'utilisation au sens de l'art.7. al.1 LRS peuvent être créés dans les communes comptant une proportion de résidences secondaires supérieure à 20% ;
- définit et révisé la zone de constructions basses (PAC) dans le cadre de la mise en œuvre de la LAT;
- appuie les communes et les régions dans la mise en œuvre des principes directeurs de la politique touristique (DAS hébergement), et dans l'application de la LRS ;
- suit l'étude J3L relative aux besoins d'hébergement (Masterplan) et valide les résultats.

Les communes :

- tiennent à jour la statistique concernant le parc de logements (RegBL) et transmettent annuellement les données à la Confédération dans le cadre de la LRS et de l'ORSec;
- prennent les mesures d'aménagement visant à gérer les résidences secondaires, et planifient les éventuels secteurs de développement touristique associés à la création de logements de vacances.

Mandats (éléments à prendre en compte, études à entreprendre, mandats concrets aux autorités, etc.)

- M1. Le canton définit les bâtiments protégés ou caractéristiques du site conformément à l'art. 9 LRS. Il effectue le bilan de la zone de constructions basses et révisé ces secteurs (PAC) (2018-2022 ; coordination en cours)
- M2. Les communes tiennent à jour la statistique du parc des logements (RegBL) et prennent toutes les mesures qui s'imposent si elles sont concernées par la loi et l'ordonnance fédérale (PAL, permis de construire) (2018-2022 ; coordination en cours)

Projets au sens de l'art. 8 al.2 LAT

- Néant

Interactions avec d'autres fiches

- U_11 Poursuivre une politique d'urbanisation durable
- R_31 Développer le tourisme
- R_35 Protéger et valoriser le patrimoine
- S_26 Maintenir l'habitat rural (ZMHR)
- S_21 Préserver les meilleures terres cultivables du canton (SDA) et assurer la vitalité du territoire rural
- S_27 Maintenir l'habitat traditionnellement dispersé
- S_28 Préserver et valoriser les constructions et installations dignes de protection hors de la zone à bâtir
- S_31 Préserver et valoriser le paysage

Autres indications

Références principales

- LAT, LRS, ORSec, LCAT, L'Tour, RL'Tour
- RACN
- Décret concernant la protection des sites naturels du canton
- Etude de base et directive de la Confédération concernant la prise en compte des résidences secondaires dans les plans directeurs cantonaux (ARE 2010)
- Masterplan Jura & 3 Lacs, 2014

Indications pour le controlling et le monitoring

- Nombre de communes comptant une proportion de résidences supérieure à 20%
- Efficacité des mesures prises

Problématique

Le peuple et les cantons ont accepté lors de la votation du 11 mars 2012 l'initiative «Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires» et, partant, l'article constitutionnel sur les résidences secondaires (art. 75b Cst.), dont voici la teneur: «Les résidences secondaires constituent au maximum 20% du parc des logements et de la surface brute au sol habitable de chaque commune (...)». Le 22 août 2012, le Conseil fédéral adopte une première ordonnance sur le sujet, dans l'attente de la législation d'application de l'article constitutionnel. Début 2016, la loi sur les résidences secondaires (LRS) et son ordonnance d'application (ORSec) entrent en vigueur. Selon la liste de l'Office fédéral du développement territorial ARE à fin 2015, 413 des 2'324 communes suisses figurent sur la liste annexée à la loi sur les résidences secondaires, parmi lesquelles 6 communes neuchâteloises : Brot-Dessous (Rochefort), Montalchez, Les Planchettes, Brot-Plamboz, La Côte-aux-Fées et Les Verrières. La liste est mise à jour chaque année.

Dans les communes présentant une part de résidences secondaires supérieure à 20 pour cent, aucune nouvelle résidence secondaire ne peut être autorisée sous réserve des cas prévus par la loi et qui sont cités ci-après. Il faut distinguer les nouveaux logements de ceux créés selon l'ancien droit.

La loi offre la possibilité de créer de nouveaux logements s'ils sont destinés à des résidences principales, ou assimilés à de telles résidences (art.7 al.1 lettre a LRS), ou affectés à l'hébergement touristique (art. 7 al.1 lettre b LRS). Sont considérés comme affectés à l'hébergement touristique les logements mis de manière durable à la disposition d'hôtes pour des séjours de courte durée et qui sont soit situés dans le même bâtiment que celui où le propriétaire a son domicile principal soit ne sont pas équipés en fonction des besoins personnels du propriétaire et mis sur le marché dans le cadre d'un hébergement organisé. L'objectif est que ces logements soient mis à disposition sur le marché tout au long de l'année afin d'éviter la création de nouveaux lits « froids ». Ces logements doivent toutefois faire l'objet d'une restriction d'utilisation, inscrite au registre foncier.

De nouveaux logements peuvent encore être réalisés dans des établissements d'hébergement organisés (art. 8 LRS), dans des bâtiments protégés ou caractéristiques du site (art. 9 LRS) ou dans le cadre d'un plan d'affectation entré en force avant le 11 mars 2012 (art. 26 LRS). Sont considérés comme bâtiments protégés et caractéristiques du site ceux figurant au RACN et ayant une valeur de 0 à 3. Dans les cas précités, il n'y a pas de restriction d'utilisation.

Quant aux logements existants avant le 11 mars 2012 ou qui étaient au bénéfice d'une autorisation définitive à cette date - c'est-à-dire les logements créés selon l'ancien droit – ils peuvent être réaffectés librement sous réserve de restrictions d'utilisation existantes ou futures découlant du droit cantonal ou communal. Ils peuvent aussi être rénovés, transformés et reconstruits dans les limites des surfaces utiles principales préexistantes (art. 10 à 12 LRS). À l'intérieur de la zone à bâtir, ils peuvent même être agrandis jusqu'à concurrence de 30 % des surfaces utiles principales, dans la mesure où il n'en résulte pas de logement supplémentaire. A l'extérieur de la zone à bâtir, les dispositions de la LAT relatives aux constructions hors zone restent applicables, parmi lesquelles l'art. 24d LAT (cf. Fiche S_28).

Un nombre croissant de clients recherchent des offres d'hébergements originales et authentiques, situées « au vert ». Dans ce cadre, l'étendue de la palette proposée méritent d'être étudiée, et le cas échéant les bases de la planification de détail ou des futurs projets posées (problématique abordée dans les fiches sur le tourisme ; cf. Fiche R_31).

Enjeux de la planification directrice et d'affectation : 3 axes de travail

Le canton de Neuchâtel n'est que très marginalement concerné par la **problématique des résidences secondaires**, au sens de la loi fédérale. Les communes concernées par un taux supérieur à 20% de leur parc de logements ne sont d'ailleurs pas les mêmes que celles qui disposent d'une zone de constructions basses ou une zone chalet sur leur territoire. Pour la plupart des communes neuchâteloises concernées par la LRS, le constat qui s'impose n'est pas un excès de résidences secondaires portant préjudice au parc de résidences principales, mais plutôt un manque de vitalité en général (déprise démographique, logements occupés occasionnellement, fermes ou métairies abandonnées, taux de vacances élevé, vétusté du parc). Certains logements quittent le champ d'application de la loi car ils ne disposent pas de l'équipement minimal ou sont inoccupés depuis trop longtemps. Dans ce sens, il y a lieu d'élargir la réflexion au-delà de la seule question du respect de la LRS et de l'ORSec et d'inscrire les actions dans un projet de développement territorial plus large.

La thématique des **zones de constructions basses (ZCB)**, promulguée en 1966 par le Décret concernant la protection des sites naturels du canton et qui englobe des secteurs historiquement construits au sein des crêtes et des forêts, se révèle être en lien plus étroit avec la révision de la LAT et la question du dimensionnement des zones à bâtir. Ces surfaces entrent dans la statistique des ZB et ont été examinées par les communes dans le cadre des PDR. Réservées historiquement à des logements temporaires (métairies) et des chalets de vacances, tout ou partie sont de plus en plus occupées à l'année, mais sont peu ou pas équipés, ni desservis en TP, ou services (transport scolaire, collecte des déchets). En ZU2, comme en ZU1, les principes de l'aménagement du territoire s'imposent (utilisation mesurée du sol, développement vers l'intérieur, coordination urbanisation/transport, préservation des terres agricoles et du paysage). Les ZCB (ZU1) définies par le décret de 1966 ont fait l'objet d'un bilan de leur utilisation par le canton (surfaces construites / surfaces libres, état d'occupation, proportion de résidences secondaires et principale, logements touristiques commercialisés, autre type de logements ; accessibilité, équipement ; éventuels impacts sur l'environnement, intégration dans le paysage). Le cas échéant, elles seront révisées (coordination en cours ; entrée en force prévue 2018).

Les **principes directeurs de la politique touristique** identifient l'enjeu de développer l'offre d'hébergement, en appui des domaines stratégiques de valorisation des atouts du canton. Il est prévu que J3L clarifie et localise plus précisément les besoins dans une perspective supracantonale. D'éventuels nouveaux secteurs de développement de l'offre méritent d'être coordonnés avec des projets touristiques, et devront le cas échéant, faire l'objet d'une pesée des intérêts complète sous l'angle de la protection de la nature, du paysage, de l'environnement et de l'agriculture, etc.

Plan directeur cantonal

Habitat rural

S 29 Gérer les résidences secondaires et les zones de constructions basses (ZCB)

Données de base
Mesures du PDC

Zone de constructions basses

- 01 Vauladrey
- 02 Sur la Roche
- 03 Chez Capel
- 04 Chalet Heimelig
- 05 Cernil de la Fontaine
- 06 La montagne Jacot
- 07 Les Prés devant
- 08 Tête-de-Ran
- 09 La Vue-des-Alpes
- 10 Les Loges (La Vue-des-Alpes) / Le Bas des Loges
- 11 La Montagne de Cernier
- 12 Au Haut du Mont
- 13 Le haut de Forel / Les Ecrieux
- 14 La Goutte
- 15 Derrière les Places
- 16 Pré-Rond / Les Placettes
- 17 La Rouvraie (Bellevue)
- 18 La Tène

Report carte de synthèse

