

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi portant modification de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT)

(Du 2 mai 2018)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

L'adoption par le peuple le 3 mars 2013 de la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) à plus 60 % par la population suisse - et à plus de 67 % par la population neuchâteloise – montre clairement une volonté de gérer l'urbanisation de manière compacte, en limitant l'étalement urbain et en concentrant le développement à l'intérieur du territoire bâti. La révision de la LAT est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014.

Les principales modifications de la LAT révisée concernent le dimensionnement de la zone à bâtir ainsi que deux nouvelles obligations liées à la gestion des zones à bâtir sur le plan cantonal :

- *Les cantons, en collaboration avec les communes, doivent prendre des mesures concrètes pour garantir la disponibilité des terrains à bâtir et leur utilisation conformément à leur affectation (art. 15a LAT).*
- *Les cantons doivent adopter un régime de compensation des avantages et inconvénients résultant des mesures d'aménagement du territoire (art. 5 LAT).*

À compter de l'entrée en vigueur de la LAT, les cantons ont cinq ans pour adapter leur plan directeur cantonal et les dispositions légales y relatives ; à défaut plus aucune zone à bâtir ne peut être créée ou déplacée, ceci pour une période indéterminée.

Ainsi, la Confédération exige des cantons qu'ils définissent dans leur plan directeur cantonal (PDC) les zones à bâtir nécessaires au développement socio-économique des quinze prochaines années. Pour répondre à cette question, le canton de Neuchâtel s'appuie sur un objectif de croissance, à savoir 195'000 habitant-e-s et 95'000 emplois équivalents plein-temps (EPT) à l'horizon 2030 et 205'000 habitant-e-s et 105'000 EPT à l'horizon 2040, répartis entre les régions. Selon le principe de subsidiarité, les communes ont été invitées à élaborer des plans directeurs régionaux (PDR) qui précisent la répartition et la localisation des surfaces des zones à bâtir au sein des régions au regard de la croissance attribuée et d'un projet de territoire commun.

En termes quantitatifs, le croisement des perspectives économiques et démographiques avec le potentiel d'accueil des zones à bâtir légalisées basé sur les valeurs-cibles de la Confédération révèle un surdimensionnement, à l'échelle cantonale, de l'ordre de 1 à 2 %, soit quelques 60 hectares. Concrètement et en application des principes du PDC (priorité à un développement au sein de l'espace urbain et dans les centres de localité bien desservis, maintien de la vitalité de l'espace rural et maîtrise de la croissance périurbaine), et au vu de la localisation des réserves de terrains libres au sein du canton, cela implique que les régions surdimensionnées doivent réduire leurs zones à bâtir, alors que d'autres se voient attribuer un potentiel d'extension de la zone à bâtir pour pouvoir atteindre leurs objectifs 2030. Ces objectifs régionaux ont été coordonnés au niveau cantonal dans un esprit partenarial entre les régions. En sus de permettre à chaque région de participer au développement du canton, cet exercice de redimensionnement et de relocalisation de zones à bâtir permet de créer une valeur foncière estimée à plus de 230 millions de francs.

Le défi de la mise en œuvre de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) consiste assurément à entreprendre le juste dimensionnement des zones à bâtir, mais offre également l'opportunité de répondre à des enjeux cantonaux et régionaux majeurs. Il s'agit en effet pour le canton de Neuchâtel de gagner en attractivité résidentielle et économique par la valorisation des sites stratégiques, notamment par la réaffectation des friches. La nouvelle LAT permet de valoriser nos villages et nos villes, d'apporter de la qualité à nos espaces publics, places et rues, de réinventer le vivre ensemble, de proposer de nouveaux services de proximité à la population, d'offrir des logements neufs adaptés à des besoins contemporains, d'assainir et de transformer un parc immobilier avec durabilité.

Le projet de territoire opte résolument en faveur de la densification qualitative et du développement vers l'intérieur avec pour corollaire le respect des paysages, la préservation des meilleures terres agricoles et de la biodiversité. Le développement est ainsi concentré dans les secteurs présentant des possibilités importantes en termes d'accueil d'habitants-emplois supplémentaires et offrant à la population un accès facilité aux infrastructures de transports, commerces, et services.

Le développement urbain étant concentré sur des secteurs stratégiques, l'enjeu consiste à mettre en place les conditions-cadres qui conduisent à la réalisation de quartiers de qualité, attractifs, durables et répondant aux besoins de l'ensemble de la population. Pour répondre à cet enjeu, le projet prévoit des outils de densification et de mobilisation foncière ciblant ces secteurs stratégiques.

La révision du PDC et de la LCAT s'inscrit dans le mandat de mise en œuvre de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Le canton tire parti de cet exercice en proposant à la fois un projet pragmatique, réalisé en concertation avec les communes, les régions et les principaux groupes d'intérêts à travers la commission consultative de la conception directrice cantonale et du plan directeur cantonal (C³DC).

Densification et coordination urbanisation-transports : des sites stratégiques à mobiliser

L'accueil de la croissance doit être garanti dans des secteurs stratégiques offrant une qualité de desserte en transports publics appropriée. La coordination urbanisation-transport est garante d'un usage mesuré du sol. Dans le plan directeur, ces sites stratégiques prennent la forme de pôles de développement : 14 pôles de gare, 8 pôles de développement économique, 4 pôles mixtes et 5 pôles de logement qui s'appuient essentiellement sur les sites identifiés par le projet d'agglomération. La réalisation de ces secteurs représente un enjeu de taille pour les 15-20 prochaines années car ils permettent :

- d'accueillir jusqu'à 50 % de la croissance attendue ;
- de limiter l'étalement urbain et de préserver les terres agricoles ;
- de constituer une réserve de travail pour l'économie de la construction évaluée à plus de 2 milliards dont les retombées totales pour l'économie neuchâteloise sont estimées à environ 3 milliards.

En ce qui concerne particulièrement l'emploi, le plan directeur cantonal identifie des pôles de développement économique dans chacune des régions, dont le potentiel d'accueil des emplois est estimé à environ 15'000 EPT à l'horizon 2040.

Compte tenu des potentiels démographiques et économiques des pôles, le projet propose une facilitation de la mise en œuvre des pôles par l'introduction de différents instruments de mobilisation foncière, notamment droit d'emption et préemption légaux, dont les effets se déploient sur les secteurs stratégiques. L'assiette d'application des mesures de mobilisation foncière concerne 25.4 % (161 ha) des surfaces libres à l'horizon 2030-40, ce qui représente seulement 3 % de la zone à bâtir totale du canton à cet horizon. Ce potentiel comprend également les 7 friches d'intérêt cantonal (représentant un total de 65 ha) et sur lesquelles les mesures de mobilisation foncière peuvent s'appliquer. À noter que ces instruments, en mains des communes et de manière subsidiaire du canton, sont prévus comme supplétifs. En effet, ils déploient leurs effets après 5 ou 10 ans laissant le marché fonctionner librement dans un premier temps.

Système de compensation : une approche pragmatique, partenariale et équilibrée

Les avantages et inconvénients résultant de mesures d'aménagement du territoire font respectivement l'objet d'un prélèvement d'une part de la plus-value et du versement d'une indemnité, s'ils sont majeurs.

Afin de répondre aux objectifs de croissance et au mandat qui leur a été confié par le canton, les régions ont identifié, à travers leurs plans directeurs régionaux, les secteurs de développement ainsi que ceux qui devront sortir de la zone à bâtir pour être rendus à la zone agricole. Ces propositions sont pertinentes et participent à un usage mesuré du sol. Elles seront mises en œuvre à travers la révision des plans d'aménagement communaux.

Les plans directeurs régionaux proposent des extensions de la zone à bâtir et changements d'affectation à l'intérieur de celle-ci ainsi que des réductions de la zone à bâtir qui devraient se traduire par une augmentation de valeurs foncières de 361 millions de francs. Ils comportent également des diminutions de zones à bâtir, qui devraient donner lieu à une réduction de valeur de l'ordre de 128 millions de francs. Malgré un solde largement positif de plus de 230 millions, le système actuel de compensation des avantages et des inconvénients n'est pas équilibré. Seule une part de 20 % des plus-values est prélevée alors que les moins-values sont indemnisées à 100 %.

C'est la raison pour laquelle le projet de révision de la LCAT contient une hausse du taux de prélèvement de la plus-value (de 20 % à 30 %) afin de permettre tant la mise en œuvre du projet de territoire cantonal que la réalisation des projets proposés par les communes. Le produit issu du prélèvement de la plus-value doit notamment permettre de compenser les cas d'indemnisation pour expropriation matérielle. Vu les situations différenciées des régions et comme procédé depuis 1986, le prélèvement est effectué par le canton. Les indemnités, pour expropriations matérielles versées par les communes, seront subventionnées par le canton à hauteur de 100 % dans le cadre de la révision des plans d'aménagement.

Développement qualitatif : qualité urbaine, attractivité résidentielle et mixité sociale

La densification peut revêtir de nombreux visages. Pour une même utilisation du sol, de nombreuses formes urbaines sont possibles. Ainsi la densification ne sera acceptée qu'à la condition que la qualité des espaces, notamment des espaces publics, s'en trouve accrue. L'espace est certes plus partagé, mais de meilleure qualité. La concentration du développement proche des infrastructures de transports publics, la qualité urbaine et architecturale, associée aux paysages exceptionnels et environnements préservés de notre canton, participent pleinement à renforcer l'attractivité résidentielle du canton. La densification offre également la possibilité d'accroître la mixité sociale et fonctionnelle, partant d'éviter les ségrégations et permet de tirer profit de la mobilité douce, de rapprocher les lieux de travail, de résidence et de loisirs dans une perspective de développement durable.

Afin de soutenir concrètement les processus visant à la qualité urbaine, le présent projet de loi complète la possibilité du canton de soutenir par une subvention les concours organisés par les communes par une base légale offrant un bonus de « densité » aux quartiers durables. En outre, une nouvelle disposition permet de soutenir les communes dans la mise en œuvre de la planification médico-sociale et la réalisation de logements à loyer abordable reconnus d'utilité publique.

Enjeux supracommunaux et coordination intercommunale : des nouveaux instruments à disposition

Aujourd'hui, les enjeux de l'aménagement du territoire dépassent généralement les frontières communales. Il est devenu ainsi nécessaire de résoudre les problèmes à une échelle plus large. Le projet de loi propose des bases légales ad hoc invitant les communes à travailler au plan supra-communal en matière de dimensionnement de la zone à bâtir (plans directeurs régionaux). Le projet soutient également le traitement de thèmes par le canton (plans directeurs thématiques) comme les rives du lac ou la mobilité douce.

Les plans directeurs définissent les lignes directrices des politiques publiques à incidences spatiales et lient les autorités entre elles. La mise en œuvre s'effectue à travers les plans d'affectation, notamment les plans d'aménagements locaux. Finalement, sur le plan opérationnel, le projet simplifie les procédures en proposant que les plans de quartier puissent avoir la valeur d'un permis de construire.

INTRODUCTION

L'adoption par le peuple le 3 mars 2013 de la révision de la LAT à plus de 60 % des voix et par les Neuchâteloises et les Neuchâtelois à plus de 67 % des suffrages montre clairement une volonté de gérer à l'avenir l'urbanisation de manière plus rationnelle et compacte.

Cette modification législative a pour but principal de freiner le gaspillage du sol et la thésaurisation, en permettant la réduction des zones à bâtir surdimensionnées ainsi qu'une meilleure utilisation des réserves de terrains à bâtir. La poursuite de cet objectif se concrétise par un renforcement du contrôle de la Confédération sur les cantons, une régionalisation de la planification communale des zones à bâtir, ainsi qu'une volonté de recentrer le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti, en privilégiant les mesures de densification et la préservation de l'espace non construit.

Il s'agit d'un renforcement de l'aménagement du territoire qui implique pour les autorités de planification une gestion de l'espace plus qualitative que quantitative et le développement d'une politique d'aménagement plus responsable, dans le respect du principe constitutionnel de l'utilisation mesurée du sol et de l'occupation rationnelle du territoire (art. 75 de la Constitution fédérale).

Concrètement, la révision de la LAT prévoit la précision du contenu des plans directeurs cantonaux (2.1. du présent rapport) et des mesures contre la thésaurisation des terrains à bâtir (2.2.), renforce le régime de compensation des avantages et des inconvénients (2.3.), assouplit les conditions à remplir pour la pose d'installations solaires (2.5.) et précise les dispositions encadrant la détention de chevaux en zone agricole (2.6.). Le présent rapport propose également de simplifier, compléter et coordonner les différentes procédures contenues dans la LCAT (2.4.).

Les deux grandes nouveautés de la LAT révisée concernent deux thématiques liées à la gestion des zones à bâtir sur le plan cantonal en instaurant deux nouvelles obligations pour les cantons :

- d'une part, l'article 15a LAT oblige les cantons, en collaboration avec les communes, à prendre des mesures concrètes pour garantir la disponibilité des terrains à bâtir et leur utilisation conformément à leur affectation ;
- d'autre part, l'article 5 LAT oblige les cantons à adopter dans les cinq ans un régime de compensation des avantages et inconvénients résultant des mesures d'aménagement du territoire.

Ces deux trains de mesures doivent pouvoir être mis en application dès que possible. En effet, comme la création de nouvelles zones à bâtir sera moins généreuse qu'auparavant, il faut pouvoir garantir que les terrains qui sont affectés à la zone à bâtir soient effectivement disponibles pour la construction afin de pouvoir y accueillir de nouveaux habitant-e-s et de nouvelles entreprises. Par ailleurs, pour les cas où des indemnités devraient être versées pour les cas d'expropriations matérielles, le canton va devoir s'assurer de disposer de moyens suffisants pour soutenir financièrement les communes qui ont des zones à bâtir surdimensionnées et qui devront procéder à des déclassements.

En vertu de l'article 38a LAT, les cantons ont cinq ans à partir de l'entrée en vigueur de la loi révisée le 1^{er} mai 2014 pour :

- adapter le contenu de leur plan directeur aux exigences de la LAT (art. 8 et 8a LAT) ;
- établir un régime de compensation équitable des avantages et inconvénients majeurs (art. 5 LAT).

Jusqu'à l'approbation de ces adaptations (plan directeur cantonal et régime de compensation) par le Conseil fédéral, le canton ne peut pas augmenter la surface totale des zones à bâtir légalisées. Il doit compenser toutes les nouvelles affectations par une réaffectation à la zone agricole d'un terrain se trouvant en zone à bâtir.

Après le délai de 5 ans, aucune nouvelle zone à bâtir ne peut plus être créée dans le canton tant que l'adaptation de son plan directeur n'a pas été approuvée par le Conseil fédéral.

Afin d'éviter un blocage total de la création de nouvelles zones à bâtir, notamment pour des intérêts cantonaux prépondérants (pôles économiques, pôles de gare, pôles de logement, pôles mixtes, grands projets), la mise en œuvre de la LAT nécessite donc non seulement l'adaptation du plan directeur cantonal, mais également des modifications législatives, en particulier de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT).

Pour le canton, l'objectif principal de la révision partielle de la LCAT est donc de disposer rapidement des instruments idoines afin d'éviter de subir un ralentissement de son développement socio-économique dû à l'absence de disponibilités foncières et à une mauvaise localisation des zones à bâtir. La préservation des terres agricoles et l'utilisation rationnelle du sol, conformément au mandat constitutionnel donné aux cantons est également essentielle (art. 75 Cst. et 1 LAT).

Le second objectif de la présente révision de la LCAT est de rationaliser et de simplifier les procédures de planification, d'une part, pour les révisions mineures des plans d'affectation et, d'autre part, pour éviter les mises à l'enquête publique successives de la planification puis du permis de construire alors que les projets sont déjà suffisamment aboutis au stade de la planification de détail. En remplaçant la procédure de permis de construire en sanction préalable ou définitive par une procédure de planification qui comporte les mêmes détails que lesdites sanctions, il est en effet possible de se passer d'une des deux enquêtes publiques.

1. ÉTAT DES LIEUX DES ZONES À BÂTIR DANS LE CANTON DE NEUCHÂTEL

Les tendances actuelles du développement de l'urbanisation en Suisse font état d'un étalement urbain contraire aux principes du développement durable. À long terme, ce schéma n'est pas viable : il nuit au paysage et à l'environnement. Les conséquences qui en découlent ont fait prendre conscience à la population et aux pouvoirs publics qu'il est opportun de s'orienter vers de nouvelles stratégies en matière de développement territorial afin de préserver les terres agricoles et le paysage d'une pression excessive de l'urbanisation. En sus, les coûts et les contraintes de la mobilité ont renforcé la conviction qu'il convient d'assurer une meilleure coordination entre l'urbanisation et les transports et de valoriser les réserves à l'intérieur du tissu bâti existant, a fortiori celles bien desservies en transports publics, équipements et services.

1.1. Évolution de la population neuchâteloise

À la fin 2011, la population du canton était de 173'009 habitant-e-s alors qu'à la fin 2015, elle était de 177'970 habitant-e-s (soit une croissance de près de 5'000 habitant-e-s), ce qui est le plus grand nombre jamais atteint dans le canton, et ce qui représente plus que ce que les perspectives de population établies en 2012 prédisaient, puisque le cap des 176'000 habitant-e-s était prévu pour mi-2016 seulement. À la fin 2017, la population s'élevait à 177'862 habitant-e-s.

Selon les perspectives de l'OFS (2015) ou les perspectives cantonales (Statistique Vaud 2017), dont les méthodes différentes ne permettent pas une réelle comparaison, les scénarios de croissance sont les suivants.

	Scénario moyen		Scénario haut	
	OFS	Cantonal	OFS	Cantonal
2030	195'300	191'200	205'000	196'200
2040	202'900	198'800	218'700	208'000

Le scénario moyen OFS est jugé réaliste en ce qui concerne la croissance démographique, mais mérite une pondération pour tenir compte de la croissance des emplois, tendancielle plus dynamique dans le canton de Neuchâtel que la croissance démographique, soit de l'ordre de 1 à 2 % par année, alors que pour la population cette croissance s'établit autour de 0.6 % par an en moyenne). Au cours des années 2000 à 2015, l'accroissement s'est surtout concentré dans l'espace périurbain et sur le pourtour de l'espace urbain, mais les villes-centres ont aussi su tirer leur épingle du jeu, en mettant sur le marché de nombreux logements.

Depuis le début des années 2000, l'accroissement de la population est le plus marqué et constant dans les districts de Neuchâtel, Boudry et du Val-de-Ruz. Depuis 2011, la population de La Chaux-de-Fonds a repris sa croissance pour se stabiliser dès 2014 et afficher une diminution en 2017, tandis que les districts du Locle et du Val-de-Travers sont stables.

La densité de la population dans le périmètre de l'agglomération du réseau urbain neuchâtelois (RUN), laquelle concentre 71 % des habitant-e-s, atteste du caractère urbain du canton. Toutefois, le dynamisme constaté dans les espaces périurbains et en périphérie de l'espace urbain ces dix dernières années représente une tendance à l'étalement. Dans le contexte du développement urbain vers l'intérieur, l'accueil de population dans des lieux centraux, bien desservis en transports publics, équipements et services, est un enjeu majeur pour l'aménagement du territoire, qu'il s'agisse de centres principaux ou secondaires de l'espace urbain, de centres régionaux ou encore de centres de localités. L'enjeu d'une densité adéquate concerne également l'espace rural.

Cette évolution sera impactée par le processus de vieillissement de la population, en cours sans discontinuer depuis le début des années septante et la fin du baby-boom. Il est lié à une fécondité inférieure au seuil de remplacement des générations et à un allongement de l'espérance de vie.

Selon le scénario de base développé par Statistique Vaud pour le canton de Neuchâtel en 2017, l'effectif des 65 ans et plus dépassera celui des 0-19 ans dès 2026. De plus, partant de ces données, le nombre de personnes âgées de 85 ans et plus pourrait presque doubler et leur proportion atteindre 5 % de la population neuchâteloise en 2040. Le baby-boom, avec une hausse importante du nombre de naissances entre le début des années 60 et le début des années 70, devrait influencer durablement l'évolution des effectifs des grands groupes d'âge dans le temps.

Afin d'anticiper, voire d'atténuer les effets de ces changements de structure de population (jeunes, adultes, familles et personnes âgées) et le rapport de dépendances, soit la population d'âge non active rapportée à celle d'âge actif, il paraît primordial d'affecter judicieusement les ressources à disposition.

C'est pour ces raisons que le règlement sur la planification et la reconnaissance des appartements avec encadrement¹ (REPRA), du 16 septembre 2015, prévoit une concertation des communes, par région, afin d'intégrer dans leur PDR l'objectif de 42.6 appartements avec encadrement pour mille habitants en âge de toucher une rente de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), dont 40 % à loyer modéré au sens de la législation sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'assurance-invalidité (PC AVS/AI).

¹ RSN 820.223

Si l'offre qui permet de répondre aux besoins en termes d'appartements avec encadrement pour personnes âgées n'est pas suffisante, seuls les EMS ou des appartements de secours seront en mesure de les accueillir. Ceci devrait entraîner non seulement des coûts particulièrement élevés, mais également contraindre la personne âgée à une institutionnalisation médicalisée, voire surmédicalisée, faute d'autres alternatives disponibles.

Or, sur les 1000 logements qu'il est prévu de construire entre 2012 et 2022, force est de constater que seuls 5 immeubles, comptabilisant 128 appartements avec encadrements, seront disponibles en 2019. Il est donc nécessaire de se doter de nouveaux outils pour encourager ce type de constructions.

1.2. Évolution des emplois dans le canton de Neuchâtel

Selon la statistique structurelle de l'emploi à fin 2015 (OFS, STATENT, chiffres provisoires), le secteur secondaire représente 35'227 places de travail alors que le secteur tertiaire en fournit 67'807. Le nombre total de places de travail se monte à 105'492 pour l'ensemble du canton, secteur primaire compris. Cette évolution positive masque cependant des mouvements importants de perte et de création d'emplois.

Ces 105'492 emplois représentent 85'522 équivalents plein-temps (EPT) à fin 2015. Pour rappel, le PDC vise 105'000 emplois équivalents plein-temps d'ici 2040.

Le solde des travailleurs pendulaires est quant à lui positif à hauteur de quelques 12'600 personnes : 23'000 pendulaires entrants (répartis à parts égales entre la Suisse et la France) et 10'400 pendulaires sortants du canton.

1.3. Évolution des zones à bâtir

Entre 2014 et 2017, la surface totale des zones à bâtir dans le canton s'est accrue, passant de 5'425 ha à 5'492 ha sur une superficie cantonale globale de 80'293 ha. Cela représente une augmentation de 67 ha qui s'explique avant tout par le fait qu'en 2014 la zone de transport à l'intérieur des zones à bâtir n'était pas entièrement comptabilisée et qu'elle a évolué de 700 à 792 ha. En excluant cette zone du bilan, il est constaté une diminution de 25 ha, soit une baisse de 0.53 %, dont 14 ha en moins dans les zones d'habitation et mixtes comptant pour le dimensionnement des zones à bâtir selon les directives fédérales. Cette situation proche de la stabilité peut s'expliquer d'une part par les réserves encore disponibles, et d'autre part par la poursuite des objectifs de la politique d'urbanisation inscrite dans le PDC neuchâtelois (Fiche U_11 du PDC) qui demande, depuis son adoption par le Conseil d'État en 2011, que toute mise en zone à bâtir hors révision générale du plan d'aménagement local soit compensée, à l'exception des pôles de développement d'importance cantonale.

Dans l'optique d'une meilleure utilisation de la zone à bâtir et d'un développement de l'urbanisation vers l'intérieur, l'identification des zones à bâtir non construites et partiellement construites dans les zones à bâtir légalisées s'impose. Pour cette statistique, quatre types de zones ont été considérés : les zones d'habitation (ZH), mixtes (ZM), centrales (ZC) et d'activités économiques (ZAE), soit les zones prévues pour accueillir des habitant-e-s et emplois.

En 2014, le canton comptait un peu moins de 732 ha de zones à bâtir non construites et partiellement construites, dont 398 ha en zone d'habitation, 249 ha en zone d'activités, 44 ha en zone centrale et 41 ha en zone mixte. Cela représente presque 20 % de la surface cantonale affectée dans ces zones.

La situation de chaque région est précisée au chapitre 1.4.

1.4. Perspectives pour les zones à bâtir

Les nouvelles dispositions fédérales entrées en vigueur en mai 2014 demandent notamment de :

- redimensionner les zones à bâtir en fonction des besoins prévisibles des 15 prochaines années ;
- réduire les zones à bâtir surdimensionnées ;
- coordonner et dimensionner les zones à bâtir à l'échelle régionale, et
- prendre les mesures nécessaires pour que celles-ci soient utilisées conformément à leur affectation.

En vue de mettre en œuvre la LAT et son ordonnance d'application (ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT), du 28 juin 2000), le canton a déterminé les perspectives d'habitant-e-s et d'emplois (HE), soit 195'000 habitants/95'000 emplois d'ici 2030 et 205'000 habitants/105'000 emplois d'ici 2040. Cet objectif, basé sur le scénario OFS moyen 2015, a été discuté avec l'Office fédéral du développement territorial (ARE), et validé par le Conseil d'État, après avoir consulté la Commission consultative de la conception directrice cantonale et du plan directeur cantonal (C³DC). S'appuyant sur les tendances constatées, il est légèrement pondéré à la hausse pour la part des emplois.

Parallèlement à ces projections, le service de l'aménagement du territoire s'est attelé à calculer le potentiel constructible du canton (terrains disponibles) au moyen d'une nouvelle méthode inspirée de la méthode *Raum+*. Cette dernière est validée par l'ARE et appliquée par douze cantons en Suisse. Elle consiste à recenser les réserves de zone à bâtir (ZB) et à les classer en trois catégories en fonction de leurs surfaces et caractéristiques :

- les surfaces entre 200 m² et 2'000 m² à l'intérieur du tissu bâti ;
- les surfaces de plus de 2'000 m² à l'intérieur du tissu bâti ;
- les secteurs disponibles de plus de 2'000 m² en périphérie du tissu bâti.

Dès lors, en se basant sur la feuille de calcul fournie par la Confédération et les *Directives techniques sur les zones à bâtir* (DZB), il a été possible de déterminer le taux de surdimensionnement du canton (dans les zones d'habitation, mixtes et centrales). Celui-ci est de l'ordre de 1 à 2 %. Une répartition de la croissance des habitant-e-s/emplois (HE) par région a été proposée à la Commission consultative de la conception directrice cantonale et du plan directeur cantonal (C³DC), qui l'a admise, assortie des principes suivants :

- Le canton entend accueillir 205'000 habitant-e-s et 105'000 EPT emplois d'ici 2040.
- Le canton entend gérer la zone à bâtir en deux temps, soit à moyen terme (2030) et à long terme pour les zones d'habitation, mixtes et centrales.
- Une enveloppe de croissance d'habitant-e-s/emplois (HE) est attribuée à chaque région en tenant compte notamment des principes d'urbanisation du PDC et des perspectives démographiques régionales.
- Une part plus importante de croissance est accordée au Val-de-Travers et au Locle pour infléchir les tendances du passé. Il s'agit en effet de tenir compte de plusieurs facteurs, entre autres, du patrimoine bâti et des infrastructures existantes. Par ailleurs, le développement dans d'autres régions (Val-de-Ruz, Littoral) sera plus complexe, compte tenu des contraintes existantes, telles les surfaces d'assolement (SDA), le paysage ou encore la vigne.

- Compensations entre régions sur/sous-dimensionnées (échanges): afin de diminuer les surfaces à déclasser et par là-même les éventuelles indemnités pour expropriation matérielle à verser, des compensations de terrains sont encouragées entre des régions et communes qui doivent réduire leur zone à bâtir et celles qui pourraient l'augmenter.
- Exigences accrues pour les extensions de zones à bâtir: dans le cas où des surfaces complémentaires peuvent être affectées, les densités (m²/HE) devront répondre à des exigences plus élevées par rapport à l'existant, en tenant compte de la localisation de ces surfaces.

Par la mise en œuvre de cette politique, le canton, qui est actuellement en léger surdimensionnement au regard des perspectives de développement attendues pour 2030, devrait connaître une situation quasiment à l'équilibre en 2040, sous réserve que les hypothèses de croissance se vérifient.

Dans une perspective de densification, l'inventaire des zones à bâtir non construites réalisé par le service de l'aménagement du territoire permet de faire apparaître les zones à bâtir encore disponibles dans les zones d'habitation, les zones mixtes et les zones centrales, soit celles qu'il y a lieu de dimensionner conformément à l'ordonnance fédérale (OAT) et à la directive d'application (DZB). La carte suivante présente de manière synthétique le bilan des zones à bâtir par région, comparé aux besoins en surfaces pour accueillir la croissance à l'horizon 2030-2040 (état décembre 2014).

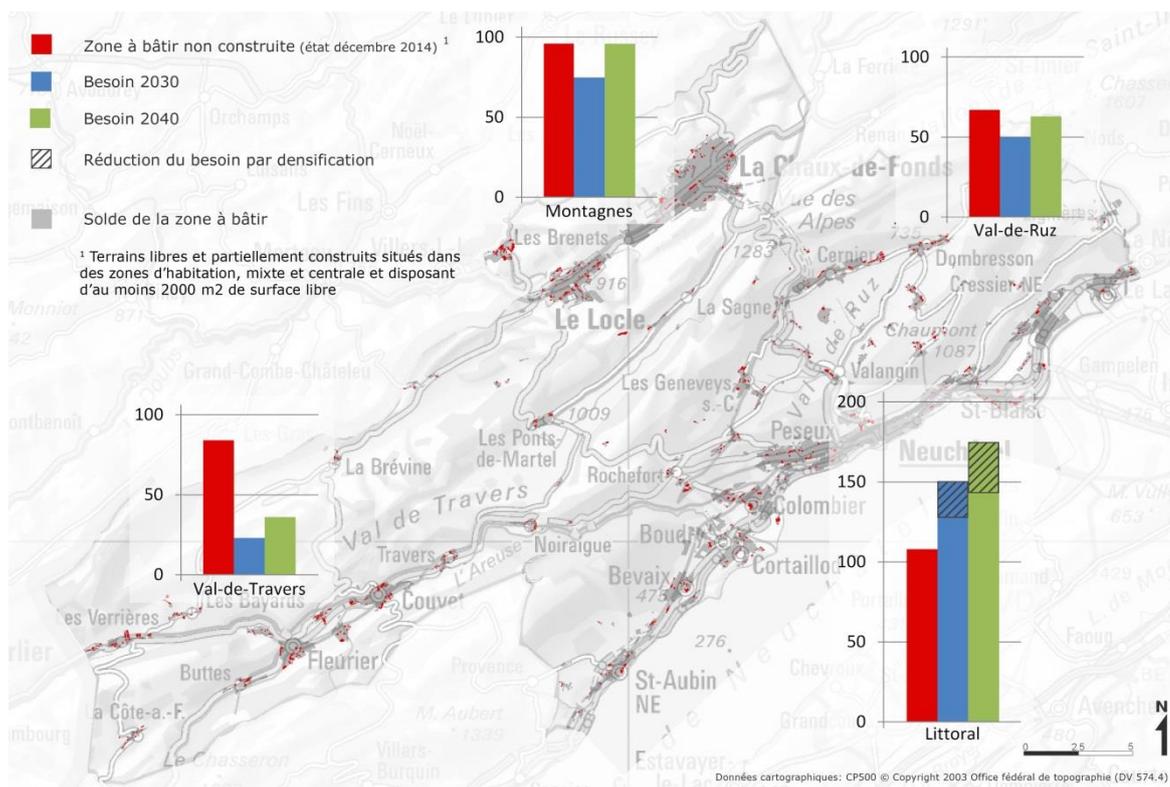


Figure 1 : bilan des zones à bâtir par région, besoins en surfaces pour accueillir la croissance à l'horizon 2030-2040 (état décembre 2014, surface en ha)

Source : service de l'aménagement du territoire

Ces données sont précisées dans le tableau suivant (fig. 2), qui récapitule les terrains libres et les besoins en zones à bâtir par région, et fait apparaître sous forme d'un solde la sous-capacité des zones à bâtir à l'horizon 2030, respectivement la surcapacité. La situation est assez contrastée au plan cantonal. Si, par exemple, le Littoral manque déjà quelque peu de ZB, l'offre est notablement excédentaire dans le Val-de-Ruz et les Montagnes et sera pratiquement à l'équilibre en 2040 dans ces deux régions. Elle reste

en revanche nettement excédentaire dans le Val-de-Travers, en regard des besoins, tant pour 2030 que pour 2040.

Par la mise en œuvre de cette politique, le canton, qui est actuellement en léger surdimensionnement au regard de la croissance attendue pour 2030, devrait connaître une situation quasiment à l'équilibre en 2040. Dans l'état actuel de nos connaissances ce sont quelques 22'000 nouveaux habitant-e-s/emplois qui sont attendus au premier horizon, et 8'400 supplémentaires d'ici 2040, dans les zones d'habitation, zones mixtes et zones centrales.

	Béeroche	COMUL	E2L	VDT	VDR	Montagnes
Terrains libres	11 ha	84 ha	13 ha	84 ha	67 ha	96 ha
Besoins ZB 2030	12 ha	124 ha	14 ha	23 ha	50 ha	75 ha
Solde	-1 ha	-40 ha	- 1ha	61ha	17 ha	21 ha
Stratégie pour 2030	1 ha extension	18 ha extension 22 ha densification interne	1 ha extension	40 ha sont sortis 21 ha à réserver (gel)	17 ha sont sortis	21 ha à réserver pour le futur (gel)
Besoins ZB 2040	2 ha Extension + densification	11 ha Extension + densification	2 ha Extension + densification	13 ha dégelés 8 restent gelés	13 ha extension	21 ha dégelés (0) Bilan neutre

Figure 2 : terrains libres (état fin 2014) et besoins en zones à bâtir aux horizons 2030 – 2040 par région
Source : service de l'aménagement du territoire

On constate que 75 ha seront nécessaires pour accueillir près de 7'000 habitant-e-s/emplois dans les Montagnes, alors que 96 ha sont disponibles. Ce qui donne 21 ha excédentaires. Par contre, il faudra encore 21 ha pour remplir l'objectif 2040 et être en mesure d'accueillir 2'000 personnes supplémentaires. Ces 21 ha peuvent donc être réservés pour plus tard.

Sur le Littoral, régions Béeroche et Entre-deux-Lacs comprises, 42 ha manqueront pour accueillir plus de 11'000 habitant-e-s/emplois d'ici 2030 et encore plus de 4'000 supplémentaires d'ici 2040. Le canton propose d'en mobiliser la moitié sous forme de densification au titre de développement vers l'intérieur afin de préserver le paysage, les SDA et les vignes, et d'admettre 20 ha d'extensions pour 2030. 15 ha peuvent également être pré-identifiés pour les besoins de 2040, mais pas encore mis en zone à bâtir.

Enfin, le Val-de-Ruz et le Val-de-Travers accueilleront respectivement près de 4'000 et 2'000 habitant-e-s/emplois de plus d'ici 2040. Le bilan des réserves dans le Val-de-Ruz indique 17 ha en trop sur les 67 ha libres à ce jour ; 13 ha seront nécessaires pour accueillir la croissance à 2040 (à identifier dans le PDC au titre de territoire d'urbanisation futur mais pas encore affecté). Dans le Val-de-Travers, sur les 84 ha libres, 23 ha sont nécessaires. Le canton propose de réserver 21 ha pour 2040, dont 13 ha pour les propres besoins de la région et 8 ha pour de potentiels échanges futurs avec d'autres régions. Par contre, une quarantaine d'hectares doivent sortir de la zone à bâtir car celle-

ci excède tant le besoin de 2030 (LAT) que ce qui peut raisonnablement être préfiguré dans le PDC pour 2040.

2. MODIFICATION DE LA LOI CANTONALE SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE² (LCAT)

2.1 Contenu obligatoire du plan directeur cantonal (articles 6, 8 et 8a LAT)

La LCAT actuelle contient des dispositions sur le contenu du plan directeur cantonal. Les articles 18 à 21 LCAT précisent en effet ce qui peut et ce qui doit figurer dans le plan directeur. Par contre, concernant notamment l'urbanisation, la LCAT ne fait qu'indiquer que « Le territoire à urbaniser comprend les terrains destinés à la construction et aux équipements collectifs » (art. 20 LCAT).

La LAT est devenue plus précise, mentionnant notamment un contenu minimal du plan directeur cantonal. Afin de ne pas surcharger la LCAT, le présent projet propose de ne pas la compléter en paraphrasant la législation fédérale et de procéder par un renvoi général aux dispositions et directives fédérales très complètes en particulier pour ce qui est de l'obligation de définir les limites et l'emplacement de l'extension de l'urbanisation (art. 8a LAT). Plusieurs articles de la LCAT ont donc été simplifiés, voire supprimés dans la mesure où la matière se trouve dorénavant dans la loi fédérale.

Concernant les instruments de planification cantonale, la forme du plan directeur cantonal est précisée en introduisant la notion de projet de territoire et en offrant au plan directeur cantonal la légitimité de définir des mandats à l'attention des diverses autorités. La loi précise que le plan directeur cantonal peut être complété par des plans directeurs sectoriels (exemple : plan directeur des rives, plan directeur des chemins pour piétons, plan directeur de la mobilité douce...) relevant de la compétence du Conseil d'État mais n'étant pas soumis à l'approbation du Conseil fédéral. Ces outils existent déjà et permettent de détailler certains thèmes du PDC, tout en restant au niveau des planifications directrices. Il est prévu qu'un plan d'affectation cantonal (PAC) puisse valoir permis de construire lorsqu'il comprend tous les détails et répond à toutes les exigences de la loi sur les constructions.

En conclusion, à l'instar des cantons voisins, il n'y a pas de disposition particulière à prévoir pour la mise en œuvre des dispositions relatives au contenu du plan directeur cantonal. L'article 15 LCAT relatif à la définition du plan directeur cantonal sera simplifié et les articles 18 à 21 LCAT concernant le contenu du plan directeur cantonal seront supprimés pour ne conserver qu'un renvoi général à la législation et aux directives fédérales qui sont explicites.

2.2. Mobilisation foncière ou mise en œuvre de la disponibilité des zones à bâtir (article 15a LAT)

Pris dans son ensemble, le canton de Neuchâtel dispose de terrains à bâtir en suffisance. Cependant, une grande partie de ceux-ci sont soit mal situés, soit thésaurisés. Ainsi, certaines communes, alors qu'elles disposent pourtant de réserves importantes en terrains à bâtir, se voient confrontées à une pénurie de terrains constructibles et disponibles, sans pour autant pouvoir en délimiter de nouveaux.

² RSN 701.0

C'est la raison pour laquelle de nombreux cantons ont introduit, certains depuis longtemps déjà, des mesures visant à endiguer ce problème. La LAT prévoit de nouveaux principes (notamment l'article 15a qui est une disposition formelle visant à encourager la disponibilité de terrains constructibles), qui doivent être repris dans la LCAT soit par renvoi, soit dans des articles spécifiques.

Les objectifs de la mise en œuvre de l'article 15a LAT sont les suivants :

- Faire en sorte que le canton dispose de suffisamment de terrains bien localisés pour accueillir la croissance.
- Rentabiliser et optimiser des investissements de la collectivité publique.
- Mettre en œuvre le projet de territoire cantonal et la Stratégie Neuchâtel Mobilité 2030 (80 % de la croissance habitant-e-s/emplois à proximité des TP).
- Fluidifier le marché.

2.2.1. Organisation des travaux

Sur la base du constat qui précède, le service de l'aménagement du territoire (SAT) a été chargé d'identifier les lieux dans lesquels il est indispensable d'agir pour atteindre les objectifs fixés par le plan directeur cantonal. Il a ensuite étudié les dispositions et projets législatifs existants afin de s'inspirer des expériences faites par d'autres cantons.

Le Département du développement territorial et de l'environnement (DDTE) a finalement consulté la conférence des directeurs communaux de l'aménagement du territoire (CDC-AT), la C³DC et l'ensemble de l'administration cantonale pour affiner et finaliser des propositions à adresser au Conseil d'État. En tout, les travaux se sont déroulés du mois d'août 2015 au mois de février 2017.

2.2.2. Constats

Les sites stratégiques (pôles et friches) les plus appropriés pour accueillir la croissance de la population et des emplois ont été déterminés de manière globale et cohérente avec des visions du développement territorial au plan cantonal et régional, en coordination avec la Stratégie Mobilité 2030. À ce stade, seule l'opportunité du développement des sites est confirmée.

La valorisation des sites stratégiques sous la forme de pôles de développement économique, de quartiers durables de qualité, denses, bien équipés et connectés au réseau de transports publics représente un enjeu majeur pour le développement de l'offre immobilière et l'attractivité résidentielle et économique du canton. Ces pôles et ces friches constituent ainsi les sites sur lesquels les efforts principaux de planification doivent être entrepris, en vue de leur reconversion.

Toutefois, ces opérations concernent la mobilisation d'un grand nombre d'acteurs, aussi bien publics (canton/communes) que privés (propriétaires/promoteurs/citoyen-ne-s) et ne sont pas simples. C'est pourquoi les pouvoirs publics doivent pouvoir disposer des outils nécessaires à la mobilisation foncière des terrains concernés dans les cas où les acteurs privés ne parviennent pas à s'entendre et, partant, n'arrivent pas à valoriser le potentiel de développement indispensable au canton.

En résumé, les réserves (terrains libres) constituent l'essentiel du potentiel des pôles, la mobilisation des réserves constitue un levier conséquent dans le processus de construction de l'ensemble d'un pôle et, compte tenu du potentiel que représentent les terrains libres, la thésaurisation constitue un frein au développement.

2.2.2.1. Pôles de développement économique et zones d'activités économiques

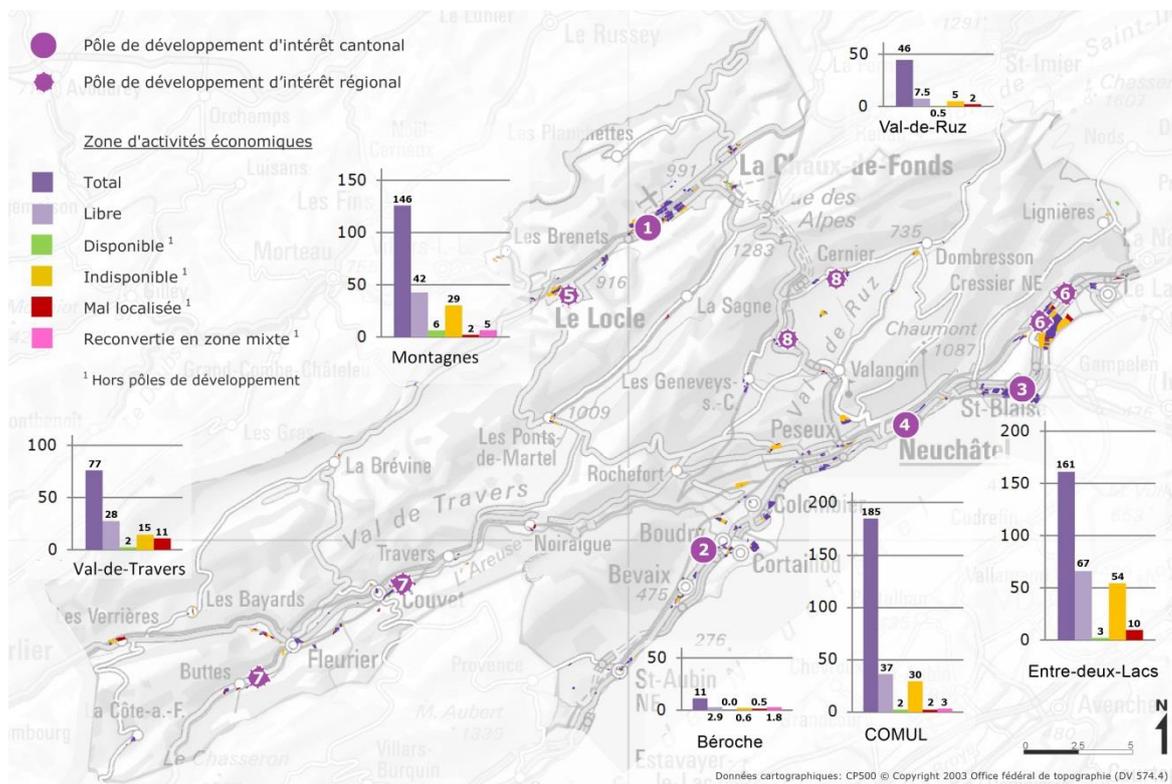


Figure 3 : carte de localisation des zones d'activités économiques et des pôles de développement économique (surfaces en ha)

Source : service de l'aménagement du territoire

Liste des pôles de développement économique (Fiche E_11 PDC) :

Pôles d'intérêt cantonal :

- 1) Le Crêt-du-Loclé et pôle technologique de NEODE³ * (La Chaux-de-Fonds)
- 2) Littoral ouest (Boudry) *
- 3) Littoral est (La Tène) *
- 4) Pôles technologiques : Microcity * (Neuchâtel)

Pôles d'intérêt régional :

- 5) Entre-deux-Lacs (Cornaux-Cressier) *
- 6) Les Saignoles (Le Locle)
- 7) Val-de-Travers (Couvet-Buttes)
- 8) Val-de-Ruz (Cernier-Chillou)

Les pôles indiqués avec un astérisque (*) sont également reconnus comme des pôles de développement prioritaire de la Région capitale suisse, et ont fait l'objet d'une déclaration d'intention de la part des cantons concernés (planification, équipement, promotion dans un délai de 10 ans).

La surface totale des ZAE (2018) est de 724 ha, dont 626 ha hors des pôles de développement économique et 98 ha dans les pôles de développement économique. Les surfaces libres (ou partiellement construites avec un potentiel de construction) en ZAE sont d'environ 245 ha (34 %), dont environ 61 ha dans les pôles de développement économique (en cours de planification) et environ 184 ha hors des pôles de

³ Neode Parc Technologique & Industriel SA

développement économique. Si les pôles de développement économique et les pôles spécifiques régionaux sont en cours de planification, la situation des ZAE hors des pôles a fait l'objet d'une analyse permettant d'évaluer l'état de disponibilité des réserves en ZAE. Dans un premier temps, sur les 184 ha de surfaces libres, environ 37 ha sont considérés comme ne répondant pas aux besoins du marché (mal localisés) ou font l'objet d'un projet de reconversion en zone mixte selon les plans directeurs régionaux. Sur les 148 ha de surfaces libres répondant aux besoins du marché, environ 120 ha sont constitués de biens-fonds de plus de 5'000 m² considérés comme une taille permettant l'implantation d'une entreprise et son développement et pour lesquels il y a lieu d'analyser l'état de disponibilité, qui se détaille comme suit.

	BEROCHE	COMUL	E2L	MONTAGNES	VDR	VDT	TOTAL	%
Disponible et répondant aux besoins du marché	0.0	1.4	2.6	6.0	0.5	1.3	11.8	10
Indisponible, mais répondant aux besoins du marché	0.0	25.8	50.2	18.7	3.3	10.6	108.6	90
TOTAL	0.0	27.2	52.8	24.7	3.8	11.9	120.4	100

Figure 4 : surfaces libres affectées en ZAE selon leur disponibilité et adéquation au marché (surface en ha, %)
Source : service de l'aménagement du territoire

En ce qui concerne plus particulièrement les surfaces indisponibles mais répondant aux besoins du marché (environ 109 ha), celles-ci se composent de :

- Réserves d'entreprises : 68 % (environ 74 ha) de surfaces indisponibles, mais répondant aux besoins du marché en termes de localisation, taille, accessibilité, etc. constituent des réserves d'entreprises existantes. Environ 30 % de ces surfaces constituent des réserves d'entreprises actives dans les domaines d'activités stratégiques (DAS) définis par la politique économique du canton.
- Complément d'équipement, besoins de planification : 26 % (29 ha) des surfaces sont actuellement indisponibles, car elles requièrent des compléments d'équipement (essentiellement du point de vue des accès) ou nécessitent des compléments d'études pour déterminer les mesures de protection à prendre sur le plan des accidents majeurs (OPAM) ou des dangers naturels.
- Projets en cours : 6 % (6 ha) font déjà l'objet de projets de construction et ne seront de fait plus disponibles une fois les projets réalisés.

En termes d'emplois et d'utilisation, les ZAE accueillent à fin 2015 environ 31 % des emplois équivalent plein temps (EPT) à l'échelle cantonale (selon STATENT⁴ 2015 provisoire). En moyenne, la densité des emplois se présente comme suit :

- 57 EPT/ha hors des pôles de développement économique (avec de fortes variations régionales) ;
- 120 EPT/ha dans les pôles de développement économique.

⁴ Statistique structurelle des entreprises de l'office fédéral de la statistique

Afin d'évaluer l'adéquation entre l'offre en ZAE de surfaces libres répondant aux besoins du marché et les perspectives d'emplois à l'horizon 2030-40 (demande), une estimation du potentiel d'accueil des ZAE (pôles et hors pôles) a été effectuée. Les résultats se présentent comme suit :

Objectif emplois 2040 :	105'000	EPT
Emplois 2015 :	-85'500	EPT
Emplois supplémentaires potentiels :	20'000	EPT
Emplois supplémentaires dans ZM-ZC-ZH :	-6'400	EPT
Emplois supplémentaires potentiels dans zones d'activités :	13'600	EPT
Potentiel d'emplois hors pôles :	-3'500	EPT
Potentiel d'emplois dans les pôles :	-10'100	EPT
BILAN équilibré (élasticité < 1 %)	0	EPT

Figure 5 : estimation du potentiel d'accueil des ZAE (STATENT 2015)
Source : service de l'aménagement du territoire

Vu ce qui précède, quantitativement, les surfaces en ZAE sont suffisantes pour accueillir les emplois attendus à l'horizon 2030-40, mais la disponibilité des réserves de ZAE est clairement insuffisante, notamment pour les entreprises DAS.

Les pôles de développement économique identifiés dans le PDC sont donc appelés à accueillir l'essentiel de la croissance attendue des emplois hors des zones mixtes et d'habitation. À terme, les pôles de développement économique accueilleront environ 10'000 EPT. C'est ainsi principalement dans ces sites que les efforts doivent porter pour permettre l'accueil d'entreprises.

Comme ces sites doivent pouvoir être mobilisés très vite et que les prix ne doivent pas exclure les activités industrielles, il est opportun que les collectivités publiques puissent agir rapidement et en tout temps afin d'être en mesure de proposer des solutions aux entreprises qui ont des besoins de terrains pour s'implanter ou étendre leurs activités.

Il faut donc une action politique volontaire et des moyens juridiques efficaces pour atteindre les objectifs et mettre en œuvre les pôles de développement économique du PDC qui répondent aux enjeux précités.

Les principaux moyens nécessaires sont donc les suivants (fiches E_11-12 PDC) :

- la mise en place des outils permettant la meilleure réactivité possible pour l'accueil des DAS (mobilisation) ;
- la mise en place d'un soutien actif à l'économie de proximité pour son développement (mobilisation) ;
- l'implantation, en priorité en zone mixte, des activités qui sont compatibles avec le logement ;
- la valorisation des friches dans les sites bien localisés ;
- la localisation des types d'entreprises selon la qualité de desserte ;
- l'intégration de la qualité urbaine et des principes du développement durable dans la planification des ZAE, et
- la réduction des impacts environnementaux.

Les outils prévus pour se donner les moyens de répondre à ces enjeux sont les suivants :

- la mobilisation foncière pour les développements futurs et la mobilisation des réserves actuelles ;

- la mise en place d'un système de gestion des ZAE (disponibilité, densité des emplois, etc.) ;
- la définition de critères de localisation (selon la qualité de desserte, le réseau routier et le type d'entreprises : méthode ABC de localisation des activités⁵) ;
- la planification directrice pour les nouvelles ZAE (gestion qualitative, développement durable, impacts environnementaux) ;
- la densification des ZAE et l'optimisation de l'utilisation du sol (densités-cibles, hôtels d'entreprises, etc.).

2.2.2.2. Friches d'intérêt cantonal

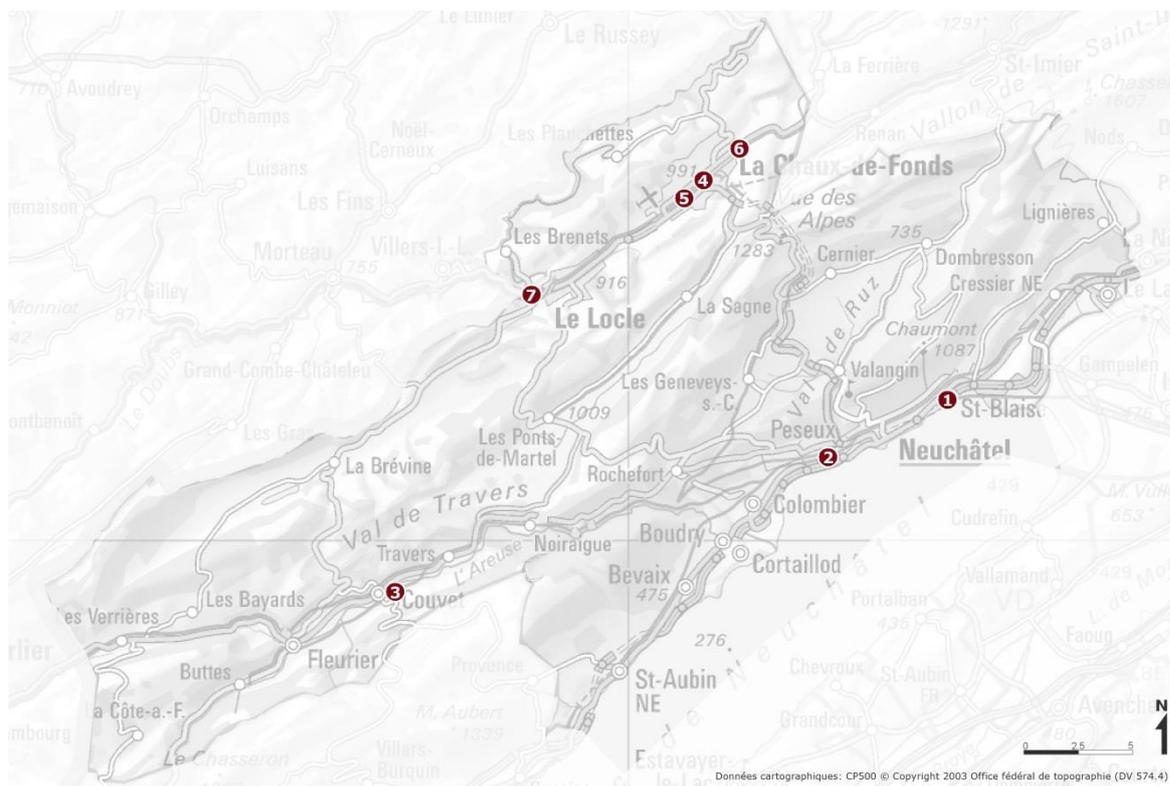


Figure 6 : carte des friches d'intérêt cantonal
Source : service de l'aménagement du territoire

Liste des friches d'intérêt cantonal (fiche U 15 PDC)

- 1) Monruz (Neuchâtel)
- 2) Serrières (Neuchâtel)
- 3) Site Dubied (Couvet)
- 4) Gare aux marchandises (La Chaux-de-Fonds)
- 5) Scierie des Éplatures (La Chaux-de-Fonds)
- 6) Pré-de-la-Ronde (La Chaux-de-Fonds)
- 7) Route de France / Le Col des Roches (Le Locle)

⁵ La politique ABC, apparue aux Pays-Bas en 1991, est un outil de planification qui vise à implanter « la bonne entreprise, au bon endroit », en proposant aux collectivités une planification du territoire qui réarticule l'utilisation du sol et la gestion des transports. Elle catégorise les entreprises de plus de 100 employés en fonction de leur profil de mobilité, et les différents secteurs de la ville en fonction de leur accessibilité. Ainsi, les entreprises générant le plus de déplacements et le moins de transport de marchandises doivent se localiser dans les secteurs centraux, facilement accessibles en transport en commun et offrant peu de stationnement.

Le développement vers l'intérieur constitue l'un des défis principaux de la mise en œuvre de la LAT. En s'appuyant sur le réseau de transports publics tel que prévu par la stratégie Mobilité 2030, des sites aujourd'hui sous-utilisés en termes de densité d'habitant-e-s/emplois (les friches) présentent un intérêt majeur en lien avec les objectifs de la LAT. À travers la création / reconversion de quartiers, il est possible d'y accueillir des habitant-e-s et des emplois supplémentaires.

Les friches d'intérêt cantonal représentent une surface de plus de 65 ha à revaloriser et reconvertir.

Il est donc indispensable pour les pouvoirs publics de disposer de leviers efficaces afin d'encourager les initiatives privées de valorisation de ces sites de friches et de disposer des outils contraignants qui permettent de lever les obstacles en cas de situations bloquées par des conflits d'intérêts privés antagonistes ou spéculatifs.

Les moyens à mettre en œuvre doivent rester subsidiaires, mais permettre de fixer des délais afin d'atteindre les objectifs de densification qualitative et, partant, de dimensionnement de la zone à bâtir.

2.2.2.3. Pôles de gare, pôles mixtes et pôles de logement

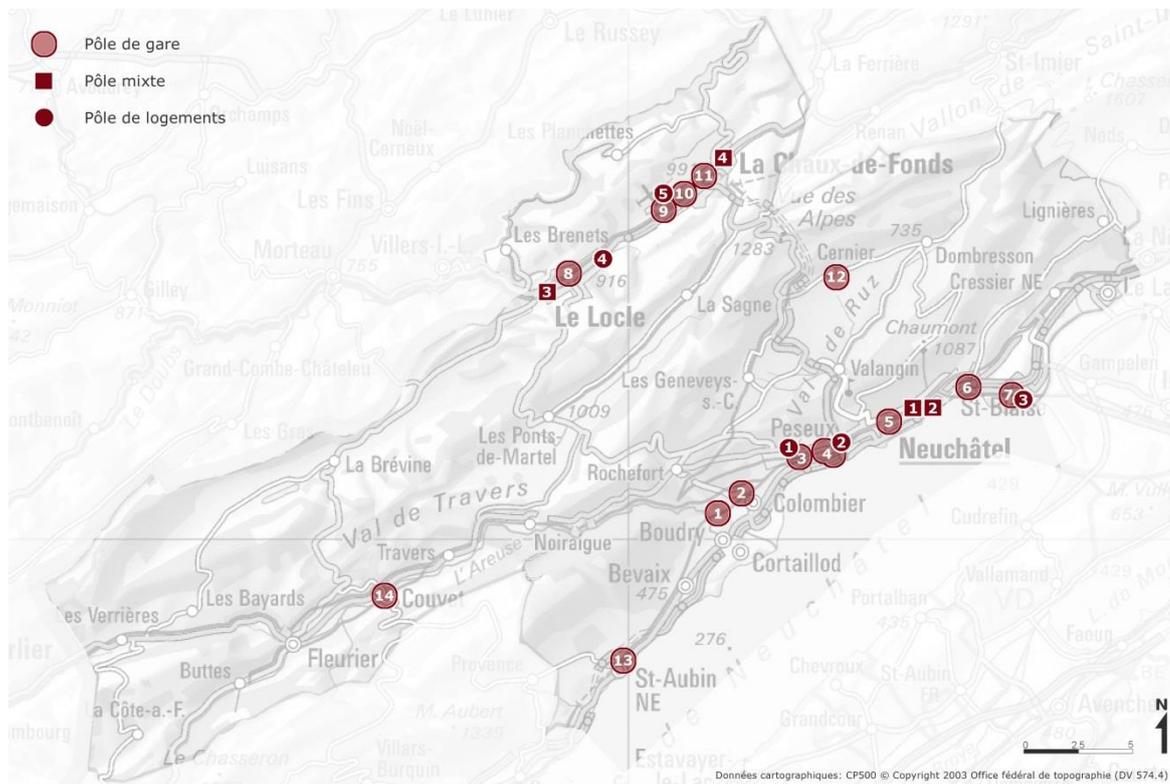


Figure 7 : carte des pôles de gare, pôles mixtes et des pôles de logement
Source : service de l'aménagement du territoire

Liste des pôles de gare (fiche U 13 PDC)

- 1) Halte de Boudry
- 2) Halte de Colombier
- 3) Halte de Corcelles-Peseux
- 4) Halte de Serrières et Halte Les Deurres (Neuchâtel-Peseux)
- 5) Gare de Neuchâtel
- 6) Haltes de Saint-Blaise (CFF et BLS)
- 7) Halte de Marin-Épagnier
- 8) Gare du Locle

- 9) Halte des Éplatures (La Chaux-de-Fonds)
- 10) Halte de la Fiaz (La Chaux-de-Fonds)
- 11) Gare de La Chaux-de-Fonds
- 12) Halte de Cernier (en cas de création de la nouvelle ligne ferroviaire directe Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds)
- 13) Halte de Gorgier – Saint-Aubin
- 14) Halte Couvet

Liste des pôles mixtes

- 1) Les Portes-Rouges/Fahys (Neuchâtel)
- 2) Monruz (Neuchâtel, également mentionné dans les friches)
- 3) Technicum/Écoquartier et Col-des-Roches (Le Locle), également mentionnés dans les friches (rte de France / Col des Roches)
- 4) La Chaux-de-Fonds Est, également mentionné dans les friches (Pré-de-La Ronde)

Liste des pôles de logement

- 1) Les Arniers – Sur les Rues (Corcelles-Cormondrèche)
- 2) Les Charmettes - Édouard Dubois (Peseux-Neuchâtel)
- 3) Les Essertons - Les Cheintres/Fin de Mange (La Tène)
- 4) Progrès/Gérardmer (Le Locle)
- 5) Les Endroits (La Chaux-de-Fonds)

Les pôles (logement, gare et mixtes) représentent une superficie totale de 155 ha qui se répartit comme suit :

Pôles de gare :	87 ha	dont	22.0 ha libres
Pôles mixtes :	42 ha	dont	11.0 ha libres
Pôles de logement :	26 ha	dont	18.0 ha libres
Surface totale des pôles :	155 ha	dont	51.0 ha libres

Sur ce total de 155 ha, 27 % (41.5 ha) sont des biens-fonds libres (aujourd'hui déjà affectés selon état 2014), 6 % (9.5 ha) constituent des affectations complémentaires et 67 % (104 ha) sont des biens-fonds construits, mais présentant un potentiel de densification et de restructuration. Les pôles de développement économique représentent une superficie de 147 ha, dont environ 40 % (61 ha) sont des biens-fonds libres (affectés) et des affectations complémentaires sont planifiées à hauteur d'environ 49 ha.

À l'horizon 2030-40, l'ensemble des pôles (logement, gare/mixtes et développement économique) peut accueillir jusqu'à 50 % de l'objectif cantonal (+ 18'700 habitant-e-s/emplois à l'horizon 2030-40) selon le scénario haut du projet d'agglomération 3 (PA RUN3).

Une évaluation de la valeur économique du développement des pôles de logement, des pôles de gare et des pôles mixtes a été effectuée en tenant compte des coûts de construction et d'équipement des terrains, ainsi qu'en évaluant les retombées en termes d'économie résidentielle.

Sur la base de 3 scénarii, les retombées financières de la mise en œuvre et de la densification des pôles de gare/mixtes et des pôles de logement ont pu être évaluées :

- scénario « statu quo » : la densité minimale prévue par les directives fédérales (DZB) pour les sites en question est basée sur les valeurs médianes pour les communes du même type en Suisse ;
- scénario « médian » : basé sur le scénario homonyme du projet d'agglomération RUN 3 (PA RUN3) ;

- scénario « haut » : basé également sur le scénario homonyme du PA RUN3 et qui présente des densités plus élevées, représentant un objectif de densification plus volontariste.

Scénarii	Potentiel d'accueil Habitant-e-s/emplois (HE)		Valeur économique (millions CHF)		
	HE SUPPL. DANS LES PÔLES	% DE LA CROISSANCE 2030-40	TERRAINS NON CONSTRUITS	TERRAINS À DENSIFIER	VALEUR TOTALE
			CFC ⁶ 1-5 et équipements	CFC ⁷ 1-5	
Sc. statu quo	5'650	15	1'200	35	1'235
Sc. médian (PA RUN3)	15'150	40	1'600	160	1'760
Sc. haut (PA RUN3)	18'700	50	1'830	370	2'200

Figure 8 : évaluation de la mise en œuvre des pôles de logement, pôles de gare et pôles mixtes : potentiel d'habitant-e-s/emplois et valeur économique

Source : service de l'aménagement du territoire

Sur la base de ces scénarii de développement, des surfaces de plancher y relatives et des volumes constructibles potentiels, la valeur économique du développement des pôles (gare, mixtes et logement) a été évaluée en s'appuyant sur le code des frais de construction (CFC⁸) :

- CFC 1 : Travaux préparatoire (5 %).
- CFC 2 : Terrassement, volume du bâtiment, y.c. souterrain (750 CHF/m³ SIA).
- CFC 4 : Aménagements extérieurs (150 CHF/m² de surface des abords).
- CFC 5 : Frais secondaires (7.5 %).
- Équipements (70 CHF/m²).
- Effet multiplicateur régional (selon Frey et Häusel 1983) : 1.43.

Le scénario « haut » présente un potentiel quant à la valeur de chantier estimé à 2.2 mia, auquel il s'agit d'appliquer un effet multiplicateur régional (1.43) qui permet de mesurer les effets attendus sur l'économie présenteielle régionale pour un total de 3.1 mia.

En conclusion, la mobilisation des pôles de logement et des pôles de gare/mixtes est un enjeu majeur pour les 15-20 prochaines années, quant aux facteurs suivants :

- limitation de l'étalement urbain et préservation des terres agricoles ;
- potentiel d'accueil de la croissance (jusqu'à 50 %) ;

⁶ Code des frais de constructions de l'association suisse et lichtensteinoise de la technique du bâtiment (Suissetec)

⁷ Idem

⁸ Code des frais de constructions de l'association suisse et lichtensteinoise de la technique du bâtiment (Suissetec)

- réserve de travail pour l'économie de la construction (2.1 mia) ;
- effet multiplicateur pour l'économie neuchâteloise (soit $2.1 \times 1.43 = 3.1$ mia).

2.2.2.4. *Densification et qualité résidentielle*

Les objectifs de la densification et de la qualité résidentielle sont les suivants :

- Assurer la mixité fonctionnelle et sociale : répondre aux besoins de l'ensemble de la population : du logement à loyer abordable au logement de standing.
- Favoriser la multifonctionnalité des espaces publics et la convivialité des espaces communs.
- Faciliter le maintien et la création de nouveaux services de proximité.
- Valoriser le paysage et le patrimoine à travers les projets (qualité architecturale, intégration au site, etc.).
- Assurer la qualité du cadre de vie sous l'angle environnemental.
- Valoriser le tissu urbain existant par la rénovation et l'adaptation aux besoins du marché.

Dans le cadre des objectifs précités, l'aménagement du territoire aura aussi à relever les nombreux défis liés au vieillissement de la population (mixité sociale, mixité intergénérationnelle, approvisionnement de proximité, desserte en transports publics, etc.). L'aménagement des espaces publics doit également être repensé en fonction de la mobilité plus restreinte de cette catégorie de population (mobilier adapté, convivialité et sécurisation des espaces, encouragement de la mobilité douce, lisibilité des interfaces de mobilité, etc.). Les communes intégreront ces changements dans leur planification.

Tous ces objectifs mobilisent un grand nombre d'acteurs et ne sont pas faciles à mettre en œuvre. Les actions à mener sont également plus diffuses et moins aisément localisables que pour les sites stratégiques (pôles et friches), de sorte qu'il n'est pas possible de donner aux pouvoirs publics un outil de mobilisation foncière globalement applicable pour tous les terrains concernés par une densification. Cette dernière sera plutôt atteinte par des augmentations ou des bonus au taux, respectivement à l'indice d'occupation du sol et d'autres incitations des acteurs privés. Dans les cas où les acteurs privés ne parviennent pas à s'entendre et, partant, n'arrivent pas à valoriser le potentiel de densification indispensable au canton, les outils de politique foncière subsidiaires et de derniers recours seront toujours disponibles.

2.2.2.5. *Processus de mise en œuvre de la mobilisation dans les sites stratégiques*

Les sites stratégiques (pôles et friches) les plus appropriés pour accueillir la croissance de la population et des emplois sont déterminés de manière globale et cohérente dans le plan directeur cantonal avec des visions du développement territorial au plan cantonal et régional, en coordination avec le projet Mobilité 2030 et le PA RUN3.

Ensuite, la planification des sites stratégiques fera l'objet d'un périmètre à prescriptions particulières dans le plan communal d'affectation des zones ainsi que, le cas échéant, d'une planification de détail (communale ou cantonale) qui permettront de définir avec plus de précision le programme, à savoir la vocation du site, l'équipement, les contraintes et conditions environnementales, les règles de construction et d'aménagement, le calendrier de réalisation et le financement (participation publique, privée).

Finalement, l'outil de garantie de la disponibilité n'est destiné à être actionné qu'en cas de nécessité, par exemple si, sur le périmètre d'un site stratégique, un-e propriétaire fait blocage et empêche la réalisation. Cette étape devra s'appuyer obligatoirement sur la démonstration de l'intérêt général établi par les étapes de planification précitées.

2.2.2.6. Législations cantonales existantes ou en projet

Les autres cantons suisses se sont dotés ou souhaitent se doter des moyens suivants :

- obligation de construire dans les 5 à 12 ans avec droit d'emption légal (OW, SG, AR, JU, SH, FR, LU, UR, VS) ;
- droit de préemption légal dans certaines zones (JU, BE) ;
- obligation de construire dans les 5 à 12 ans avec droit d'emption contractuel (NW, OW, SO, UR, AR, JU, BE, VD, SH, FR, LU, VS, AI, GL, SH, SG) ;
- obligation de construire dans les 5 à 15 ans avec taxe d'incitation progressive (BE) ;
- mise en zone à bâtir conditionnelle (AR, JU, BE, AG, FR, LU, SH, SG, VD, VS) ;
- taxe d'incitation (SZ, AG) ;
- droit d'expropriation dans certaines zones ou sites (JU, BE, FR, VS, SG, TI, VS).

Canton	Mise en zone conditionnelle	Obligation construire légale	Obligation de construire contractuelle	Autre	Remarques
JU	74a LCAT 2016	45b LCAT 2016	45b LCAT 2016	Remaniement et morcellement 45a LCAT 2016 Expropriation 100, 101 et 106 LCAT	Droit d'emption. Retour en ZA. Délai de 6 ans dès construction de l'équipement ou plus court par contrat.
BE	126c LC 2017	126d LC 2017	126b LC 2017	Remaniement parcellaire 119 et ss LC Expropriation 128 et 129 LC	Droit d'emption contractuel. Taxe d'incitation. Délai de 5-15 ans.
SH	8 BauG projet	29b BauG Projet	29a BauG Projet	-	Droit d'emption. Zones strat. Délai de 5 à 10 ans ou moins.
VD	51 LATC projet	51 LATC projet	51 LATC projet	-	Retour à la ZA. Délai et conditions à fixer par la commune.
NW	-	-	26 et 27 PBG 2017	-	Retour en ZA. Délai de 10 ans
OW	-	11a BAUG 2009	11a, al. 3 BAUG 2009	-	Droit d'emption. Délai de 10 ans.
SZ	-	-	36b PBG projet	Instrument fiscal 42 StG 2001.	Taxation ZB même si pas construite Déclassement sans indemnité Délai de 12 ans.
SO	-	-	26bis PBG 2008 + projet	-	Droit d'emption (projet) Retour en ZA. Délai 5 à 10 ans.
UR	-	45a PBG 2017	45b PBG 2017	-	Droit d'emption. Délai 12 ans ou moins par contrat.
SG	8 PBG 2017	9b et 8 PBG 2017	8 PBG 2017	Expropriation 10c et 19 PBG	Droit d'emption. Retour en ZA. Délai de 5 à 8 ans
AR	56 BauG 2017	56 BauG 2017	56 BauG 2017	-	Droit d'emption. Délégation aux communes.
AG	15a BAUG 2010	28i BauG 2017	-	Instrument fiscal 28j BauG 2017-	Délégation aux communes. Sanctions fiscales uniquement.
AI	-	49a BauG 2017	49 BauG 2017		Droit d'emption Délégation aux districts

FR	45 LATeC 2010/2016 délai 5 ans	46 LATC (uniquement ZAE) 2016	48 LATeC 2010	Expropriation 114 LATeC	Droit d'emption. Zone imp.cant Retour en ZA. Délai de 10 ans.
GR	-	-	-	Délégation aux communes 19 KRG 2005	-
LU	36 PBG 2017	38 PBG 2014	38 PBG 2014	Délégation aux communes	Droit d'emption. Obligation légale subsidaire. Délais de 8 ans
VS	16a LcAT 2017	16b et 16c LcAT 2017	16 LcAT 2017	Expropriation 12bis LcAT 2017	Droit d'emption. Retour en ZA. Délai de 10 ans.
GL	-	-	33 et 33a RBG 2017		Droit d'emption. Délai 10 ans. Délégation aux communes.
TI				Expropriation si intérêt communal 79 LST 2011	
BS	-	-	-	Remaniement parcellaire 128 et 145 PBG	Délai et droit d'emption
GE	-	-	-	Adoption d'un PLQ pour toutes les nouvelles zones. Droit de préemption pour le logement d'UP. Droit d'expropriation pour les ZI.	Délai et droit d'expropriation.
ZG	-	52f PBG projet	52e PBG projet		Déclassement ou droit d'emption. Délai 15 ans et droit d'emption.
ZH				Procédures de requalification du milieu bâti depuis 1992	

Figure 9 : lois et projets de loi des cantons suisses pour la mobilisation foncière au 5 décembre 2017
Source : service de l'aménagement du territoire, VLP-ASPAN

2.2.3. Délimitation de la mobilisation foncière et outils juridiques retenus pour sa mise en œuvre

Tout d'abord, il faut relever qu'il n'y a pas d'aménagement du territoire communal efficace sans véritable politique foncière communale. Le présent rapport propose aux communes de prévoir une politique foncière (art. 43a du projet de loi portant modification de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire [P-LCAT]). Sans cet instrument, les obligations de construire et autres mesures qui permettent la garantie de la disponibilité des terrains à bâtir vont rester lettre morte car elles ne seront pas coordonnées avec la politique foncière et les moyens financiers que la commune peut mobiliser pour celle-ci.

2.2.3.1. Outils existants dans l'actuelle LCAT

La LCAT actuelle contient déjà quelques mesures qui seraient propres à répondre aux exigences de l'article 15a LAT, mais elles sont nettement insuffisantes pour inciter respectivement contraindre les propriétaires et permettre une réelle mobilisation des terrains, car elles demandent la réunion de conditions trop exigeantes et des procédures très longues. Au surplus, elles n'ont pratiquement jamais été mises en œuvre depuis leur adoption.

a) Remaniement parcellaire, rectification de limites (articles 31 à 31g LCAT)

Le remaniement parcellaire est l'un des moyens pour lutter contre la thésaurisation : il permet d'échanger des biens-fonds ou de rectifier les limites de biens-fonds mal découpés pour en faire des biens-fonds propres à la construction. Cet instrument est déjà utilisé dans plusieurs cantons.

À Neuchâtel, il s'agit des articles 31 à 31g LCAT. En vertu de l'article 31 LCAT, si l'utilisation judicieuse du sol à des fins d'aménagement est compromise par une répartition parcellaire défavorable, une procédure de remaniement parcellaire peut être introduite par décision de la majorité des propriétaires fonciers concernés possédant plus de la moitié des terrains, ou par décision du Conseil communal ou du département.

La procédure applicable est celle de la loi sur les améliorations structurelles dans l'agriculture (LASA), du 10 novembre 1999.

Il semble que jamais un Conseil communal ou le département n'aient utilisé cet instrument par la voie de la contrainte et que les solutions contractuelles ont toujours prévalu.

b) Expropriation formelle (articles 49 et ss et 86 et ss LCAT)

L'expropriation formelle est actuellement prévue pour les communes dans les zones d'utilité publique (art. 49 et suivants LCAT) et pour les cas où il est impossible ou difficile à l'excès d'exécuter les plans d'affectation dans leur contenu essentiel et si ces plans ne peuvent pas non plus être réalisés par d'autres moyens (art. 86 et suivants LCAT).

Ces dispositions n'ont pas réellement été appliquées depuis leur introduction dans la LCAT de 1986, car elles sont trop générales et leurs conditions d'application sont trop exigeantes. Pour maintenir ces mesures, essentielles comme ultima ratio, une révision est donc nécessaire.

2.2.3.2. Obligation de construire avec droit d'emption légal (article 47b P-LCAT)

Un moyen efficace pour lutter contre la thésaurisation réside dans l'instauration d'une obligation de construire qui consiste à introduire une réglementation légale ou contractuelle incitant les propriétaires de biens-fonds constructibles, mais non encore construits, à bâtir dans un certain délai et selon l'affectation prévue, faute de quoi la collectivité publique pourra exercer un droit d'emption, acquérir le bien-fonds et le mettre à disposition du marché immobilier.

L'article 15a LAT oblige les cantons à prévoir les mesures nécessaires pour imposer un délai de construction si l'intérêt public le justifie. Une base légale spécifique dans la LCAT est indispensable pour préciser et légaliser formellement ce principe. Il existe diverses mesures permettant de mettre en œuvre cette obligation. De nombreux cantons ont déjà adopté de telles dispositions et de nombreux autres sont en passe de le faire. Les nombreuses dispositions adoptées ou en cours d'adoption dans les autres cantons ont servi d'exemple.

Après l'analyse des besoins en zone à bâtir et des zones d'activités économiques du canton pour les années à venir (chapitres 1. et 2.2.2.), il faut conclure qu'il existe un intérêt public évident à pouvoir agir dans les friches, les pôles de logement, les pôles de gare et les pôles de développement économique afin de pouvoir concrétiser la croissance dans les endroits bien situés, sous-utilisés et surtout bien desservis. Pour cela, une obligation de construire dans les 10 ans suivant la date d'entrée en vigueur de la zone ou du périmètre qui délimitera les friches, les pôles de gare, les pôles mixtes et

les pôles de logement apparaît comme la mesure idéale la plus mesurée entre les intérêts privés et l'intérêt public.

Quant aux pôles de développement économique, une obligation de construire dans les 10 ans suivant la date d'entrée en vigueur du périmètre qui délimitera les pôles précités apparaît comme une mesure insuffisante. L'intérêt du développement économique du canton justifie ainsi une obligation de construire et un droit d'emption légal dans un délai de 5 ans suivant la date d'entrée en vigueur de la zone ou du périmètre qui délimitera le pôle de développement économique.

Ces mesures sont bien évidemment proportionnées et les réserves des entreprises seront préservées de même que les propriétaires expropriés seront pleinement indemnisés.

En principe, la commune ou le canton devront mettre le bien-fonds à disposition pour la construction par exemple en le transférant à un tiers ou par le biais d'un droit de superficie. Cependant, ce transfert devra prévoir un droit de réméré avec l'obligation contractuelle de construire dans un bref délai. Par ailleurs, il n'est pas exclu que la collectivité publique construise elle-même sur le terrain en question.

2.2.3.3. Droit de préemption légal dans certaines zones (article 47c P-LCAT)

Le droit de préemption est l'outil complémentaire et idéal au droit d'emption légal et au droit d'expropriation mentionnés sous les points 2.2.3.2. et 2.2.3.8. Il permet d'éviter une procédure d'expropriation inutile et de favoriser la vente à une personne qui valorisera immédiatement son bien-fonds plutôt que de thésauriser les terrains.

Le droit de préemption est donc confirmé pour les communes et étendu subsidiairement au canton dans la zone d'utilité publique pour les projets d'importance cantonale et introduit à titre subsidiaire également pour les friches, les pôles de logement, les pôles de gare, les pôles mixtes et les pôles de développement économique.

2.2.3.4. Obligation de construire dans les 5 à 10 ans avec droit d'emption contractuel (article 47d P-LCAT)

À l'instar de la majorité des cantons suisses, le présent rapport propose également d'introduire les bases légales pour le contrat de droit administratif prévoyant l'obligation de construire dans un bref délai, plus court donc que celui de 10 ans, ainsi que les objectifs et les principes que ces contrats devront respecter. Comme cette possibilité présuppose l'accord de toutes les parties, en particulier de la personne propriétaire du terrain, son utilisation et ses possibilités sont plus larges que toutes les autres dispositions relatives à la mobilisation foncière.

Le plan directeur cantonal prévoit d'ailleurs déjà une obligation de construire dans les 5 ans suivant l'approbation de la modification du plan d'aménagement local. Elle se concrétise par un contrat entre les propriétaires fonciers et la commune qui constitue un droit d'emption contractuel qui peut être exercé par le droit civil passé le délai précité (fiche U_11 du PDC).

2.2.3.5. Obligation de construire dans les 5 à 15 ans avec taxe d'incitation progressive

L'introduction d'une taxe qui frapperait les propriétaires qui n'auraient pas construit dans le délai légal de 5 à 15 ans n'a pas été retenue. Tout d'abord une telle taxe frapperait toutes les zones alors que certaines sont beaucoup plus stratégiques que d'autres. La mesure n'est donc pas assez ciblée. Ensuite, force est de constater que la taxe devrait être relativement lourde pour que la personne propriétaire qui ne souhaiterait pas valoriser son terrain soit finalement incitée à le faire puisqu'en principe ce terrain est déjà taxé par ailleurs sur la fortune. Cette mesure n'a donc pas été retenue.

2.2.3.6. Mise en zone à bâtir conditionnelle (article 47e P-LCAT)

Les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures, Argovie, Jura, Berne et Fribourg prévoient la possibilité de classer des terrains en zone à bâtir à certaines conditions ou pour une durée déterminée. La condition est généralement que les travaux de construction de gros œuvre du projet global aient débuté dans les 3 à 5 ans dès l'entrée en vigueur de la modification du plan d'aménagement local.

Une limitation des classements dans le temps peut notamment se justifier lorsqu'une zone spéciale est délimitée, mais également lors de grands projets économiques conduits dans l'urgence sans garantie de la réalisation effective des installations. Cet instrument fort utile et pratique est un outil intéressant pour les conditions-cadres de la promotion économique, c'est pourquoi il est prévu dans la présente révision avec un délai de 2 ans pour commencer l'exécution du projet dès l'entrée en vigueur de la modification du plan d'aménagement local. Il n'est pas prévu de reprendre la notion de gros œuvre rencontrée dans certaines législations d'autres cantons, dans la mesure où l'article 37, alinéa 2 de la loi sur les constructions définit déjà à quel moment « l'exécution du projet a commencé ». Un délai de 3 à 5 ans paraît trop long compte tenu du fait que le permis de construire est en principe déposé en même temps que la mesure d'aménagement et que ce délai peut être prolongé pour de justes motifs, notamment une procédure d'opposition.

2.2.3.7. Droit d'expropriation dans certaines zones

Le droit d'exproprier dans certaines zones permettrait par exemple d'agir en tout temps à l'encontre des propriétaires qui thésauriseraient des biens-fonds dans des sites stratégiques qui doivent pouvoir être mis à disposition rapidement en cas de demande d'une entreprise. Il serait donc plus rapide et plus souple que l'obligation de construire dans les 5 ou 10 ans qui a été évoquée et retenue sous le point 2.2.3.2.

Ce droit existe déjà pour les communes dans les zones d'utilité publique et nous proposons de l'attribuer au canton dans les zones d'utilité publique créées, modifiées ou réglementées par un plan d'affectation cantonal (art. 49 à 51a LCAT). À noter que les cantons de Berne et du Jura connaissent le droit d'expropriation pour toutes les zones excepté pour les zones d'habitation (art. 100, 101 et 106 de la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire du canton du Jura⁹ (LCAT-JU), du 25 juin 1987, et art. 128 et 129 de la loi sur les constructions du canton de Berne¹⁰ (LC-BE), du 9 juin 1985).

Il faut garder à l'esprit que le droit d'exproprier est une mesure de dernier recours qui n'est que rarement, pour ne pas dire jamais, mise en œuvre puisqu'elle incite le plus souvent les acteurs privés à se mettre d'accord plus facilement pour mobiliser et valoriser leurs biens-fonds.

⁹ RSJU 701.1

¹⁰ RSB 721.0

2.2.3.8. Droit d'expropriation formelle des articles 86 et suivants LCAT et libération de servitudes (article 32a P-LCAT)

Ces dispositions n'ont jamais été appliquées depuis leur introduction dans la LCAT de 1992, mais l'expropriation formelle doit tout de même être maintenue car elle est l'ultima ratio et sa seule existence permet de trouver des solutions négociées.

Cependant, les conditions d'application actuelles sont trop générales et trop exigeantes, à tel point que l'expropriation formelle des articles 86 et suivants LCAT ne joue plus le rôle de « menace » précité.

Le présent rapport propose de conserver l'expropriation formelle prévue aux articles 86 et suivants LCAT prévue pour les communes et de l'étendre subsidiairement au canton au cas où les communes renoncent à l'exercer ou négligent d'agir. À la différence de celle prévue pour les zones d'utilité publique, celle-ci s'applique à tout le territoire de manière subsidiaire si, malgré toutes les interventions possibles, la réalisation du plan d'aménagement local reste bloquée. Ces dispositions permettent ainsi de garder une disposition générale qui permet de mobiliser des terrains sur l'ensemble du territoire. Comme l'article 15a LAT ne limite pas la garantie juridique de la disponibilité des terrains à une partie du territoire ou à des endroits stratégiques, comme le prévoient les articles précités, la base légale pour une expropriation formelle non ciblée et subsidiaire, garantit que le système du présent rapport est conforme avec les exigences de la LAT sur la mobilisation foncière.

Concrètement, il s'agit donc de modifier légèrement les conditions d'application des articles 86 et suivants LCAT pour qu'ils deviennent la disposition générale qui garantit la disponibilité juridique des terrains dans tous les cas et comme ultima ratio.

La condition de l'offre insuffisante est juridiquement indéterminée et ménage une trop grande marge d'interprétation, elle est donc supprimée. Quant au seuil de l'ancien alinéa 3, il peut être abaissé à 2'000 m² pour être cohérent avec l'inventaire des surfaces non construites. Vu ce qui précède, la notion de « dégagement raisonnable de l'immeuble » de l'article 87, alinéa 2, premier tiret LCAT, n'a pas lieu d'être puisque les terrains non construits concernés par une expropriation mesurent déjà 2'000 m², de sorte que la condition du dégagement raisonnable est toujours réalisée. Il en va de même de l'usage du terrain pour des besoins personnels ou familiaux qui n'a plus lieu d'être puisque les surfaces concernées mesurent plus de 2'000 m², ce qui est largement suffisant pour un usage pour des besoins personnels ou familiaux.

De plus, il paraît utile de préciser que l'expropriation formelle peut également viser à exproprier les servitudes de droit privé contraires au droit public des constructions et de l'aménagement du territoire ou faisant obstacle à une utilisation rationnelle du sol. L'introduction de la procédure de libération de servitudes est donc également prévue pour ces cas spécifiques d'expropriation (art. 32a LCAT).

2.2.3.9. Divisions et remaniements parcellaires (articles 31 à 31g LCAT)

Les modifications législatives cantonales visent à améliorer la coordination des remaniements parcellaires avec les mesures de l'aménagement du territoire et à faciliter le recours à la contrainte pour que les autorités puissent imposer des opérations aux propriétaires. Ces deux démarches combinées amèneront les acteurs à trouver plus vite et plus facilement des solutions contractuelles.

2.2.4. Synthèse des outils retenus pour la mise en œuvre de la mobilisation foncière

En raison de la thésaurisation des terrains libres de constructions, certaines collectivités publiques, alors qu'elles disposent pourtant de réserves importantes en terrains à bâtir, se voient confrontées à une pénurie de terrains constructibles et disponibles, sans pour autant pouvoir en délimiter de nouveau. C'est pourquoi l'article 15a LAT oblige les cantons et les communes à prévoir les mesures permettant d'imposer un délai de construction si l'intérêt public le justifie.

Pour rappel, les objectifs de l'article 15a LAT qui répondent à l'intérêt public sont les suivants :

- faire en sorte que le canton dispose de suffisamment de terrains bien localisés pour accueillir la croissance ;
- rentabilisation et optimisation des investissements de la collectivité publique ;
- mise en œuvre du projet de territoire cantonal et de Mobilité 2030 (80 % de la croissance habitants/emplois à proximité des TP) ;
- fluidifier le marché (exemple : réponse si absence de réaliser les droits à bâtir et blocage par un seul propriétaire).

Une base légale spécifique dans la LCAT est nécessaire pour préciser et légaliser formellement ces objectifs qui vont à l'encontre de la garantie de la propriété défendue par l'article 26 de la Constitution fédérale (Cst. féd.).

Pour répondre à l'article 36 Cst. féd., toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale. Les restrictions graves doivent être prévues par une loi (al. 1). Toute restriction d'un droit fondamental doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (al. 2) et toute restriction d'un droit fondamental doit être proportionnée au but visé (al. 3). Finalement, l'essence des droits fondamentaux est inviolable (al. 4). Par ailleurs, selon l'article 5 de la Constitution suisse, l'activité de l'État doit répondre à un intérêt public et être proportionnée au but visé (al. 2) tout en étant bien évidemment fondée sur des règles de droit (al. 1). Les propositions de modification de la LCAT retenues pour la mise en œuvre de l'article 15a LAT respectent le cadre constitutionnel précité et la garantie de la propriété (art. 26 Cst. féd.) en prévoyant des règles ciblées sur les endroits stratégiques identifiés par le projet d'agglomération et le plan directeur cantonal et des délais raisonnables qui permettent aux propriétaires de ces secteurs de disposer librement de leurs biens immobiliers avant que les instruments de mobilisation foncière ne déploient leurs effets.

En résumé, les nouveaux outils juridiques retenus sont les suivants :

- obligation de construire dans les 5 à 10 ans avec droit d'emption légal dans les sites stratégiques (article 47b P-LCAT) ;
- droit de préemption légal dans les sites stratégiques (article 47c P-LCAT) ;
- obligation de construire dans les 5 à 10 ans avec droit d'emption contractuel (article 47d P-LCAT) ;
- mise en zone à bâtir conditionnelle (article 47e P-LCAT).

Les nouveaux outils juridiques précités qui sont proposés pour la mise en œuvre de la mobilisation foncière concernent uniquement les nouvelles affectations et les sites stratégiques. Ils ne s'appliquent donc pas à l'ensemble du territoire et des propriétaires. Parmi les sites stratégiques, les pôles de logement, mixtes et de gare représentent 155 ha, dont 27 % (41.5 ha) sont des biens-fonds libres, 6 % (9.5 ha) sont des affectations complémentaires et 67 % (104 ha) présentent un potentiel de densification et de restructuration. En ce qui concerne les pôles de développement économique, ils représentent une superficie de 147 ha, dont environ 40 % (61 ha) sont des biens-fonds

libres (affectés) auxquels s'ajoutent des affectations complémentaires planifiées à hauteur de 49 ha.

Ainsi, l'assiette d'application des mesures de mobilisation foncière concerne 25.4 % (161 ha) des surfaces libres à l'horizon 2030-40, ce qui représente seulement 3 % de la zone à bâtir totale à cet horizon pour un potentiel d'accueil pouvant aller jusqu'à 50 % de la croissance attendue.

	Potentiels constructibles 2030-40 (surfaces libres de plus de 2000 m ²)		Surfaces à mobiliser dans les pôles (pôles mixtes, gare, logements, économiques)
Zone d'habitation, mixte et centrale	327 ha	dont →	51 ha
Zone d'activités économiques	307 ha	dont →	110 ha
TOTAL	634 ha	dont →	161 ha soit, 25.4 % des surfaces libres 3 % de la zone à bâtir totale

Figure 10 : assiette d'application des mesures de mobilisation dans les pôles
Source : service de l'aménagement du territoire

Les sites stratégiques (pôles) les plus appropriés pour accueillir la croissance de la population et des emplois seront déterminés de manière globale et cohérente dans le cadre du plan directeur cantonal et délimités précisément dans le cadre des futurs plans communaux d'affectation des zones. Les friches, à hauteur d'environ 65 hectares de secteurs en friches dont la mobilisation foncière revêt également un enjeu pour le développement vers l'intérieur, sont incluses dans ce potentiel.

Ensuite, la planification des sites stratégiques devra faire l'objet d'une planification de détail (communale ou cantonale) qui permettra de définir le programme, à savoir la vocation précise du site, l'équipement, les contraintes et conditions environnementales, les règles de construction et d'aménagement.

Finalement, les outils précités de mobilisation foncière ne sont destinés qu'à être actionnés en cas de nécessité, par exemple si un-e propriétaire sur le périmètre d'un site stratégique fait blocage et empêche la réalisation. Cette opération devra s'appuyer obligatoirement sur la démonstration de l'intérêt général établi par les étapes de planification précitées.

En plus des nouveaux outils précités, le présent rapport propose de conserver et d'améliorer les outils juridiques suivants :

- droit d'expropriation dans la zone d'utilité publique (article 49 LCAT) ;
- droit d'expropriation formelle des articles 86 et suivants LCAT et libération de servitudes (article 32a P-LCAT) ;
- divisions et remaniements parcellaires (articles 31 à 31g LCAT).

Les objectifs et principes d'utilisation des outils qui précèdent sont les mêmes que ceux des nouveaux outils prévus par le présent rapport.

2.2.5. Conformité avec les exigences de l'article 15a LAT selon l'arrêt du Tribunal fédéral du 5 juillet 2017 (arrêt du TF 1C_222/2016)

Le 5 juillet 2017, le Tribunal fédéral a partiellement donné raison à quatre particuliers ainsi qu'à la commune de Villars-sur-Glâne qui contestaient le nouvel article 46 de la loi fribourgeoise sur l'aménagement du territoire et des constructions (LATEC). Les cinq juges fédéraux ont été unanimes sur le fait que la disposition fribourgeoise est insuffisante pour remplir de façon satisfaisante le mandat de l'article 15a LAT.

L'article contesté a la teneur suivante :

Art. 46 LATEC/FR - Gestion des zones à bâtir et spéciales

a) Principes et droit d'emption légal

¹Toute mise en zone à bâtir doit être conforme aux orientations retenues dans la planification directrice cantonale, supra communale et communale.

²Si les terrains affectés à des zones d'activités d'importance cantonale reconnues par le plan directeur cantonal ne sont pas construits et utilisés conformément à leur affectation dans les dix ans suivant la date d'entrée en force de la décision d'approbation, l'État dispose d'un droit d'emption légal à la valeur vénale sur toute la surface concernée ou une partie de celle-ci, à l'exception des surfaces de réserve à la disposition d'entreprises en exploitation. Lorsque l'État souhaite faire usage de son droit, il rend une décision qui doit être fondée sur un intérêt public prépondérant.

³Si les terrains ne sont pas construits à l'échéance du délai de quinze ans dès l'entrée en vigueur de la décision d'approbation de leur classement, la commune réexamine l'opportunité de leur maintien en zone.

Le Tribunal a constaté que la disposition litigieuse était insuffisante à plusieurs égards pour réaliser les exigences du droit fédéral. D'une part, le droit d'emption du canton de Fribourg n'est pas prévu pour toutes les zones à bâtir puisqu'il est limité aux zones d'activité. D'autre part, la législation attaquée est aussi lacunaire dans la mesure où elle ne confère pas à l'autorité compétente, la commune, le pouvoir d'exiger qu'une construction soit réalisée dans un délai déterminé. En conclusion, selon le Tribunal fédéral, le canton de Fribourg n'a pas prévu des solutions assez efficaces pour endiguer le problème de thésaurisation des terrains à bâtir.

Le Tribunal fédéral a par ailleurs clairement souligné que la loi fédérale ne doit pas être uniquement mise en œuvre par le biais d'une législation cantonale efficace ; des mesures contre la thésaurisation des terrains à bâtir doivent être également prévues dans les plans directeurs et leur réelle concrétisation doit être plausible.

Vu ce qui précède, il est utile de se poser la question de la conformité des outils de mobilisation foncière retenus par le présent rapport avec l'arrêt du Tribunal fédéral du 5 juillet 2017.

Le dispositif neuchâtelois, contrairement au système fribourgeois, vise l'ensemble de la zone à bâtir et s'applique sans distinction à toutes les zones qui se trouvent dans des sites stratégiques définis par le PDC et dans lesquels doivent se concentrer le développement et le dimensionnement de la zone à bâtir pour l'ensemble du canton. Ainsi, même en ciblant les zones à bâtir, notamment des zones à bâtir existantes et partiellement construites, cet instrument permet d'atteindre les objectifs de l'article 15a LAT en termes d'accueil de la croissance démographique et des emplois. De plus, le droit d'emption légal est renforcé par la possibilité pour les autorités compétentes de conclure des droits d'emption contractuels sur l'ensemble des zones à bâtir de leur territoire (art. 47d P-LCAT). Finalement, en dehors de l'obligation de construire et du droit d'emption légal, les dispositions sur l'expropriation formelle (art. 86 et suivants LCAT et 32a P-LCAT) ont été optimisées afin qu'elles puissent efficacement être mises en œuvre pour des questions d'aménagement du territoire.

Vu ce qui précède, force est de constater que les dispositions légales relatives à la mobilisation foncière proposées par le présent rapport sont beaucoup plus complètes que

l'article 46 LATeC qui a été adopté par le Grand Conseil fribourgeois et que l'ensemble de la législation fribourgeoise concernant la mobilisation foncière, notamment les dispositions relatives à l'expropriation qui ne visent que les causes d'utilité publique (art. 114 et suivants LATeC et art 10 de la loi sur l'expropriation du canton de Fribourg).

Il faut en conclure que le système présenté dans le présent rapport respecte parfaitement les principes rappelés par le Tribunal fédéral dans son arrêt du 5 juillet 2017.

2.3. Mise en œuvre du régime de compensation des avantages et des inconvénients (article 5 LAT)

Quand un terrain est classé en zone à bâtir, sa valeur s'accroît fortement. La révision de la LAT contraint les cantons à taxer désormais cette plus-value à au moins 20 pour cent. Elle prévoit également que les propriétaires devront s'acquitter de la taxe au plus tard lorsqu'ils ou elles auront vendu ou construit leur bien-fonds. Le canton utilisera le produit de la taxe principalement pour soutenir les communes qui devront indemniser les propriétaires qui y ont droit parce que leur bien-fonds a été déclassé et a perdu tout ou une partie substantielle de sa valeur.

La LCAT connaît un régime de compensation des avantages et inconvénients résultant des mesures d'aménagement du territoire depuis son adoption en 1986. Le canton de Neuchâtel a été pionnier dans ce domaine. Ce système a été maintenu lors de la révision générale de 1992. Comme les exigences minimales de l'article 5 LAT s'appuient sur les expériences positives faites par plusieurs cantons et qu'elles s'inspirent très fortement du régime instauré à Neuchâtel il y a 30 ans, la LCAT est déjà en grande partie conforme à la nouvelle disposition fédérale.

Néanmoins, des adaptations s'avèrent indispensables pour :

- assurer le financement du fonds et garantir que des subventions puissent être versées aux communes qui seront obligées de payer des indemnités pour déclassement ;
- renforcer l'information des propriétaires par le biais de mentions au registre foncier ;
- concrétiser certaines pratiques et jurisprudences bien établies et acceptées comme les dispenses et les seuils de la contribution de plus-value ainsi que les délais de paiements.

2.3.1. Organisation des travaux

Le nouvel article 5 LAT étant largement inspiré de la législation neuchâteloise, la LCAT est conforme aux exigences de la loi fédérale, à l'exception des « déductions pour l'acquisition d'un bâtiment agricole de remplacement » prévues par l'article 5, alinéa 1^{quater} LAT.

Cependant, vu les législations adoptées ou prévues par les cantons voisins et les évaluations financières qu'ils ont effectuées dans le cadre de la révision de leur législation sur l'aménagement du territoire, des projections ont également été établies pour le fonds d'aménagement du territoire. Elles ont tout de suite permis de comprendre que le système devait lui aussi être adapté afin de pouvoir assumer la charge financière du redimensionnement de la zone à bâtir.

En effet, si le mandat donné aux communes pour le redimensionnement de la zone à bâtir tenait compte de l'équilibre du fonds d'aménagement du territoire, force a été de constater que les projets de plans directeurs régionaux s'écartent de ce mandat, ce qui

ne va pas sans poser un problème de financement du système de compensation en raison principalement des nombreuses relocalisations qui sont probablement justifiées du point de vue de l'aménagement du territoire, mais qui ne sont pas finançables avec le système actuel.

De plus, il était évident dès le départ que le taux de subventionnement actuel de l'indemnité aux communes pour expropriation matérielle de maximum 50 % était substantiellement trop bas, d'une part, pour assurer une égalité de traitement et une équité entre les communes qui pourront continuer d'augmenter leur zone à bâtir et celles qui devront massivement la réduire et, d'autre part, pour permettre aux communes d'assumer la charge financière liée aux expropriations matérielles.

Par conséquent, sur la base des discussions avec la CDC-AT et la C³DC les options suivantes ont été étudiées :

- étendre les cas de perception de la contribution de plus-value aux changements d'affectation, voire aux densifications conséquentes sans changement d'affectation ;
- augmenter le taux de perception ;
- étendre le taux de subventionnement de l'indemnité pour expropriation matérielle aujourd'hui de maximum 50 % à un minimum de 75 % ;
- affiner les prix des terrains par un mandat spécifique et analyser les risques d'expropriation matérielle par un examen de détail des PDR.

Sur la base du constat qui précède, le service de l'aménagement du territoire (SAT) a été chargé d'évaluer l'impact financier du dimensionnement des zones à bâtir et d'étudier d'autres dispositions légales afin de solidifier et de refonder le système de compensation. Dans une première étape, il a étudié les dispositions et projets législatifs existants et les expériences faites par d'autres cantons.

Le DDTE a finalement consulté la CDC-AT, la C³DC ainsi que l'ensemble de l'administration cantonale pour affiner et finaliser des propositions à adresser au Conseil d'État. Les travaux se sont déroulés du mois d'août 2015 au mois de février 2017.

2.3.2. Prélèvement de la contribution de plus-value

Actuellement, la loi prévoit le prélèvement de la plus-value pour les seuls « avantages majeurs découlant des mesures d'aménagement du territoire », qu'elle restreint à l'affectation d'une parcelle à la zone à bâtir ou à une zone spécifique. Il s'agit concrètement du passage de la zone agricole à la zone à bâtir. Or, la jurisprudence neuchâteloise a une acceptation très stricte des « avantages majeurs » fondée sur les actuels articles 33 et 34. Une fois qu'une parcelle est affectée à une zone à bâtir, un changement d'affectation à une zone nettement plus favorable n'est donc actuellement pas soumis au prélèvement de la plus-value. La taxation des changements d'affectation permettant l'augmentation des indices d'utilisation du sol n'est donc actuellement pas possible, mais la LAT permettrait de les soumettre puisqu'elle ne fixe qu'un minimum. Certains cantons l'ont d'ailleurs déjà fait ou ont prévu de le faire.

La situation actuelle de la LCAT n'est pas satisfaisante et ne permet pas de traiter toutes les situations sur un pied d'égalité et avec la même équité. Par exemple, pour une zone d'utilisation différée (ZUD), qui est juridiquement équivalente à une zone agricole (ZA), son passage à une zone à bâtir ou à une zone spécifique est manifestement un avantage majeur et devrait donc être soumis à la contribution de plus-value. Or, la loi et la jurisprudence étant particulièrement restrictive, il arrive que certaine affectation de la ZUD à la zone à bâtir échappe à la contribution de plus-value. C'est pourquoi il paraît opportun de préciser que les changements d'affectation en question sont expressément soumis à

la contribution de plus-value. Par ailleurs, le présent projet de loi prévoit expressément que la mise en ZUD d'une zone à bâtir n'est pas un cas d'expropriation matérielle justifiant une indemnité et précise que ce n'est que lors de la confirmation de l'affectation définitive de la ZUD en ZA que l'indemnisation est éventuellement due. La ZUD est ainsi une zone agricole « d'attente » d'une affectation ou d'un déclassement définitif.

Il en va de même du passage d'une zone à bâtir non constructible, à constructibilité restreinte ou de faible valeur, comme les zones d'utilité publique (ZUP), les zones de verdure (ZV) et les zones de tourisme, sports, détente et loisirs (ZTDSL) à une « véritable » zone constructible. En effet, ces situations engendrent clairement des « avantages majeurs » qui doivent faire l'objet du prélèvement de la contribution de plus-value. Il en va de l'égalité de traitement et de l'équité fiscale.

Quant à l'augmentation consécutive des droits à bâtir d'un bien-fonds, en d'autres termes sa densification sans aucun changement d'affectation, la taxation de la plus-value ne doit pas la dissuader. C'est pourquoi seules les densifications dépassant un certain seuil feront l'objet du prélèvement d'une contribution de plus-value. Cette limite sera donc déterminée afin qu'une augmentation de moins 50 % des droits à bâtir ne soit pas taxée.

Au niveau comptable, la contribution de plus-value de 20 % de l'augmentation de valeur consécutive à une nouvelle affectation a permis d'encaisser près de 15,5 millions de francs en 30 ans, soit une moyenne de plus de 500'000 francs par an, avec des pics à plus de 1 million de francs lors de nouvelles affectations consécutives (cf. figure 15, compte 403320).

Il est évident que ces montants ne sont pas suffisants pour faire face au redimensionnement de la zone à bâtir et aux indemnités qui devront être versées à 100 %.

2.3.3. Indemnisation par le fonds d'aménagement du territoire

Selon l'article 41 LCAT, le fonds d'aménagement du territoire est actuellement affecté au soutien :

- a) des dépenses imposées à l'État et aux communes dans le cadre des procédures d'expropriation matérielle ;
- b) de la prise en charge d'intérêts de fonds empruntés par des exploitant-e-s pour l'achat de terres agricoles à des prix non spéculatifs ;
- c) d'autres mesures d'aménagement prises par l'État ou les communes.

2.3.3.1. Soutien aux indemnités pour expropriation matérielle

L'indemnisation des expropriations matérielles n'est pas automatique et n'est pas du tout garantie. Elle doit faire l'objet d'une demande en paiement à l'encontre de l'autorité qui a pris la mesure (canton ou commune) devant la commission d'estimation en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. Cette commission est composée de 8 membres nommés par le Conseil d'État au début de chaque législature. Actuellement y siègent uniquement 5 membres dont 2 juges, 1 notaire, 1 agriculteur et 1 viticulteur. Cette commission est en cours de renouvellement de ses membres.

La demande d'indemnité doit être déposée dans les 10 ans dès l'entrée en vigueur de la mesure d'aménagement du territoire qui donne lieu à une expropriation matérielle. Le ou la propriétaire aura donc probablement déjà tenté de s'opposer à la mesure d'aménagement pendant de nombreux mois. La mesure ne tombe donc pas d'un coup

sur les propriétaires. Les voies de recours contre la décision de cette commission sont le Tribunal cantonal, puis le Tribunal fédéral.

Le présent rapport ne va pas refaire l'histoire de la jurisprudence pour expropriation matérielle depuis l'arrêt « Barret » qui date des années 1960. Il se contentera de rappeler que la jurisprudence du Tribunal fédéral rejette tout automatisme en matière d'indemnisation si bien que le déclassement n'entraîne pas forcément une obligation d'indemniser. Les propriétaires auraient donc tort de s'attendre à des indemnités accordées sans conditions. La lecture de la jurisprudence montre néanmoins que le ou la propriétaire d'une parcelle peut légitimement espérer pouvoir y construire un jour si elle est affectée à une zone à bâtir conforme au droit fédéral. Dans ce cas, le classement de la parcelle hors de la zone à bâtir constitue un déclassement. Partant, si la parcelle est déclassée, le ou la propriétaire peut prétendre à une indemnité si :

- la restriction apportée à son droit de propriété pèse lourd et est durable (interdiction totale de construire pour plus de 10 ans) ;
- la construction était, au moment du déclassement, possible et très probable dans un proche avenir (construction par la seule volonté du ou de la propriétaire, sans planification ou autre obstacle).

Cependant, le déclassement d'un terrain dicté par des mesures de police au sens strict n'entraîne pas d'expropriation matérielle. Tel est par exemple le cas du déclassement d'un terrain situé dans une zone de danger naturel considérable (zones rouges) ou au bord d'une autoroute ou d'un aéroport. Dans ce dernier cas, une indemnisation pour expropriation formelle de droits du voisinage est réservée.

En cas de déclassement, c'est donc la probabilité de la réalisation effective et immédiate de la construction du terrain qui représente le critère déterminant.

À l'opposé, un-e propriétaire se trouve dans un cas de non-classement lorsque le dézonage en zone agricole concerne un terrain qui se situe dans une zone à bâtir contraire à la LAT et contrevenant gravement au mandat constitutionnel d'utilisation mesurée du sol et d'occupation rationnelle du territoire et, de ce fait, au principe de la séparation entre territoire constructible et non constructible.

Le Tribunal fédéral a confirmé que des cas de non-classement sont envisageables pour des plans d'affectation de 1^{ère} et même de 2^{ème} génération qui sont donc entrés en vigueur sous le régime de la LAT. Cette situation est réalisée lorsque ces plans ne sont pas matériellement axés sur les principes de planification du droit fédéral (Arrêt du Tribunal fédéral 1C_66/2012).

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le non-classement ne donne en principe pas lieu à indemnisation, sauf si le terrain considéré :

- fait partie du domaine largement bâti ;
- est entièrement équipé et que sa ou son propriétaire a contribué largement aux frais d'équipement et a investi dans l'élaboration d'un projet ;
- a fait l'objet d'investissements importants de la part de sa ou son propriétaire en raison d'assurances données par la commune.

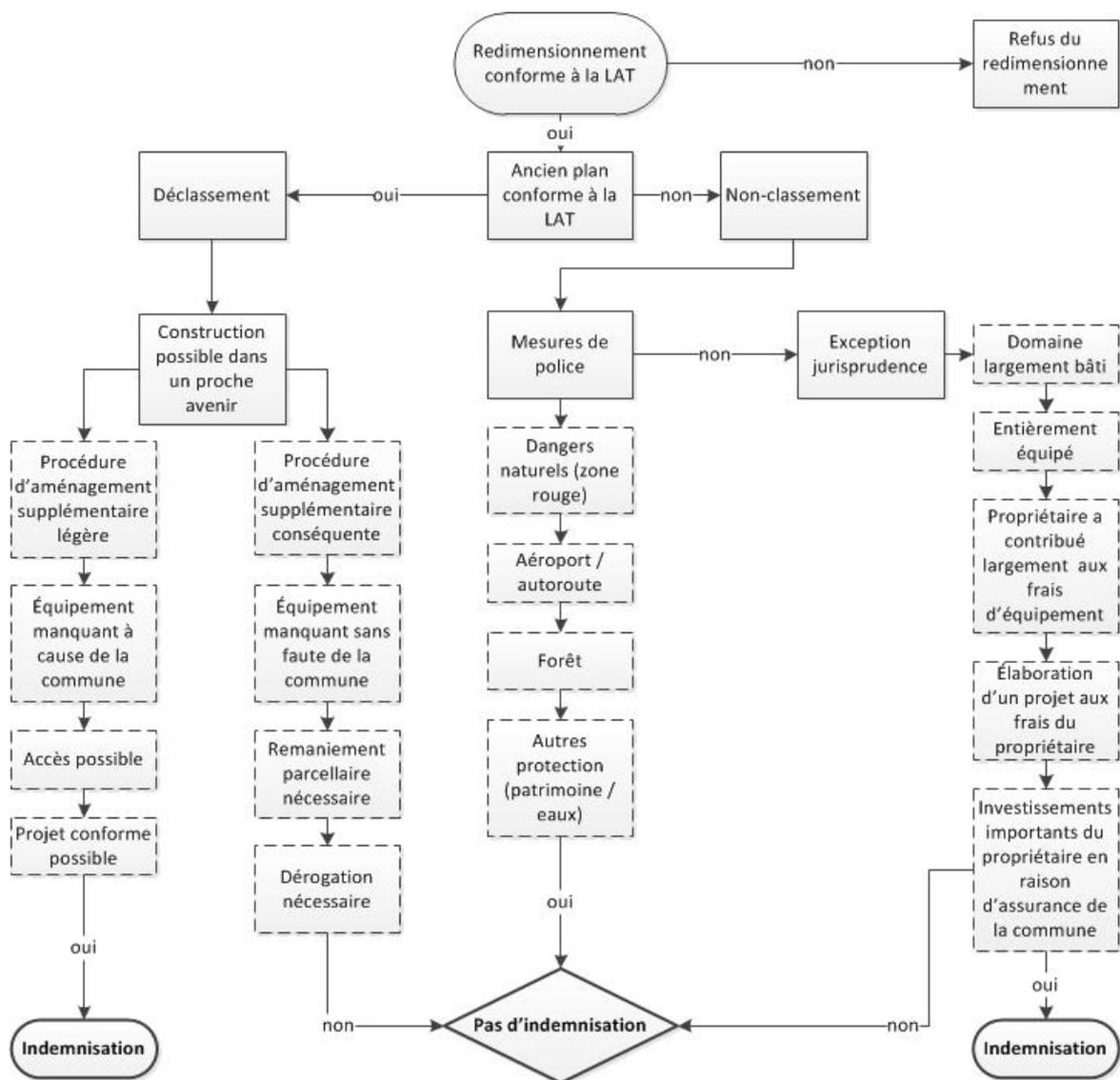


Figure 11 : schéma de synthèse de la jurisprudence en matière d'expropriation matérielle
Source : service de l'aménagement du territoire

La relative dureté de la jurisprudence précitée explique en partie le fait que très peu de cas d'expropriation matérielle ont dû être indemnisés à ce jour. L'autre explication réside dans le fait que les communes et, de surcroît le canton, ont extrêmement peu procédé à des réductions de la zone à bâtir depuis les années 1960.

Ainsi, depuis 1986, le fonds d'aménagement du territoire n'est intervenu qu'à 7 reprises pour verser des subventions dans des cas d'indemnisation pour expropriation matérielle et ce pour un peu moins de 1.5 million de francs. De plus, près des ¾ de cette somme ont été versés pour deux cas : un cas en 1996 pour un montant de plus de 800'000 francs et un autre en 2007 pour près de 250'000 francs (cf. figure 15, compte 366400).

Les 6 affaires pendantes devant la commission d'estimation en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique représentent des prétentions à hauteur de 8 millions plus intérêts à 5 % par année à calculer pour certaines depuis plus de 25 ans. Compte tenu de la part due par la Confédération pour certaines de ces affaires (65 % pour les sites marécageux), des provisions à hauteur de 3,15 millions avaient été prévues dans les comptes du fonds d'aménagement du territoire. Ces provisions doivent être adaptées en tenant compte des intérêts qui courent toujours. Les provisions nécessaires pour couvrir la part qui pourrait être due par le canton dans ces affaires pendantes et qui devrait être

couverte par le fonds d'aménagement du territoire ont ainsi été augmentées de 3,5 millions entre 2015 et 2017 et devront encore l'être d'autant pour atteindre 10,15 millions.

2.3.3.2. Prise en charge d'intérêts de fonds empruntés par des exploitant-e-s pour l'achat de terres agricoles à des prix non spéculatifs

Le fonds d'aménagement du territoire prend également en charge les intérêts de fonds empruntés par des exploitant-e-s agricoles pour l'achat de terres agricoles à des prix non spéculatifs. Cette prise en charge a été justifiée dans le rapport de la commission spéciale chargée de l'examen de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire de 1986 par le fait qu'à long terme, les mesures d'aménagement du territoire auraient, compte tenu de la raréfaction des terres, un effet direct sur le prix des terres agricoles, donc sur les coûts de production. Le rapport concluait qu'il était équitable de compenser quelque peu cette incidence négative en faisant participer le fonds d'aménagement du territoire au soutien de l'agriculture. Toutefois, afin de ne pas subventionner les propriétaires qui vendent cher, la commission a imaginé un schéma similaire à celui employé en matière de crédit d'investissements agricoles en prenant en charge les intérêts lors de l'achat de terres agricoles par des exploitant-e-s « à des prix non spéculatifs » (Rapport de la commission chargée de l'examen des projets de lois et de décret relatifs à l'aménagement du territoire du 12 mai 1986, pages 642 et 646).

Par ailleurs, cette aide permet à des exploitant-e-s d'acquérir des terres qu'ils louaient précédemment afin d'agrandir ou d'arrondir leur domaine et de donner une plus grande pérennité à leur exploitation agricole. Cette participation du fonds a aujourd'hui encore tout son sens et peut être maintenue.

Ces vingt dernières années, ce poste a représenté en moyenne 60'000 francs par an, mais a dépassé les 100'000 francs ces deux dernières années. Il faut s'attendre à un soutien de l'ordre de 120'000 francs pour les prochaines années (cf. figure 15, compte 365540).

2.3.3.3. Autres mesures d'aménagement prises par l'État ou les communes

La loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991, oblige les communes à réexaminer leur plan d'aménagement local (PAL) et à l'adapter, si nécessaire, aux besoins nouveaux, en général tous les 10 ans (art. 60 LCAT). Il est donc logique que la fortune du fonds soit mise à contribution pour soutenir les planifications communales et cantonales ainsi que d'autres mandats liés à l'aménagement cantonal.

La subvention versée par le fonds d'aménagement du territoire concerne la prise en charge d'une partie des frais d'étude relatifs à la révision des plans d'aménagement locaux des communes, qui sont à la charge des communes. Entre 2000 et 2010, les montants alloués ont correspondu à une moyenne de moins de 35'000 francs par an.

Par contre, ces vingt dernières années, le fonds a soutenu des mandats et des planifications pour un montant annuel moyen de 90'000 francs. Les mandats spéciaux ont été nettement plus importants que les planifications communales lors des dernières années (cf. figure 15, comptes 318000 et 362400).

2.3.3.4. Subsidés aux personnes physiques

Après la suppression du fonds cantonal pour la protection de la nature en 1996, cette subvention a été versée par le fonds d'aménagement du territoire pour des projets

agricoles bien particuliers en vue de les intégrer dans le paysage (fosses à purin et subventions extraordinaires).

Après examen des bases légales de cette subvention au début des années 2000, soit des articles 42 et suivants de la loi cantonale sur la protection de la nature (LCPN), force est de constater que le fonds d'aménagement du territoire (rubrique 9401/366 800) n'avait pas à intervenir pour cette subvention. En effet, comme elle est prévue par la loi cantonale sur la protection de la nature (LCPN), elle aurait dû être versée par un service ou un autre fonds, mais en tout cas pas par le fonds d'aménagement du territoire.

Cette subvention a donc été logiquement supprimée du budget du fonds d'aménagement du territoire (cf. figure 15, compte 366800).

2.3.4. Constats

2.3.4.1. Législations des autres cantons

À ce jour, 17 cantons dont le nôtre ont déjà un système de compensation des avantages et des inconvénients au sens de l'article 5 LAT en vigueur (BS, NE, GE, VD, TG, TI, JU, BE, AI, AG, SG, NW, GL, UR, VS, LU et FR). Parmi ceux qui ont adopté un régime après l'entrée en vigueur de la LAT révisée et qui l'ont donc fait dans le cadre d'une réflexion globale sur le redimensionnement de leurs zones à bâtir Tessin, Jura, Berne, Argovie, Glaris, Uri, Valais, Lucerne et Fribourg ont des régimes plus larges que le régime minimal requis par l'article 5 LAT. Par ailleurs, le canton de Vaud connaît depuis 2012 la taxe relative au financement de l'équipement communautaire qui est une taxe assez proche du système exigé par l'article 5 LAT. Seuls les cantons de Genève, Thurgovie, Appenzell Rhodes-Intérieures, Saint-Gall et Nidwald ont adopté le modèle minimal de l'article 5 LAT.

Enfin, le Tribunal fédéral a récemment donné raison à deux citoyens, propriétaires de terrains dans le canton, qui ont recouru contre la disposition de la loi tessinoise (art. 93 LST) qui prévoit que seules les modifications entraînant une augmentation de valeur du terrain d'au moins 100'000 francs sont soumises à compensation (arrêt du Tribunal fédéral du 16 août 2017 1C_132/2015). La Haute Cour parvient à la conclusion que le seuil fixé à 100'000 francs n'est pas conforme à l'article 5 LAT, dont l'objectif est de compenser équitablement les avantages majeurs. Selon la doctrine, l'exemption doit se limiter au cas de peu d'importance, ce qui n'est manifestement pas le cas de la loi tessinoise. Les cantons de Genève et de Lucerne devront eux aussi revoir leur législation, de même que Schwyz qui envisage d'appliquer le même seuil dans son projet actuellement en consultation.

À noter que la première version de l'article 5 LAT du Conseil des États prévoyait d'imposer aux cantons de ne soumettre à la taxe que les plus-values de plus de 30'000 francs afin que les coûts de prélèvement n'excèdent pas le produit escompté. Dans son arrêt du 16 août 2017, le Tribunal fédéral a rappelé que même si cette version n'a pas été retenue afin de laisser aux cantons une certaine marge de manœuvre, elle donnait quand même un ordre de grandeur utile dans l'appréciation de la conformité des dispositions cantonales avec l'article 5 LAT.

Canton	Taux	Seuils CHF et m ²	Nouvelle affecta- tion	Change- ment d'affecta- tion	Augmen- tation IUS ¹¹	Déroga- tion IUS	Répartition Canton / communes	
BS 1977	50%	>5'000 <10%	Oui	Oui	Oui	Non	0 / 100 %	
NE 1986	20%	-	Oui	Non sauf ZUP ¹² /ZV ¹³	Non	Non	100 / 0 %	
GE 2011/14	20%	>100'000 -30.-/m ²	Oui	Non	Non	Non	100 / 0 %	
VD 2012	50%	Sur le montant des dépenses d'équipement communautaire communal ou intercommunal lié à des mesures d'aménagement du territoire						0 / 100%
TG 2013	20%	-	Oui	Oui ZUP	Non	Non	50 / 50%	
TI 2015	20- 30%	>100'000	Oui 30%	Oui 20%	Oui 20% > 0.2	Non	33 / 66 %	
JU 2016	20- 30%	-	Oui 30%	Oui 20%	Oui 20%	Oui 30%	100 / 0 %	
BE 2017	20- 50%	>20'000	Oui 20- 50%	Oui 20- 40%	Oui 20- 40%	Non	10 / 90 %	
AI 2017	20%	>20'000	Oui	Non sauf LDFR	Non	Non	0 / 100%	
AG 2017	20- 30%	-	Oui 20%	ZUP > ZàB	Oui 20- 30%	Oui 20- 30%	50 / 50%	
SG 2017	20%	>30'000	Oui	Contrat	Contrat	Contrat	100 / 0 %	
NW 2017	20%	>50 m ²	Oui	Non	Non	Non	100 / 0 %	
GL 2018	Min. 20%	?	Oui	Oui + LDFR	Oui	Oui	0 / 100%	
UR 2018	20%	>50 m ²	Oui	Oui	Oui	Non	100 / 0 %	
VS 2018	20%	?	Oui	Oui	Oui, commune	Non	50 / 50 % + 100% augm.	
LU 2018	20%	>100'000 >300 m ²	Oui	Oui	Oui	Non	nouvelle / chgt +augm.	
FR 2018	20%	>20'000	Oui	Oui	Oui	Non	100 / 0 % 96 / 4%	

Figure 12 : législations cantonales sur le prélèvement de la plus-value en vigueur au 24 janvier 2018
Source : service de l'aménagement du territoire, VLP-ASPAN

¹¹ L'indice d'utilisation du sol (IUS) mesure l'intensité de l'utilisation du sol. Il met en rapport les surfaces servant à l'habitation, au travail, à la détente, à la formation, au commerce, aux services et à l'artisanat avec la surface de terrain STd. Il est particulièrement approprié aux zones d'habitation. L'indice d'utilisation du sol est le rapport entre la somme des surfaces de plancher déterminantes SPd et la surface de terrain déterminante STd.

¹² Zone d'utilité publique

¹³ Zone de verdure

Canton	Taux	Seuil CHF et m ²	Nouvelle affectation	Change- ment d'affecta- tion	Augmenta- tion IUS	Déro- gation IUS	Réparti- tion Canton / com- munes
SH (projet 2017)	20-30%	>10'000	Oui	Oui ZUP	Oui communes	Non	100 / 0 % + 100% augm.
SO (projet 2017)	20% +20% comm. (max. 40%)	-	Oui	Oui max. 40%	Non	Non	100/100 %
SZ (projet 2017)	10-20%	>30'000	Oui 20%	Oui 10-20% communes	Oui 10-20% communes	Non	50 / 50 % 0 / 100 %
VD (parl. 2016)	20%	>10'000	Oui	Oui	Oui	Oui	100 / 0 %
BL (projet 2016)	20% +x% comm.	>20%	Oui	Oui communes	Oui communes	Non	75 / 25 % 0 / 100 %
ZH (consult. 2016)	5-20%	>30'000	Oui 20%	Oui ZUP 20% / autres 5%	Oui 5%	Non	100 / 0 %
ZG (projet 2017)	20%	>100 m ²	Oui	Oui ZUP Oui > 50% communes	Oui > 50% communes	Non	40 / 60% 0 / 100 %
AR (adopté 2017)	20%	>20'000	Oui	Oui	Oui	Non	100 / 0 % 0 / 100%
OW (projet 2017)	20%	>30'000	Oui	Oui + LDFR	Oui, contrat	Oui contrat	100 / 0 % 0 / 100%
GR (consult. 2017)	30-50%	>20'000	Oui	Oui	Oui	Non	50 / 50% 0 / 100%

Figure 13 : législations cantonales sur le prélèvement de la plus-value en cours d'adoption au 21 septembre 2017
Source : service de l'aménagement du territoire, VLP-ASPAN

Les cantons, dans leur majorité, taxent ou souhaitent taxer les nouvelles affectations au-dessus du minimum de 20 % fixé par l'article 5 LAT. Une large majorité taxera en plus les changements d'affectation et les augmentations d'indice d'utilisation du sol à partir d'un certain seuil. Finalement, le régime de compensation et d'indemnisation sera géré soit uniquement au niveau du canton, soit à parts plus ou moins égales par le canton et les communes. En effet, seuls quatre cantons prévoient de laisser les communes s'occuper seules du système.

À noter que les cantons voisins ont le même système d'indemnisation que le nôtre avec le dépôt d'une demande d'indemnité auprès d'une commission d'estimation ou d'un Tribunal local, puis des voies de recours classiques au Tribunal cantonal et au Tribunal fédéral.

Par contre, au niveau de la subvention de l'indemnisation, le canton de Berne ne prévoit aucune solidarité entre les communes, ni du canton avec les communes. Pour le canton de Vaud, il est possible de passer de 50 à 100 % de subvention pour les communes car la différence de prix entre ce qui sera déclassé et ce qui sera affecté est si grande que le système est finançable. Toutefois, cela ne veut pas dire que tous les propriétaires seront indemnisés. Dans le canton du Valais, la loi prévoit une subvention de 50 % dans la mesure où le canton prélève le 50 % de la plus-value et les communes l'autre moitié. Finalement, dans les cantons du Jura et de Fribourg, la subvention est de 100 %, mais uniquement dans les limites des disponibilités du fonds.

Canton	Autorité de décision	Répartition du produit de la taxe	Affectation du produit de la taxe	Débiteur de l'indemnisation	Procédure d'indemnisation
Berne (référend.)	Commune	90% commune 10% canton	- Indemnisations expropriation matérielle. - Mesures d'aménagement. - Achat de terrains.	- Autorité de décision de l'atteinte. - Pas de subvention.	- Demande à la commission d'estimation en matière d'expropriation. - Recours TA ¹⁴ et TF ¹⁵ . - Action récursoire contre l'éventuel bénéficiaire.
Vaud* (débat au parlement)	Canton	100% Fonds cantonal	- Indemnisations expropriation matérielle. - Mesures d'aménagement. - Préservation SDA. - Compensation forêts.	- Autorité de décision de l'atteinte. - Subvention du fonds cantonal (100%) (actuellement 50%)	- Demande à la présidence du tribunal du lieu de situation de l'immeuble. - Recours TC ¹⁶ puis TF.
Jura (en vigueur)	Canton	100% Fonds cantonal	- Indemnisations expropriation matérielle. - Mesures d'aménagement.	- Autorité de décision de l'atteinte. - Subvention du fonds cantonal dans la mesure des disponibilités du fonds.	- Demande à la ou au juge administratif de district. - Recours à la Cour administrative puis au TF.
Fribourg (référend.)	Canton	4% Fonds des améliorations foncières. 96% Fonds cantonal.	- Indemnisations expropriation matérielle. - Mesures d'aménagement.	- Autorité de décision de l'atteinte. - Subvention du fonds cantonal dans la mesure des disponibilités du fonds.	- Demande à la commission d'estimation en matière d'expropriation. - Recours TC ¹⁷ et TF.
Valais (débat au parlement)	Canton	50% commune 50% Fonds cantonal	- Indemnisations expropriation matérielle. - Mesures d'aménagement.	- Autorité de décision de l'atteinte. - Subvention du fonds cantonal (50%).	- Demande à la commission d'estimation en matière d'expropriation. - Recours TC ¹⁸ et TF.
*Vaud connaît également la taxe sur les équipements communautaires qui est prélevée par les communes sur le même principe que la taxe sur la plus-value.					

Figure 14 : synthèse des systèmes de compensation et d'indemnisation des cantons romands sans Genève et Neuchâtel au 31 août 2016

Source : service de l'aménagement du territoire

2.3.4.2. Fortune et solde du fonds d'aménagement du territoire du canton de Neuchâtel

Le tableau ci-dessous (figure 15) résume tous les mouvements qui ont eu lieu sur le compte du fonds d'aménagement du territoire au 31 décembre 2017, y compris les mouvements qui sont des remboursements dus à des erreurs de facturation ou à la mise à disposition de ressources humaines ou de mandataires externes pour des travaux liés à l'activité du fonds.

¹⁴ Tribunal administratif du canton de Berne

¹⁵ Tribunal fédéral

¹⁶ Tribunal cantonal du canton de Vaud

¹⁷ Tribunal cantonal du canton de Fribourg

¹⁸ Tribunal cantonal du canton du Valais

La fortune du fonds d'aménagement du territoire au 31 décembre 2017 était d'environ 6 millions de francs. Toutefois, à l'horizon 2040, les engagements suivants sont déjà pris, respectivement devront être pris conformément à la loi actuelle :

- 3,95 millions pour des exploitations agricoles avec la prise en charge des intérêts des emprunts agricoles (1,2 million déjà engagé et 2,75 millions à engager) ;
- 43 millions pour les communes pour la mise en œuvre de la LAT par la prise en charge d'une partie de leurs études d'aménagement ;
- 0,5 million pour le canton, essentiellement pour le SAT, pour la mise en œuvre de la LAT et le prélèvement de la contribution de plus-value ;
- 3,3 millions pour la réévaluation des provisions liées aux procédures de taxation et d'indemnisation en cours en raison des intérêts qui courent depuis le dépôt des demandes et des affaires qui n'étaient pas connues de l'administration cantonale.

Vu les engagements et les réévaluations précités et malgré les taxes sur la plus-value déjà arrêtées mais en cours d'encaissement, le solde du fonds à l'horizon 2040 serait négatif si l'issue des procédures de taxation et d'indemnisation en cours devant les tribunaux était défavorable au fonds d'aménagement du territoire. Par conséquent, le financement du redimensionnement des zones à bâtir étudié ci-après, ne peut pas compter sur la fortune actuelle du fonds d'aménagement du territoire.

2.3.4.3. Impact financier du redimensionnement conforme à la LAT

Les communes n'ont pas identifié dans leur plan directeur régional beaucoup de grandes zones non équipées encore à 100 % agricoles et sans aucune volonté de construire.

Au contraire, elles ont beaucoup de petites surfaces qui doivent être sorties de la zone à bâtir en bordure des villages ou dans des zones déjà partiellement construites. Ce constat augmente significativement le risque d'indemnisation, sans toutefois vouloir dire que tout sera dû. C'est pourquoi l'indemnisation a tout d'abord été évaluée avec un risque de 60 à 80 % des cas de sortie de la zone à bâtir. Ensuite, dans le cadre du mandat confié au cabinet de conseils immobiliers Wüest & Partner (W&P) en vue d'affiner l'estimation, ce risque a été arrêté à 70 % et il a également été évalué pour les changements d'affectation à hauteur de 50 % et pour les gels de la zone à bâtir à hauteur de 25 %.

Cependant, en relocalisant les zones à bâtir, la mise en œuvre du projet de territoire génère des plus-values foncières de plus de 230 millions de francs (figure 16).

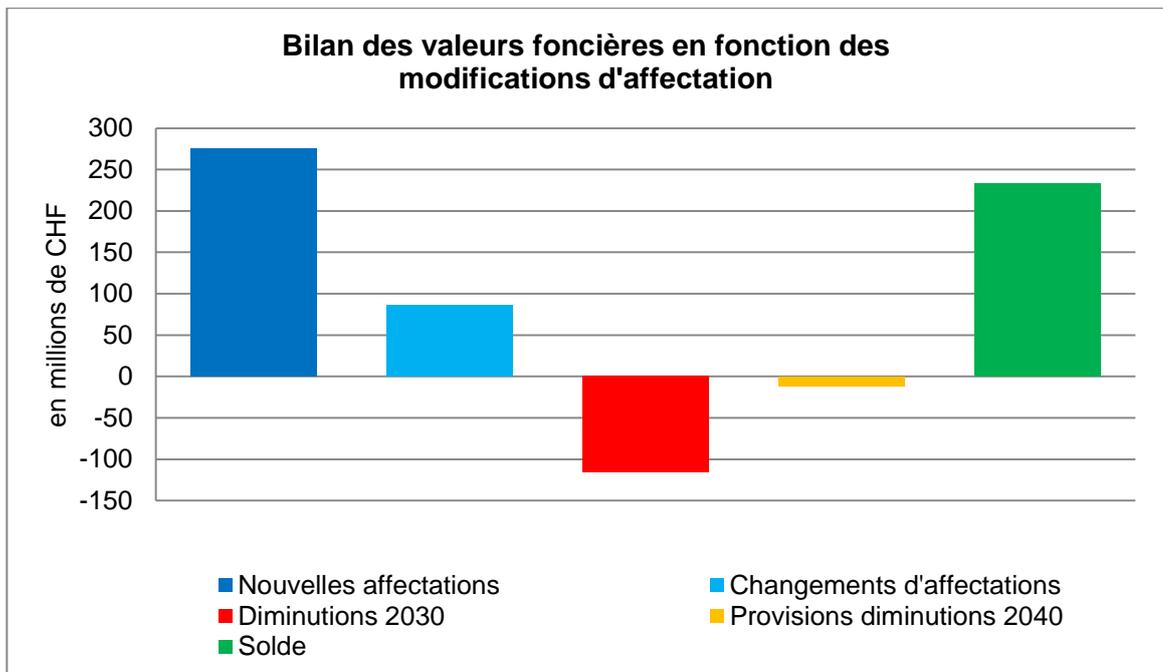


Figure 16 : Bilan des valeurs foncières en fonction des modifications d'affectation
Source : Wüest & Partner SA

Les prévisions financières relatives au fonds cantonal gérant le régime de compensation selon l'article 5 LAT sont des estimations. Les travaux effectués par les communes dans le cadre des plans directeurs régionaux ont tout de même permis de réduire les incertitudes et de localiser la réflexion pour qu'un mandat puisse être attribué à un-e expert-e en conseils immobiliers afin d'affiner les évaluations.

Selon l'analyse du cabinet W&P, le statu quo au niveau de la taxation avec une subvention des indemnités pour les communes augmentée à 100 % par le fonds d'aménagement du territoire amènerait ce dernier à un déficit de près de 40 millions (scénario A : 38,6 millions). Avec la taxation des nouvelles affectations à 30 % et des changements d'affectation et des hausses de densité significatives à 20 %, ce déficit serait réduit à 8,6 millions (scénario B). Finalement, dans son scénario C, W&P arrive à la conclusion que l'augmentation du taux de la contribution de plus-value à 30 % pour les nouvelles affectations, les changements d'affectation et les hausses d'indice d'utilisation du sol ramènerait le solde négatif du fonds d'aménagement du territoire à l'horizon 2040 à 3,5 millions (Annexe 1 : Wüest & Partner, Révision de la LCAT-NE, Étude sur l'impact financier du redimensionnement de la zone à bâtir, rapport final « version publication », Genève, 6.12.2016).

Au vu de ce qui précède, compte tenu du solde du fonds d'aménagement du territoire et des provisions qu'il est raisonnable de consentir, seul le scénario C du rapport Wüest & Partner semble réaliste et politiquement acceptable.

2.3.5. Modifications retenues pour le régime de compensation des avantages et des inconvénients dus à des mesures d'aménagement du territoire

2.3.5.1. Champ d'application (articles 34 et 35 P-LCAT)

Au vu des chiffres précités, le choix des modifications ne laisse pas réellement d'alternative si l'on veut un système équilibré et autoporteur qui continuera de ne pas impacter le compte de fonctionnement des collectivités publiques.

Au vu de l'incertitude qui règne quant à l'indemnisation des expropriations matérielles, il serait dangereux de vouloir jouer avec l'équilibre du fonds en prenant des chiffres plus optimistes que ceux qui sont proposés dans l'étude précitée.

En conclusion, le présent rapport propose :

- d'étendre les cas de perception de la contribution de plus-value aux changements d'affectation et aux augmentations conséquentes des possibilités de construire ;
- d'augmenter le taux de perception à 30 % pour les nouvelles affectations et fixer le taux à 30 % pour les changements d'affectation et les augmentations des possibilités de construire.

Par ailleurs, le projet de loi précise expressément que le retour en ZUD n'est pas un cas d'expropriation matérielle justifiant une indemnité et que ce n'est que lors de la confirmation de l'affectation en ZA que l'indemnisation est possible. La ZUD est ainsi une zone agricole « d'attente » d'une affectation ou d'un déclassement définitif (art. 38 P-LCAT).

Finalement, selon l'ARE, l'actuel article 34 LCAT et l'article 34, alinéa 2 P-LCAT sont porteurs de certains dangers quant au calcul de la plus-value. En effet, s'il faut comprendre au travers de cette disposition qu'il convient de comparer la valeur d'un terrain classé avec celle des terrains non constructibles situés dans l'environnement proche, il y a un risque que la valeur de marché des terrains nouvellement classés corresponde déjà à la valeur du terrain avant l'acte de classement.

Par conséquent, si un tribunal venait à interpréter l'article 34, alinéa 2, P-LCAT à la lettre, la plus-value serait plus ou moins toujours proche de zéro, ce qui ne correspond avec certitude pas au sens réel de cette prescription. Avec une telle jurisprudence, l'assujettissement du canton aux conséquences légales prévues par l'article 38a, alinéa 5, LAT serait inévitable jusqu'à ce que le problème soit réglé.

Afin d'éviter ce risque d'interprétation, l'article en question a été modifié en axant le fait déterminant pour le calcul de la plus-value non plus sur la temporalité « avant et après » la mesure d'aménagement, mais sur la cause « avec ou sans » la mesure d'aménagement.

2.3.5.2. Prélèvement contractuel (article 36a P-LCAT)

Une base légale pour un prélèvement de la plus-value par voie contractuelle ou sur la base de contrats de droit administratif établis par les communes est utile. Toutefois, cette solution contractuelle ne peut pas être la seule possibilité de taxation de la plus-value car les particuliers ne peuvent pas être contraints de signer un contrat.

Par contre, cette taxation contractuelle, prévue en plus de la taxation classique par décision de l'autorité, permet de traiter les cas dans lesquels une mise en zone à bâtir est compensée par un dézonage en zone agricole. Il est en effet possible de réunir « l'exproprié-e », la ou le propriétaire soumis à la plus-value et l'autorité pour régler les échanges de terrains et d'argent.

Dans les cas répondant aux objectifs de la planification régionale, il serait par exemple possible de convenir que la plus-value due est versée à « l'exproprié-e » en échange de la renonciation de cette personne à demander une indemnisation pour expropriation matérielle ou de la baisse de ses prétentions.

2.3.5.3. Délai de perception (article 37 P-LCAT)

Le droit neuchâtelois prévoit actuellement que le délai de perception de la taxe est fixé par le DDTE et que ce dernier peut en différer la perception pour de justes motifs (art. 37, al. 1 LCAT). En pratique, la perception différée est la règle et le prélèvement intervient le plus souvent lors de la vente ou de la construction du bien-fonds soumis à la perception de la plus-value.

Le droit fédéral qui prévoit les exigences minimales pour la perception de la plus-value permet de conserver la législation actuelle. En effet, le minimum exigé par la LAT est la perception au plus tard lors de la vente ou de la construction. La législation neuchâteloise répond donc déjà à ce minimum, mais avec une disposition plus souple qui permet d'intervenir plus tôt si cela peut débloquer une situation de thésaurisation de terrain ou une autre situation de blocage. Le maximum de 10 ans pour le délai de perception ou pour la durée de l'échelonnement peut quant à lui être maintenu. En effet, compte tenu du temps nécessaire à la taxation qui est de 1 à 3 trois ans environ, mais au maximum à 5 ans, et au vu de la durée de validité de 10 ans des plans d'aménagement locaux, un délai de perception qui irait au-delà de 10 ans n'aurait pas de sens.

2.3.5.4. Dispense ou exemption (article 37a P-LCAT)

Le droit fédéral permet d'exempter de la taxe une collectivité publique ou toute personne si le produit escompté serait insuffisant au regard du coût de son prélèvement (art. 5, al. 1^{quinquies} LAT).

Quant à la possibilité d'exempter une collectivité publique, il est possible d'entrer en matière pour les cas où les collectivités accomplissent une opération immobilière dans un but d'intérêt général. Toutefois, la seule zone dans laquelle cette garantie est donnée durablement est la zone d'utilité publique. L'exemption ne concernera donc que ce type de zone.

L'exemption relative au produit insuffisant de la taxe par rapport au coût de son prélèvement est déjà mise en pratique, mais il s'agit de la formaliser dans la loi et il faudra la préciser dans le règlement d'exécution de la LCAT (RELCAT) en fonction du coût effectif de la perception de la contribution de plus-value qui n'est pas encore connue.

2.3.5.5. Mentions au registre foncier (article 37b P-LCAT)

Afin de pouvoir supprimer les mentions d'hypothèque légale de l'article 123 LCAT qui ne sont pas fondées ou plus nécessaires et qui ne peuvent pas être inscrites, tout en continuant de garantir une bonne information des propriétaires, acquéreurs et notaires, il est indispensable de faire inscrire au registre foncier des mentions informatives dès le début de la procédure de planification, soit juste avant la mise à l'enquête publique des plans, au moment de la signature du chef ou de la cheffe du DDTE ainsi que dans les cas où la perception est différée dans le temps.

Le paiement de la contribution de plus-value est garanti par une hypothèque légale. Celle-ci est de premier rang, en concours avec les autres hypothèques légales de droit public, et prime tout autre gage immobilier.

2.3.5.6. Indemnisation et fonds d'aménagement du territoire (articles 38, 39, 40 et 41 P-LCAT)

Selon l'article 5, alinéa 1^{ter} LAT, le produit de la taxe doit être utilisé pour :

- financer les mesures prévues à l'article 5, alinéa 2 LAT, c'est-à-dire l'indemnité accordée lorsque des mesures d'aménagement apportent au droit de propriété des restrictions équivalant à une expropriation ;
- financer les mesures d'aménagement du territoire prévues à l'article 3, alinéa 2, lettre a LAT, c'est-à-dire celles permettant de réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables, en particulier, les surfaces d'assolement ;
- financer les mesures d'aménagement du territoire prévues à l'article 3, alinéa 3, lettre a_{bis} LAT, c'est-à-dire celles qui sont propres à assurer une meilleure utilisation dans les zones à bâtir des friches, des surfaces sous-utilisées ou des possibilités de densification des surfaces de l'habitat ;
- financer d'autres mesures d'aménagement prévues à l'article 3 LAT.

L'actuel article 41 LCAT répond déjà aux exigences minimales de la LAT puisqu'il prévoit que le fonds participe :

- a) « aux dépenses imposées à l'État et aux communes dans le cadre des procédures d'expropriation matérielle », donc l'indemnité de l'article 5, alinéa 2 LAT ;
- b) « à la prise en charge d'intérêts de fonds empruntés par des exploitant-e-s pour l'achat de terres agricoles à des prix non spéculatifs », donc l'article 3, alinéa 2, lettre a LAT ;
- c) « à d'autres mesures d'aménagement prises par l'État ou les communes », donc à celles prévues par l'article 3 LAT, en particulier à l'alinéa 3, lettre a_{bis}, mais également à d'autres mesures respectant les principes d'aménagement de l'article 3 LAT.

Les communes et le canton peuvent convenir avec les propriétaires fonciers de l'indemnité pour expropriation matérielle dans le cadre d'un contrat de droit administratif réglant la compensation entre la contribution de plus-value et l'indemnisation de l'expropriation matérielle. Il est opportun de prévoir une base légale claire pour que le fonds puisse intervenir dans le cadre d'un contrat de droit administratif sans risque juridique (art. 41, al.1, let a_{bis} P-LCAT).

Afin d'être parfaitement conformes avec l'article 5, alinéa 1^{ter} LAT, il est utile d'ajouter que les autres mesures d'aménagement prises par le canton ou les communes prévues à la lettre c doivent viser à assurer le respect des principes de l'article 3 LAT.

Quant aux cas prévus sous lettre b de l'article 41, alinéa 1 P-LCAT, leur indemnisation est entièrement assurée puisqu'il s'agit de la prise en charge des intérêts des emprunts agricoles.

Actuellement, la participation du fonds d'aménagement du territoire « aux dépenses imposées à l'État et aux communes dans le cadre des procédures d'expropriation matérielle » est de maximum 50 % et il est indispensable qu'il puisse aller jusqu'à 100 % pour permettre aux communes de redimensionner leur zone à bâtir sans mettre à mal leurs finances. Toutefois, le taux de 100 % ne se justifie que pour les révisions globales du plan d'affectation des zones qui effectuent le redimensionnement de la zone à bâtir conformément aux objectifs du plan directeur cantonal et dans un délai de 5 ans dès l'approbation du plan directeur cantonal par le Conseil fédéral, c'est-à-dire une adoption de la révision par le Conseil général à l'horizon de la fin de l'année 2023. Ce taux se justifie également pour les cas prévus à l'article 38, alinéa 3 P-LCAT. En effet, comme le déclassement d'un bien-fonds de la zone à bâtir à la zone d'utilisation différée ne peut

constituer un inconvénient majeur équivalant à une expropriation matérielle que s'il dure plus de 15 ans ou s'il est déclassé en zone agricole ou en zone non constructible dans le même délai, il faut pouvoir le considérer dans le taux de 100 % même si l'indemnisation intervient dans le cadre de la modification ultérieure du plan d'affectation des zones. Ensuite, pour les autres révisions générales, les révisions partielles et les planifications de détails, il faudra responsabiliser les autorités communales et tenir compte de toutes les situations particulières. La présente modification légale propose donc de fixer un taux de soutien à 100 % pour les révisions globales du plan communal d'affectation des zones adoptées par le Conseil général dans les 5 ans dès l'approbation du plan directeur cantonal par le Conseil fédéral ainsi que dans les cas prévu à l'article 38 alinéa 3 et de 75 % pour les de révisions générales et partielles ultérieures du plan d'affectation des zones et les autres mesures d'aménagement. La signature d'une convention entre le Conseil d'État et la commune ou des circonstances particulières peuvent seules justifier des taux différents. Cette solution permettrait également au canton de garder la possibilité de réduire les subventions dans les cas où les communes choisiraient des solutions qui iraient à l'encontre de l'avis du canton, sans toutefois remettre en question toute la révision de la mesure d'aménagement.

Enfin, la fixation du taux de la participation du fonds pour les lettres a_{bis} et c de l'article 41, alinéa 1 P-LCAT est laissée à l'appréciation du Conseil d'État car les situations qui peuvent tomber dans le champ d'application de ces dispositions sont multiples et ont besoin de plus de souplesse. Le constat est évident pour la lettre a_{bis} puisque l'indemnité du fonds dépendra de l'accord conclu avec les autres parties. Quant à la lettre c, elle est déjà en grande partie concrétisée par les articles 77 à 78c RELCAT qui couvrent par exemple les plans directeurs régionaux et communaux, les plans d'aménagement locaux, les concours et les mandats d'études parallèles à hauteur de 20 à 50 % des coûts avec un plafond de 50'000 francs par projet.

2.3.5.7. Conformité avec les exigences de l'article 5 LAT selon l'office fédéral du développement territorial (ARE)

Par courrier du 20 avril 2017, le SAT a demandé à l'ARE d'analyser la conformité de des articles 33 et suivants P-LCAT avec le nouvel article 5 LAT.

Le 16 mars 2018, l'ARE, tout en rappelant qu'il appartient au Tribunal fédéral de contrôler la conformité des lois cantonales avec le droit fédéral, nous a donné son point de vue sur la conformité de notre projet avec le nouvel article 5 LAT. Il conclut que :

- Les lettres b et c de l'article 34, alinéa 3 P-LCAT, qui excluent totalement de la taxation de la plus-value le passage de la zone agricole à la zone d'utilité publique ou à une zone à bâtir à constructibilité restreinte ne sont pas conformes à l'article 5 LAT.
- Les zones précitées ne peuvent être exclues de la taxe que si le prélèvement est insuffisant au regard du coût de sa perception (art. 5, al. 1 quinquies, lettre b LAT).
- Le texte de l'article 34, alinéa 2 P-LCAT peut prêter à confusion pour le calcul de la contribution de plus-value et il serait préférable de le modifier.
- Les délais prévus à l'article 37 sont conformes à l'article 5 LAT et également à l'article 15a LAT.
- Les exceptions de l'article 37, alinéa 5 peuvent être considérées comme des cas de rigueur non prévue par l'article 5 LAT.

Les remarques de l'ARE ont été prises en compte comme suit :

- Les lettres b et c de l'article 34, alinéa 3 P-LCAT ont été supprimées et la lettre « a » a été intégrée au texte de l'alinéa 3.

- Le texte de l'article 34, alinéa 2 P-LCAT a été modifié.
- Le commentaire de l'article 34 a été adapté.
- Le présent chapitre a été introduit dans le rapport afin de présenter l'avis de l'ARE et de confirmer que les articles 33 et suivants P-LCAT sont parfaitement conformes au nouvel article 5 LAT.

2.4. Autres modifications de la LCAT

2.4.1. Participation et information de la population (art. 6, 25, 93 et 105 P-LCAT)

L'information et la participation de la population sont assurées par la ou les autorités compétentes de l'élaboration de la ou des mesures d'aménagement concernées.

La législation neuchâteloise a besoin de précision sur ce que l'on attend de la participation de la population. En effet, aujourd'hui cette phase de la procédure se limite souvent uniquement à une séance d'information alors que l'article 4 LAT précise que la population doit pouvoir participer « de manière adéquate à l'élaboration des plans ». Partant, il faut qu'elle ait au moins la faculté d'émettre des observations et des propositions motivées dans un délai de 15 à 30 jours en fonction des projets ; celles-ci seront consignées dans un rapport et portées à la connaissance des autorités chargées de la décision d'approbation.

Le présent rapport renonce à en faire une institution formelle avec une procédure et des publications officielles obligatoires comme le pratique le canton de Berne. En effet, il s'agit d'une phase qui doit pouvoir s'adapter à toutes les circonstances et tous les projets et non pas une mise à l'enquête publique "préventive".

Par ailleurs, l'article 93, alinéa 3 LCAT qui prévoit que les autorités doivent envoyer un avis personnel au propriétaire touché par le plan et dont l'adresse est connue « en sus » et pendant l'enquête publique dudit plan est devenu obsolète.

Cette obligation jugée « un peu contraignante pour les autorités locales » par le rapport du 14 novembre 1984 (page 18) existait déjà dans la loi cantonale sur l'aménagement du territoire du 24 juin 1986. Seuls les plans concernant l'ensemble du territoire communal ou une part importante de celui-ci étaient dispensés de cet avis personnel (art. 43, al. 3 LCAT-1986). Dans la LCAT actuelle, adoptée le 2 octobre 1991, les conditions de cette dispense ont un peu évolué et ce n'est que « si le plan ne concerne qu'une partie peu importante du territoire communal » que l'avis personnel doit être envoyé pendant l'enquête publique aux propriétaires touchés par le plan et dont l'adresse est connue (art. 93, al. 3 LCAT). Cette obligation puise sa raison d'être dans la nature juridique des plans d'affectation qui sont considérés comme des *aliud* ou des actes *sui generis*. Partant, en fonction du contexte dans lequel ils s'inscrivent, ils peuvent emprunter leur nature juridique aux normes, par exemple lorsque les plans visent de grandes surfaces, ou aux décisions, notamment plus il est précis, détaillé et plus il porte atteinte à des principes constitutionnels.

Selon la doctrine et la jurisprudence, l'avis personnel n'est une obligation que s'il est prévu par le droit cantonal et ce procédé ne devrait être utilisé que lorsque le cercle des personnes touchées est déterminé de façon très précise, donc dans des cas de modifications concernant une petite partie du territoire et très peu de propriétaires. Cette délimitation correspond parfaitement à la modification mineure prévue à l'article 99a LCAT. Cette disposition, introduite par la loi du 6 novembre 2012 (FO 2012 N° 46) avec effet au 1^{er} janvier 2017, prévoit l'avis personnel en lieu et place de l'enquête publique dans les cas de modifications de minime importance. À 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. Au surplus, de nos jours, avec les moyens d'information à disposition, un avis personnel en plus d'une enquête publique en bonne et due forme ne se justifie plus. Cet alinéa est donc supprimé dans la mesure où l'actuel article 99a LCAT relatif aux modifications mineures joue le même rôle et remplit les mêmes objectifs.

2.4.2. Renforcement et précision de la collaboration intercommunale et régionale (art. 5, 9 et 44 P-LCAT)

Il est important de préciser le contenu et les modalités d'élaboration des différentes collaborations intercommunales, en particulier la procédure d'adoption des plans directeurs régionaux.

Ce sont les conseils communaux qui élaborent des plans directeurs régionaux par l'intermédiaire d'un-e mandataire qualifié-e. Ces plans directeurs régionaux peuvent être sectoriels. Si les conseils communaux n'élaborent pas de tels plans ou n'arrivent pas à trouver l'accord de l'ensemble des communes de la région sur ceux-ci, le Conseil d'État pourra les établir lui-même dans le cadre du plan directeur cantonal.

Les plans directeurs régionaux, après avoir été mis en circulation auprès des services cantonaux et départements intéressés, font l'objet d'un préavis de synthèse du service de l'aménagement du territoire puis sont présentés par le département au Conseil d'État pour approbation avec, si besoin, les réserves et conditions nécessaires.

Une fois qu'ils ont été approuvés par le Conseil d'État, les plans directeurs régionaux ont force obligatoire pour les autorités cantonales et communales, dans la mesure et sous réserve des conditions et remarques du Conseil d'État.

2.4.3. Abrogation des dispositions sur le contenu du plan directeur cantonal (art. 18 à 21 P-LCAT)

Les articles 6, 7, 8 et 9a de la LAT, 4, 5, 5a, 6, 7, 8 et 9 OAT ainsi que les directives de l'office fédéral du développement territorial¹⁹ définissent très précisément le contenu minimum du plan directeur cantonal, de sorte que le contenu de la LCAT devient redondant et incomplet.

Au lieu de répéter et de paraphraser la LAT, l'OAT ainsi qu'une partie des directives précitées, les articles de la LCAT sont tout simplement supprimés afin de laisser la place à la législation fédérale et éviter les contradictions et les interprétations.

2.4.4. Simplification des autorisations à titre précaire en bordure des routes (art. 22, 75 et 77 P-LCAT)

Une construction de minime importance qui serait implantée dans une distance à la route ou dans un alignement nécessite actuellement une dérogation ainsi que la signature

¹⁹ Complément au guide de la planification directrice, Mise en œuvre de la révision partielle du 15 juin 2012 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire, mars 2014

d'une convention de précarité par laquelle la personne propriétaire reconnaît qu'elle ne demandera pas d'indemnité en cas de démolition de ladite construction pour permettre l'élargissement de la route.

Or, comme d'une part l'autorité compétente pour les dérogations aux alignements cantonaux et communaux est le DDTE, et, d'autre part, qu'il est de plus en plus difficile de faire signer les conventions de précarité par les communes et les requérant-e-s avant l'octroi du permis de construire (et impossible après), il est logique, plus simple et plus rapide que ce soit le DDTE lui-même qui statue sur la dérogation et sur la précarité directement dans sa décision avec une mention au registre foncier, sans passer par la signature d'une convention qui n'offre pas plus de garantie.

De plus, le service des ponts et chaussées (SPCH) s'occupe déjà de préparer les conventions pour le département qui ensuite les propose à la signature du Conseil d'État. Les villes pourront appliquer la même simplification pour les dérogations qu'elles accordent pour leurs routes communales et les plus petites communes pourront se dispenser de préparer des conventions de précarité et ensuite relancer plusieurs fois les propriétaires qui rechignent à les signer.

2.4.5. Dangers naturels (art. 58a à 58d P-LCAT)

Du fait notamment de son climat, de sa géologie et de sa morphologie, le canton de Neuchâtel est touché par les dangers naturels. Les conséquences des phénomènes à l'origine de ces dangers peuvent provoquer des dégâts matériels, compromettre le bon fonctionnement de la société et même mettre en danger la vie des personnes. Il est donc nécessaire de les prendre en considération dans les tâches de planification et d'organisation du territoire.

Par « dangers naturels », on entend l'ensemble des phénomènes et influences de la nature susceptibles de causer des dommages aux personnes, aux biens matériels, aux institutions et à l'environnement. La fonction de protection de la forêt mérite d'être soulignée. Outre les dangers de nature sismique ou climatique (grêle, tempêtes, foudre, etc.), pour lesquels les possibilités de prévention par des mesures de planification restent limitées, les dangers naturels auxquels le canton de Neuchâtel doit faire face sont :

- les phénomènes liés aux cours et plans d'eau : crues, inondations, érosion, laves torrentielles ;
- les mouvements de terrain ; glissements, chutes de pierres / blocs, éboulements, coulées boueuses.

Ces deux types de phénomènes font l'objet des « cartes des dangers ».

La pratique a un réel besoin d'une base légale forte concrétisant les principes contenus dans les cartes de dangers naturels et déjà validés dans le plan directeur cantonal adopté en 2011 et validé par la Confédération en 2013 (cf. fiche de coordination U_18 du PDC). Il est donc indispensable de concrétiser la compétence du canton définie par la fiche de coordination U_18 du PDC et de prévoir une série de dispositions qui permettent d'ancrer les principes du plan directeur cantonal dans la loi.

2.4.6. Accélération des procédures par l'introduction du plan équivalent à un permis de construire (art. 29, 70a et 83a P-LCAT)

La procédure de plan de quartier valant permis de construire en sanction préalable existe déjà depuis le 1^{er} janvier 2015. Elle est prévue à l'article 36, alinéa 4 de la loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996. Le premier cas a donné entière satisfaction

et, à l'instar du canton de Vaud, le présent rapport propose d'étendre cette possibilité aux autres outils de planification et également à la sanction définitive.

Concrètement, cette modification consiste en l'absorption de la procédure de permis de construire en sanction préalable ou définitive par une procédure de planification comme le plan d'affectation cantonal, le plan spécial et le plan de quartier et de lotissement. Une procédure de permis de construire en sanction définitive reste obligatoire dans le cas où le plan ne vaut que sanction préalable, mais elle n'est alors pas mise à l'enquête publique, ce qui permet de gagner un temps précieux et d'éviter d'éventuelles oppositions chicanières.

De plus, les perches-gabarits restent obligatoires pour marquer les constructions lors de l'enquête publique du plan équivalant à un permis de construire.

Ce système d'absorption existe et fonctionne à satisfaction pour les plans routiers qui regroupent dans une procédure de plan d'alignement les plans des alignements et ceux de la route à construire. La procédure de permis de construire n'est ainsi plus nécessaire après la sanction du plan routier.

2.4.7. Quartiers durables (art. 48 P-LCAT)

Un quartier durable n'est pas uniquement la somme de bâtiments construits de manière écologique et d'espaces verts. Il vise non seulement à offrir une haute qualité de vie environnementale mais également une durabilité économique et un bien-être social. La mise en œuvre de la durabilité environnementale peut concerner différents aspects, tels que l'autonomie énergétique du quartier, la construction de garages collectifs plutôt que d'emplacements privés au pied des habitations. Un soin particulier est par exemple porté pour construire ou améliorer un réseau sécurisé pour les mobilités douces (chemin d'accès aux équipements et aux services). La durabilité économique demande de travailler sur les ressources du quartier et la « supportabilité » de son financement. Cela peut se traduire par une réflexion sur la mixité socio-économique des habitants, l'attractivité résidentielle (attirer des hauts revenus) et sur la mixité fonctionnelle du quartier : créer des espaces économiques et de l'emploi (commerces, loisirs, artisanat, services...).

Le présent rapport propose d'introduire les bases légales et la délégation de compétence nécessaires pour la définition des quartiers durables et des bonus d'utilisation du sol qui peuvent leur être octroyés. Le Conseil d'État devra définir ce qu'il entend par quartiers durables et les critères qu'ils devront remplir. Quant au projet de loi, il fixe les conditions d'octroi du bonus. Ce dernier ne fait pas l'objet d'un prélèvement de la contribution de plus-value car l'octroi de ce bonus n'est pas connu lors de la mise en zone à bâtir ou du changement d'affectation, mais uniquement lors de la délivrance du permis de construire. Par ailleurs, il n'est pas cumulable avec le bonus de la loi cantonale sur l'énergie, mais, comme ce dernier, il est accordé soit par une décision spéciale du DDTE selon la procédure prévue en matière de dérogation par la loi sur les constructions, soit fixé dans le règlement d'aménagement ou une planification de détail ad hoc (art. 48).

Pour que les quartiers durables se concrétisent, les communes pourront identifier des secteurs encore libres de constructions d'au moins 5000 m² et bénéficiant d'une desserte en TP minimale de niveau D dans lesquels la création d'un quartier durable fera l'objet d'une incitation.

2.4.8. Appartements avec encadrement pour personnes âgées (art. 59 P-LCAT)

Afin de permettre la mise en œuvre de la planification médico-sociale et favoriser la mixité intergénérationnelle, il est proposé des outils permettant aux communes d'imposer la réalisation d'appartements avec encadrement.

Les objectifs de création d'appartements avec encadrement pour personnes âgées ne sont de loin pas atteints. Ceci va contraindre la personne âgée à une institutionnalisation médicalisée, voire surmédicalisée, faute d'autres alternatives disponibles et va entraîner des coûts particulièrement élevés. Il est donc opportun que, lors de la prochaine révision de leur plan communal d'affectation des zones, les communes puissent prévoir une part minimale d'appartements avec encadrement répondant aux critères légaux, en particulier pour les appartements répondant aux normes de la législation sur les prestations complémentaires. Par ailleurs, la possibilité aujourd'hui existante d'inciter à la construction des logements à loyer modéré est étendue à celle de logements à loyer abordable qui sont reconnus d'utilité publique.

Concrètement, cela se traduit par de nouvelles dispositions à l'article 59, alinéa 2 (let. g et p).

2.4.9. Adaptation des dispositions du plan spécial (art. 65 à 70 P-LCAT)

Il s'agit de modifier les articles en question pour permettre l'utilisation du plan spécial pour des projets particuliers qui n'avaient pas été prévus par le plan d'aménagement local et qui nécessitent des dérogations qui vont plus loin que l'article 40 LConstr. permet d'admettre.

La législation vaudoise prévoit que « le plan spécial peut s'écarter des normes du plan d'affectation, à condition de respecter les objectifs d'aménagement du plan d'aménagement communal ». Les lois jurassienne et bernoise offrent une autre conception du plan spécial en prévoyant que tout est possible par plan spécial, mais que les voisins lésés doivent être indemnisés.

Au vu de la jurisprudence de la Cour de droit public du Tribunal cantonal du canton de Neuchâtel, le présent rapport propose de maintenir une solution proche de la solution actuelle qui reprend les principes de la législation vaudoise.

Par ailleurs, afin d'économiser et d'utiliser rationnellement les zones commerciales du canton, il sera désormais obligatoire de prévoir au moins 80 % des places de stationnement des centres d'achat soumis à plan spécial dans des ouvrages. Cela signifie concrètement que tous les parkings des centres d'achat soumis à plan spécial devront être construits soit dans le sous-sol des bâtiments, soit dans le corps des bâtiments qu'ils se situent à l'intérieur ou à l'extérieur d'un site stratégique (art. 70, al. 3 P-LCAT).

Pour les constructions qui ne sont pas des centres d'achat, il faut relever que dans les sites stratégiques (friches ou pôles), le plan communal d'affectation des zones, le plan spécial ou le plan d'affectation cantonal devront prévoir que le 80 % des places de stationnement seront construits soit dans le sous-sol des bâtiments, soit dans le corps des bâtiments (fiche E_11 du PDC).

2.4.10. Équipement (art. 109 et suivants P-LCAT)

Les praticien-ne-s, notamment les collectivités publiques et leurs mandataires, demandent des précisions sur la notion d'équipement de base et de détail. Il s'agit donc de clarifier ce qui est compris dans l'équipement de base et ce qui reste dans l'équipement de détail. Le présent rapport propose également d'introduire l'éclairage public principal dans l'équipement de base puisque certaines communes en tiennent compte dans leur taxe d'équipement et qu'il n'est pas expressément prévu dans la LCAT.

2.4.11. Coordination des voies de recours (art. 125 et 125a P-LCAT)

Lors de la modification simultanée des plans d'affectation communaux et cantonaux, la coordination des procédures n'est pas garantie en raison des autorités de recours différentes. Il faut donc de modifier l'autorité de recours pour les décisions communales et les décisions spéciales rendues dans le cadre des plans d'affectation communaux (plan d'affectation des zones, plans spéciaux, plans de quartier et de lotissement) afin de les coordonner avec celles rendues dans le cadre des procédures applicables aux plans d'affectation cantonaux. La solution proposée est de rendre des décisions simultanées pour les plans d'affectation communaux et cantonaux qui seront susceptibles de recours directement à la Cour de droit public du Tribunal cantonal.

2.5. Installations solaires en toitures (art. 18a LAT)

Les articles 18a LAT ainsi que 32 et 32b OAT définissent à quelles conditions des installations solaires peuvent être dispensées d'autorisation de construire. Le droit cantonal peut aller plus loin en désignant des types déterminés de zones à bâtir où l'aspect esthétique est mineur ou dans lesquels d'autres installations solaires peuvent aussi être dispensées d'autorisation (art. 18a, al. 2, let. a LAT). Il peut également prévoir une obligation d'autorisation dans des types précisément définis de zones à protéger (art. 18a, al. 2, let. b LAT).

La législation neuchâteloise a déjà intégré les articles 18a LAT ainsi que 32a et 32b OAT dans la législation cantonale. Les articles 3b de la loi sur les constructions (LConstr.) et 4d de son règlement d'exécution (RELConstr.) reprennent intégralement la législation fédérale. Ces dispositions utilisent également la marge offerte au droit cantonal par l'article 18a, alinéa 2 LAT :

- les installations solaires sont également dispensées d'autorisation sur les toits plats, ce que le droit fédéral laisse à l'appréciation des cantons (art. 4d, ch. 3 RELConstr.) ;
- toutes les zones dans lesquelles un permis de construire reste indispensable dans tous les cas ont été identifiées et définies (art. 4d, ch. 1, let. f et g RELConstr.).

Sur ce point, le droit neuchâtelois est donc déjà conforme à la LAT et à l'OAT. Il va même un peu plus loin en termes de dispense de permis de construire dans les limites définies par le droit fédéral.

2.6. Garde de chevaux en zone agricole (art. 16a_{bis} LAT et 24e LAT)

Les articles 16a_{bis} et 24e LAT ainsi que 34b et 42b OAT sont extrêmement détaillés et ne laissent aucune marge d'appréciation ni aucune opportunité d'adaptation du droit cantonal.

3. MODIFICATION D'AUTRES LOIS

3.1. Loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique²⁰ (LEXUP), du 26 janvier 1987

Les modifications de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (LEXUP) ont uniquement pour objectif de coordonner la LEXUP avec les modifications de la LCAT proposées dans le présent rapport.

La LEXUP prévoit que le droit d'exproprier ne peut être exercé que pour la réalisation d'un projet déclaré d'utilité publique (art 4, al. 1 LEXUP). L'alinéa 2 de l'article 4 donne ensuite quelques exemples d'activités, d'ouvrages ou d'opérations immobilières qui sont d'utilité publique. Le présent projet y ajoute une lettre e pour préciser que « les mesures prévues par la législation sur l'aménagement du territoire relatives à la mobilisation foncière en vue de garantir la disponibilité des zones à bâtir » sont d'utilité publique au sens de la LEXUP.

L'actuel article 12 LEXUP précise que la déclaration d'utilité publique résulte d'une loi lorsque l'expropriant est le Conseil d'État (lettre a) et d'une décision prise à l'issue de la procédure de déclaration d'utilité publique lorsque l'expropriant-e est une autre personne de droit public ou privé (lettre b). Les communes et les privés sont donc soumis à la procédure des articles 12 et suivants LEXUP si elles veulent engager une procédure d'expropriation, ce qui allonge la procédure puisque les décisions du Conseil d'État peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal puis au Tribunal fédéral. Afin d'éviter de devoir passer par la procédure de déclaration d'utilité publique des articles 12 et suivants LEXUP, il faut adapter l'article 12 LEXUP en précisant que les communes peuvent aussi obtenir la déclaration d'utilité publique par une loi ou par un décret.

La LEXUP prévoit toujours que le projet d'expropriation doit être mis à l'enquête publique pendant 20 jours, alors que les autres lois fédérales et cantonales, en particulier la LCAT et la LConstr. prévoient toutes 30 jours. Cette révision législative en profite pour coordonner le délai d'opposition de la LCAT, de la LConstr. et de la LEXUP à 30 jours (art. 19, al. 1, 3 et 4 LEXUP).

Les propriétaires disposant de toute la durée de la procédure d'adoption du plan communal d'affectation des zones ou du plan d'affectation cantonal pour se rendre compte, évaluer, appréhender et négocier l'expropriation matérielle, le délai de prescription de 10 ans de l'action en paiement, prévu actuellement par l'article 96 LEXUP et l'article 84, alinéa 3 LCAT est réduit à 2 ans. La loi sur l'expropriation du canton de Vaud²¹ (LE), du 25 novembre 1974, prévoit 1 an (art. 119 LE).

En effet cela n'a pas de sens de donner 10 ans à un-e propriétaire pour agir si cette personne estime que la mesure d'aménagement la lèse au point qu'elle aurait droit à une indemnité. La sécurité juridique et les prévisions financières des communes ne peuvent pas souffrir de tels délais.

Finalement, comme le fonds d'aménagement du territoire sera appelé à soutenir fortement les communes condamnées à payer des indemnités pour expropriation matérielle, il faut absolument que la commission informe immédiatement les autorités cantonales compétentes et les appelle en cause afin qu'elles puissent défendre

²⁰ RSN 710

²¹ RSV 710.01

correctement la position du fonds d'aménagement du territoire dans la procédure (art. 97, al. 2 et 3, art. 98, al. 1, art. 100, 103 et 104 LEXUP).

3.2. Loi sur les constructions²² (LConstr.), du 25 mars 1996

L'actuel article 36, alinéa 4 LConstr. prévoit déjà que « le plan de quartier a valeur de sanction préalable lorsqu'il définit le projet avec la précision d'une telle sanction ». Le présent rapport propose que tel soit également le cas pour les plans d'affectation cantonaux, les plans spéciaux et les plans de lotissement et que ceux-ci ainsi que le plan de quartier pourront également valoir sanction définitive, si le projet répond aux conditions d'une telle sanction (art. 29, 70a et 83a LCAT).

L'article 36, alinéa 4 LConstr. devra donc être modifié comme suit :

« Les plans d'affectation cantonaux, les plans spéciaux et les plans de quartier ou de lotissement peuvent avoir valeur de sanction préalable ou définitive lorsqu'ils définissent le projet avec la précision d'une telle sanction. »

Les articles 29, alinéa 3, 70a, alinéa 3 et 83a, alinéa 3 LCAT, prévoient que « si l'exécution du projet n'a pas commencé dans les 5 ans dès la sanction du plan d'affectation cantonal équivalant à un permis de construire, une demande de permis de construire doit être présentée pour chaque projet de construction ». La durée de validité du permis de construire « contenu » dans la planification est donc de 5 ans et non de 2 ans comme le prévoit l'actuel article 37, alinéas 1, 4 et 5 LConstr. Les autres dispositions de l'article 37 LConstr. sur la durée du permis de construire une fois que les travaux ont commencé et sur le moment à partir duquel on peut considérer que « l'exécution du projet a commencé » restent applicables (art. 37, al. 2 LConstr.). Quant à la prolongation de la durée de validité du permis de construire et de la sanction préalable, elle pourra toujours être prolongée de deux ans au plus pour de justes motifs, mais, au préalable, elle devra également faire l'objet d'une coordination entre la commune et le canton. Cette dernière condition est déjà largement appliquée en pratique (art. 37, al. 5 LConstr.).

Par ailleurs, la typologie des habitats ayant été supprimée avec effet au 1^{er} janvier 2017 par les modifications liées à l'AIHC, l'article 21 LConstr. doit être adapté en conséquence. La notion « d'habitation collective » est ainsi remplacée par les termes « habitation de plus de 4 logements ».

3.3. Loi sur les routes et voies publiques²³ (LRVP), du 21 août 1849

La loi sur les routes et voies publiques (LRVP), du 21 août 1849, est également en cours de révision, de sorte que la présente loi devra être coordonnée en fonction de l'avancement des projets.

Le renvoi de l'article 22 LCAT aux actuels articles 29 et suivants LRVP pourrait donc être appelé à évoluer tout comme celui de l'article 3, alinéa 2 de la loi sur les constructions (LConstr.).

²² RSN 720.0

²³ RSN 735.10

Enfin, l'article 56a, alinéa 2, lettre b LRVP doit être adapté en ce sens que la dérogation pour les routes communales est octroyée par le département sous réserve d'une dispense accordée par le Conseil d'État en faveur de la commune pour les routes communales.

3.4. Loi sur la protection et la gestion des eaux²⁴ (LPGE), du 2 octobre 2012

La loi sur la protection et la gestion des eaux (LPGE) est simplement corrigée en son article 129, alinéa 2 afin d'adapter et de remplacer les termes « plans d'aménagement » par « plan communal d'affectation des zones ».

4. INFORMATION ET CONSULTATION

Le Département du développement territorial et de l'environnement a informé et débattu de l'évolution du contenu du présent rapport avec la Commission consultative de la conception directrice cantonale et du plan directeur cantonal (C3DC) lors de 5 séances qui se sont tenues à intervalles réguliers avant la consultation publique les 9 février, 22 juin, 25 octobre 2016 et 20 janvier 2017 ainsi qu'après la consultation officielle le 23 février 2018. Il en a fait de même avec l'association des communes neuchâteloises (ACN) en consultant la Conférence des directeurs communaux de l'aménagement du territoire (CDC-AT) à deux reprises les 7 juin et 28 septembre 2016.

Le 18 avril 2017, le département a mis en consultation publique et officielle les projets d'adaptation du plan directeur cantonal et de révision de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT). La consultation a été ouverte du 18 avril 2017 au 31 août 2017. Les communes ont demandé et obtenu un délai supplémentaire au 30 septembre 2017.

Le département a également tenu 4 séances d'information publique annoncées dans les journaux locaux, par communiqué de presse et par son site internet. Elles ont eu lieu les 2, 10, 15 et 23 mai 2017 à Neuchâtel (salle du Grand Conseil), au Locle (Ancienne Poste), Couvet (centre sportif), respectivement à Cernier (Grange aux concerts). Elles ont réuni 115 personnes à Neuchâtel, 41 au Locle, 42 à Couvet et 64 à Cernier. Parallèlement aux séances d'information publique, une exposition sur « les enjeux du développement vers l'intérieur » a été installée entre 3 et 10 jours sur les sites accueillant lesdites séances.

De plus, un courrier du chef du département, daté du 18 avril 2017, a été transmis par courrier électronique à / aux :

- offices et services fédéraux concernés (22)
- la région Bourgogne – Franche-Comté et la Conférence Trans Jurassienne (CTJ)
- cantons voisins (4)
- associations Arcjurassien.ch et Région Capitale Suisse
- membres de la Commission consultative de la conception directrice cantonale et du plan directeur cantonal (C3DC) (24)
- communes du canton (36 + services d'urbanisme des villes)
- partis politiques représentés au Grand Conseil (PLR, PS, POP, Les Verts, Solidarités, UDC, Verts-Libéraux, PDC) (8)
- départements, services et offices cantonaux concernés (37)

²⁴ RSN 805.10

- 7 prestataires externes à l'État (CFF, BLS, TransN, CJ, Viteos, Groupe E, Lignum)
- aménagistes inscrits au registre neuchâtelois
- Monsieur le préposé à la protection des données et à la transparence
- associations et milieux intéressés suivants :
 - Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage (FP)
 - WWF
 - ProNatura
 - Patrimoine Suisse
 - Association Transports et Environnement (ATE-NE)
 - Société faîtière des associations de protection de la nature (Écoforum)
 - Club alpin suisse (CAS)
 - Association des communes neuchâteloises (ACN)
 - Réseau urbain neuchâtelois (RUN)
 - Chambre immobilière neuchâteloise (CIN)
 - Chambre du commerce et de l'industrie (CNCI)
 - Chambre d'agriculture et de viticulture (CNAV)
 - Union neuchâteloise des arts et métiers (UNAM)
 - Établissement cantonal d'assurance et de prévention (ECAP)
 - Association équestre neuchâteloise (AEN)
 - Association forestière neuchâteloise
 - Pro Infirmis
 - Fondation pour la protection des chauves-souris
 - Institut suisse de spéléologie et de karstologie (ISSKA)
 - Neuchâtel Rando
 - Neuchâtel VTT
 - Pro Vélo
 - Touring Club suisse (TCS)
 - Club des automobilistes (ACS)
 - Tourisme neuchâtelois
 - Association pour le parc régional du Doubs (APRND)
 - Association pour le parc régional Chasseral
 - Mouvement des voyageurs suisses
 - Fondation assurer l'avenir des gens du voyage suisse
 - Fédération neuchâteloise des entrepreneurs (FNE)
 - Fédération neuchâteloise des vigneron
 - ASLOCA Neuchâtel
 - Habitat durable Neuchâtel
 - Fédération suisses des urbanistes (section romande) (FSU)
 - Société suisse des ingénieurs et architectes (SIA-NE)
 - Groupement des architectes neuchâtelois (GAN) (15)

Ledit courrier invitait à consulter et à télécharger les documents suivants sur le site du service de l'aménagement du territoire :

- le projet de territoire cantonal (texte et carte) ;
- le plan directeur cantonal (fiches et carte de synthèse) ;
- le rapport du Conseil d'État au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi portant modification de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT).

Ainsi que leurs annexes :

- le questionnaire de consultation ;
- le rapport explicatif 7 OAT de la révision du plan directeur cantonal ;
- l'étude sur l'impact financier du redimensionnement de la zone à bâtir (annexe 1 du rapport du CE) ;
- le tableau comparatif LCAT actuelle – LCAT nouvelle (annexe 2 du rapport du CE).

Au total, 181 entités ont été consultées directement par courrier électronique et 87 prises de position concernant le PDC et la révision de la LCAT sont parvenues au Département de la gestion du territoire ou directement au service de l'aménagement du territoire. Elles émanent notamment d'un citoyen, de 4 associations de citoyens, de 2 grandes entreprises, des cantons voisins (Fribourg, Berne, Vaud et Jura), de 17 communes, de 21 services ou départements cantonaux, de 7 partis politiques et de 32 associations et milieux intéressés dont 4 associations de communes et 14 associations ou membres des milieux économiques et 6 associations de protection de l'environnement.

Les retours sont globalement très favorables en particulier en ce qui concerne les propositions de modifications législatives qui ont pour but de favoriser la mise en œuvre des sites stratégiques et la simplification des procédures qui permet d'intégrer le permis de construire à une procédure de planification de détail. Les remarques et questions déposées dans le cadre de cette consultation concernent principalement les quartiers durables, le régime de compensation et d'indemnisation de l'article 5 LAT et les mesures de mobilisation foncière de l'article 15a LAT et, dans une moindre mesure, la politique foncière du canton et des communes, les équipements et la procédure d'expropriation formelle.

Pour les quartiers durables, si les remarques sont très nombreuses, elles sont le plus souvent contradictoires, de sorte qu'elles ne permettent pas de dégager un compromis plus convaincant que le projet mis en consultation. Il en va de même du régime de compensation et d'indemnisation puisque les remarques s'opposent et ne tiennent pas suffisamment compte de l'équilibre financier du fonds d'aménagement du territoire et de la solidarité entre les communes qui n'ont pas toutes les mêmes perspectives en termes de dimensionnement de leur zone à bâtir. Quant aux dispositions de mise en œuvre de la mobilisation foncière, l'arrêt du Tribunal fédéral du 5 juillet 2017 a précisé de manière stricte les exigences minimales de l'article 15a LAT, de sorte que les remarques visant à assouplir le système en introduisant des outils plus incitatifs que coercitifs ne peuvent pas être retenues.

Finalement, mis à part celles relatives aux équipements, la plupart des autres remarques qui ont été prises en compte, n'appellent pas directement de modifications du projet de loi ou alors des adaptations mineures sans changements fondamentaux.

5. COMMENTAIRES PAR ARTICLE

Loi cantonale sur l'aménagement du territoire²⁵ (LCAT), du 2 octobre 1991

CHAPITRE PREMIER - Dispositions générales

Article 2 – Buts

Les buts fondamentaux de la loi fédérale (art. 1, al. 1 LAT) sont repris à l'article 2, alinéa 1 LCAT, comme le fait la législation fribourgeoise (art. 1, al. 1 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du canton de Fribourg²⁶ (LATeC-FR) du 2 décembre 2008). Pour le surplus, afin de ne pas paraphraser et par souci de simplification, l'alinéa 2 de l'article 2 LCAT se contente de renvoyer aux objectifs spécifiques et aux principes de la loi fédérale (art. 1, al. 2 et 3 LAT).

²⁵ RSN 701.0

²⁶ RSF 710.1

Article 3 – Autorités d'application, Conseil d'État

La délégation de compétence de l'alinéa 5 relative au maintien des surfaces d'assolement (SDA) est précisée afin que le Conseil d'État dispose d'une base légale suffisante pour définir dans le règlement d'exécution les modalités d'exécution et la répartition des compétences entre le canton et les communes, conformément à la fiche S_21 du PDC.

Article 4 – Autorités d'application, Organes cantonaux d'application

Il s'agit de l'ajout des services qui sont en charge des questions liées aux dangers naturels (lettre e).

Article 5 – Autorités d'application, Autorités communales et régionales

Il s'agit de préciser le rôle des autorités communales (al. 1), de les laisser libres de s'organiser avec une commission d'urbanisme ou non (suppression de l'alinéa 2 actuel) et de souligner que ce sont les communes qui sont compétentes pour l'aménagement régional en l'absence d'instance régionale ad hoc (al. 2).

Article 6 – Information et participation

Il s'agit de préciser qui est compétent pour assurer l'information et la participation de la population (al. 2).

Article 9 – Collaboration intercommunale et régionale, plans directeurs régionaux

La modification de la note marginale consiste à supprimer le terme « sectoriels » pour le remplacer par « directeurs régionaux ».

Les autorités compétentes pour élaborer les plans directeurs régionaux sont les exécutifs communaux, donc les conseils communaux (al. 1).

Il faut supprimer la mention des « régions LIM » qui sont obsolètes, car elles étaient définies par l'ancienne loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM), du 21 mars 1997, aujourd'hui abrogée (al. 2). Le présent projet propose d'introduire l'obligation que l'établissement des plans régionaux se fasse par une personne autorisée au sens de la loi sur le registre (art. 9, al. 2 LCAT).

L'article 9, alinéa 3 LCAT est modifié avec la mention « faute d'accord » afin que les conseils communaux ne puissent pas bloquer le processus si leurs revendications ne peuvent pas être prises en compte (al. 3).

La procédure d'adoption et les effets des PDR sont précisés (al. 4 et 5).

Article 10 – Règles générales, division de biens-fonds

L'autorité compétente que le service des mensurations officielles (actuel service de la géomatique et du registre foncier, SGRF) doit avertir est le SAT au sens de l'article 5, alinéa 1 du règlement d'exécution de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire²⁷ (RELCAT), du 16 octobre 1996. Il est plus clair de le mentionner dans la loi et de préciser dans le RELCAT les tâches du service en relation avec cette communication qui, elles, ne sont actuellement pas définies (art. 10, al. 1 LCAT). Le SGRF doit également consulter d'autres services pour des questions spécifiques, par exemple le service des ponts et chaussées pour les questions d'accès.

L'autorité compétente pour refuser la division cadastrale est le DDTE au sens de l'article 5, alinéa 2 RELCAT. Il est plus clair de le mentionner dans la loi et de laisser au règlement les détails de cette décision (art. 10, al. 2 LCAT).

Il ne s'agit pas que d'une question de dimensions. Il faut couvrir toutes les règles de l'aménagement du territoire et des constructions afin de vérifier que la division de biens-fonds ne contrevient pas aux principes de l'aménagement du territoire et n'empêche pas la réalisation de projets futurs (art. 10, al. 3 LCAT).

²⁷ RSN 701.02

Article 11 – Règles générales, report de mesures d'utilisation du sol

La zone d'habitation à haute densité n'est plus un type de zone énoncé dans le règlement d'aménagement communal-type (RA-type) ni dans la légende type destinée aux futurs plans communaux d'affectation des zones (PCAZ). On y trouve une zone d'habitation destinée principalement aux habitations individuelles et une déclinaison de zones mixtes. Par ailleurs, d'autres dispositions imposent la création de surfaces dédiées au délasserement et à l'agrément des habitants, de sorte que cette disposition qui impose la création desdites surfaces à un endroit précis est obsolète et peut être abrogée.

Article 11a – Règles générales, distance à la limite – convention entre propriétaires

Il s'agit uniquement de mettre à jour des termes utilisés en coordination avec le RA-type et la LAT (al. 3).

Article 12 – Règles générales, bâtiments chevauchant plusieurs zones

Cet article ne traite pas que des dimensions de la zone déterminante, mais de toutes les règles applicables à la zone déterminante. Le RA-type ne définit plus des zones d'ancienne localité, mais des périmètres de protection des sites bâtis. Il faut donc modifier les termes (al. 1).

Il arrive fréquemment que la question suivante se pose : *les droits à bâtir se calculent-ils sur l'ensemble de la zone ou uniquement sur la partie qui est dans la zone déterminante pour l'application des règles ?*

La manière la plus simple d'y répondre et qui peut aussi aller dans le sens de la densification est de dire que « la surface de terrain déterminante à prendre en compte pour l'application des règles de la zone déterminante est celle de l'ensemble de la parcelle sur laquelle le bâtiment est implanté » (al. 2).

Un garde-fou avec l'exigence d'un remaniement parcellaire paraît indispensable (al. 3).

Article 12a – Règles générales, Garantie de la situation acquise à l'intérieur de la zone à bâtir

Il s'agit uniquement de mettre à jour des termes utilisés en coordination avec le RA-type et la LAT (note marginale, al. 1 et 4).

CHAPITRE 2 - Dispositions d'aménagement du territoire cantonal

Section 1 : Généralités

Article 13 – Instruments cantonaux d'aménagement du territoire

L'obligation d'aménager découle directement de l'article 2 LAT, il n'est donc pas nécessaire de la rappeler dans la LCAT. Par contre, il est utile que cet article énumère les instruments de planification cantonaux pour concrétiser l'obligation de planifier et précise par qui ils sont adoptés et pour qui ils sont obligatoires lorsque cela n'est pas prévu dans une autre disposition (note marginale et al. 1 et 2).

Comme il y a parfois débat sur le moment à partir duquel le plan directeur cantonal est obligatoire pour les communes, le projet clarifie cette question (al. 3).

Il est judicieux de prévoir que les modifications futures du PDC suivent la même procédure que son adoption, sauf pour les modifications mineures (al. 4 et 5).

Article 13a – Politique foncière cantonale et management des zones d'activités économiques

Il est indispensable d'introduire la base légale permettant au canton de se doter d'une politique foncière et d'un management pour la gestion des zones d'activités économiques.

Article 15 – Plan directeur cantonal et projet de territoire

La lettre a de la note marginale peut être supprimée puisqu'il s'agit du seul article sur le plan directeur cantonal.

Pour le contenu et l'élaboration du plan directeur cantonal, la LAT (art. 6 et ss) arrête le contenu minimum requis de manière très détaillée, c'est pourquoi seul le contenu général du PDC est rappelé (al. 1).

Le projet de territoire est également défini de manière très générale à cet article (al. 3).

Article 15a – Plans directeurs sectoriels

Les plans directeurs sectoriels s'inscrivent dans le cadre du plan directeur cantonal afin de le compléter ou de le préciser sur des problématiques spécifiques ou des portions de territoire bien précises.

Article 16 – Plans d'affectation cantonaux

Les plans d'affectation cantonaux sont par définition établis par l'État, il est donc inutile de la préciser, surtout que le canton a parfois recours à des mandataires externes et que cette précision pourrait être mal interprétée par des opposant-e-s. Il se pourrait par exemple qu'on reproche au canton d'externaliser l'établissement des plans d'affectation cantonaux (al. 1).

Il est utile de préciser ici que les règlements des plans d'affectation cantonaux font partie des plans (al. 2) et qu'ils sont établis sur la base de géodonnées (al. 3).

Article 17 – Distances

La modification de la LCAT prévue par la LPGE comporte une erreur. Il s'agit de la corriger (al. 1, lettre d). Il faut également remplacer les termes « plans d'aménagement » par « plan d'affectation cantonaux » et « plan communal d'affectation des zones » (al. 3).

Section 2 : Contenu du plan directeur

La LAT, l'OAT ainsi que les directives de l'office fédéral du développement territorial définissent très précisément le contenu minimum du plan directeur cantonal, de sorte que le contenu de la LCAT devient redondant et incomplet. Les articles de cette section sont donc tout simplement supprimés afin de laisser la place à la législation fédérale et éviter les contradictions et les interprétations.

Article 18 – Territoires protégés

Abrogé.

Article 19 – Territoire agricole

Abrogé.

Article 20 – Territoire à urbaniser

Abrogé.

Article 21 – Infrastructure et équipements

Abrogé.

Section 3 : Plans d'affectation cantonaux

Article 22 – Plans d'alignement cantonaux

Comme, d'une part, l'autorité compétente pour les dérogations aux alignements cantonaux est le DDTE (al. 4), et, d'autre part, qu'il est de plus en plus difficile de faire signer les conventions de précarité par les communes et les requérant-e-s avant l'octroi du permis de construire et impossible après, il est logique, plus simple et plus rapide que ce soit le DDTE qui statue sur la dérogation et sur la précarité directement dans sa décision avec une mention au registre foncier (RF), sans passer par la signature d'une convention qui n'offre pas plus de garantie qu'une mention au registre foncier (al. 3).

De plus, le SPCH s'occupe déjà de préparer les conventions pour le DDTE qui ensuite les propose à la signature du Conseil d'État.

Article 23 – Zones réservées cantonales

La prolongation de ce délai donne régulièrement lieu à interprétation. En effet, il est litigieux de pouvoir prolonger la durée de cette zone indéfiniment et il en résulte une insécurité juridique insatisfaisante. Il serait donc judicieux de fixer un délai de prolongation. Le canton du Jura fixe la prolongation de la durée de la zone à 3 ans au maximum. Il semble raisonnable de prolonger de 5 ans au maximum pour arriver à un maximum de 10 ans qui reste dans les limites de la jurisprudence pour éviter une expropriation matérielle (al. 1 et 3).

Par ailleurs, il est utile de préciser que l'abrogation d'une zone réservée doit intervenir selon la même procédure que son adoption pendant la durée de validité, alors que sa caducité peut être constatée par un simple arrêté du Conseil d'État à la fin de sa durée de validité, conformément à l'article 98 (al. 4 et 5).

Articles 25 – Procédure, Élaboration et mise à l'enquête

Il faut ajouter ici la participation de la population conformément à l'article 4 LAT (al. 6).

Articles 26 à 28 – Procédure, opposition, coordination, modifications du projet, sanction et caractère obligatoire

Le délai de 3 mois est inapplicable, puisque c'est le temps minimum pour procéder aux échanges d'écritures et convoquer la séance de conciliation, sans même envisager des demandes de prolongation de délai par les parties. Il est donc supprimé (art. 26, al. 3).

Il est également nécessaire d'apporter une précision à l'article 27, alinéa 2, afin de corriger le commentaire du rapport du Conseil d'État au Grand Conseil 05.028 du 22 juin 2005 (p. 7), qui dit ceci : « Cette solution [la modification de minime importance ne portant aucun préjudice aux propriétaires voisins apportée au plan à la suite d'oppositions ou de recours sans mise à l'enquête publique], est applicable au plan et non au règlement qui l'accompagne. En effet, après 10 ans de pratique de cette disposition, force est de constater qu'une « modification mineure ne portant aucun préjudice aux propriétaires voisins » peut tout à fait concerner également une petite adaptation du règlement ou d'autres documents du dossier, notamment informatiques (art. 27, al. 2).

Il est indispensable de préciser ici comment et quand les géodonnées sont validées et transmises au cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (CRDPPF) puisqu'elles entrent en vigueur en même temps que les plans eux-mêmes (art. 28, al. 2 et 3).

Article 29 – Procédure, Plan d'affectation équivalant à un permis de construire

L'article sur la caducité ayant été abrogé par la loi modifiant la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 30 août 2005 (Feuille officielle (FO) 2005 N° 70) avec effet au 1er janvier 2006, il est possible de réutiliser l'article 29 et donc d'en modifier la note marginale.

Les plans d'affectation cantonaux, notamment éolien, sont d'une telle précision qu'il est bien souvent superflu de prévoir une seconde procédure de mise à l'enquête publique pour l'octroi du permis de construire. Le présent projet propose donc que la procédure du plan d'affectation cantonal puisse valoir « permis de construire », en sanction préalable ou définitive, lorsque le projet est aussi précis qu'une telle sanction au sens de la loi sur les constructions (al. 1). La sanction définitive reste par contre de la compétence du conseil communal conformément à la loi sur les constructions lorsque le plan d'affectation cantonal équivaut uniquement à une sanction préalable (al. 2).

Le plan d'affectation cantonal reste un plan d'affectation et ne devient pas un permis de construire. Il demeure donc soumis aux règles des articles 25 à 30 LCAT, notamment sur ses règles d'adoption et sa durée de validité qui n'est pas limitée à 2 ans, mais à 5 ans pour sa fonction équivalente à un permis de construire (al. 3). La pose de perches-gabarits se fera donc dans le cadre de la procédure de plan d'affectation cantonal (al. 4).

Article 30a – Disponibilité de la zone à bâtir

Cette disposition constitue la base légale permettant aux mesures de garantie de la disponibilité des terrains constructibles au sens de l'article 15a LAT, qui sont prévues par les articles 47a et suivants P-LCAT, de s'appliquer également aux plans d'affectation cantonaux (al. 1). Elle permet de préciser qu'en présence d'une planification cantonale, les droits d'emption et de préemption appartiennent à l'autorité cantonale et subsidiairement à l'autorité communale (al. 2).

Section 4 : Remaniement parcellaire, rectification de limites, expropriation et libération de servitudes

Article 31 – Remaniement parcellaire, Introduction de la procédure

La procédure applicable est celle de la loi sur les améliorations structurelles dans l'agriculture²⁸ (LASA), du 10 novembre 1999.

Les modifications législatives proposées améliorent la coordination des remaniements parcellaires avec les mesures de l'aménagement du territoire et facilitent le recours à la contrainte pour les autorités, ce qui permettra d'amener les acteurs fonciers plus facilement à une solution contractuelle négociée.

La suppression de la condition « Si l'utilisation judicieuse du sol à des fins d'aménagement est compromise par une répartition parcellaire défavorable » améliore l'application de cette disposition. Le principe de proportionnalité permettra de limiter plus raisonnablement l'application de cet article que la formulation actuelle.

Article 31a – Remaniement parcellaire, Renvoi

Il manque la mention de l'abréviation de la LASA, il faut l'ajouter.

Article 31b – Remaniement parcellaire, Obligation de planifier

Le principe fondamental est la coordination des mesures d'aménagement du territoire et des mesures de remaniement parcellaire ou d'améliorations foncières, c'est pourquoi il doit figurer au début de l'article (al. 1).

Lorsqu'un remaniement parcellaire a lieu, il est indispensable de le coordonner avec la mesure d'aménagement du territoire correspondante. Il est donc indispensable d'effectuer le remaniement parcellaire en même temps que la mesure d'aménagement, car, une fois la mesure d'aménagement adoptée, il devient très compliqué de modifier la propriété foncière. Partant, l'alinéa 2 actuel est maintenu avec l'ajout du plan communal d'affectation des zones et la précision qu'il peut aussi s'agir d'une modification des planifications existantes.

À l'inverse, il est possible qu'une nouvelle mesure d'aménagement nécessite un remaniement parcellaire, mais ce n'est pas toujours le cas. En effet, la propriété foncière peut déjà être favorable à la mesure d'aménagement. C'est pourquoi l'alinéa 3 n'est que potestatif.

Article 31c à 31g – Rectification de limite (art. 6 à 10 RELCAT)

La procédure de rectification de limite se trouve actuellement dans le RELCAT et elle n'est pas coordonnée avec les autres procédures (art. 6 à 10 RELCAT). Pour jouir d'une base légale suffisante, elle doit figurer dans la LCAT et non pas dans le RELCAT ; par ailleurs, les articles 125 et 126 LCAT relatifs aux recours contre les décisions du conseil communal sont coordonnés avec cette modification. Le présent projet propose donc de supprimer les articles 6 à 10 RELCAT et de les intégrer à l'article 31f LCAT.

Les 3 ares de l'article 31d ont été adaptés et augmentés à 500 m².

²⁸ RSN 913.1

Article 32a – Libération de servitudes

Cette procédure, inspirée des lois jurassiennes et bernoises paraît utile pour permettre plus facilement d'éliminer les servitudes de droit privé qui font obstacle à l'utilisation rationnelle du sol et qui sont contraires à des prescriptions impératives en matière de construction. Il s'agit concrètement d'un cas d'application du droit d'expropriation pour cause d'utilité publique. Mais le fait de préciser dans la LCAT que la suppression des servitudes contraires à des prescriptions du droit des constructions ou de l'aménagement du territoire et de celles qui font obstacle à une utilisation rationnelle du sol est d'intérêt public, permet d'éviter la procédure de la déclaration d'utilité publique de la LEXUP et de passer directement à la procédure d'expropriation (art. 4 et 12 LEXUP). Les servitudes de restriction ou d'interdiction de bâtir sont principalement visées ainsi que les servitudes qui imposent un type de construction qui n'est pas conforme au droit public des constructions et de l'aménagement du territoire.

Section 5 : Compensation, contribution et indemnisation

Article 34 – Compensation, contribution et indemnisation, avantage

Actuellement, seul le passage de la zone agricole à la zone à bâtir est taxé. Le terme « durable » permet d'éviter de taxer les affectations provisoires ou pour un projet particulier si celui-ci ne se réalise pas. Il pourra être précisé dans le RELCAT afin d'éviter toute confusion et devra correspondre à une durée d'au moins 15 ou 20 ans. (al. 1, let. a).

Le passage d'une zone d'utilisation différée (ZUD), qui est juridiquement une zone agricole (ZA), à une zone à bâtir ou à une zone spécifique est manifestement un avantage majeur et donc soumis à la contribution de plus-value. C'est pourquoi il paraît opportun de préciser que les changements en question sont expressément soumis à la contribution de plus-value (al. 1, let. b).

Il en va de même du passage d'une zone à bâtir non constructible, à constructibilité restreinte ou de faible valeur (ZUP, ZV, ZTDSL, ...) à une « véritable » zone constructible. En effet, ces situations sont clairement des « avantages majeurs » qui doivent faire l'objet du prélèvement de la contribution de plus-value. C'est ce que proposent la lettre c de l'alinéa 1.

Finalement, l'augmentation conséquente d'au moins 50 % des droits à bâtir d'un bien-fonds, sans aucun changement d'affectation, est également taxée dans les limites qui seront définies plus précisément par le Conseil d'État (let. d).

Quant au calcul de la plus-value, il y a un risque que la valeur de marché des terrains nouvellement classés corresponde déjà à la valeur du terrain juste avant l'acte de classement. Si un tribunal venait à interpréter l'actuel article 34, alinéa 2 à la lettre, la plus-value serait plus ou moins toujours proche de zéro, ce qui ne correspond avec certitude pas au sens réel de cette prescription. Afin d'éviter ce risque d'interprétation, l'article en question a été modifié en axant le fait déterminant pour le calcul de la plus-value non pas sur la temporalité « avant et après » la mesure d'aménagement, mais sur la cause « avec ou sans » la mesure d'aménagement. Il est également utile de préciser que le classement d'un bien-fonds de la zone agricole à la zone d'utilisation différée n'est pas constitutif d'un avantage majeur (al. 3).

Article 35 – Contribution de plus-value, montant

Dans le contexte du redimensionnement des zones à bâtir du canton et après une analyse des conséquences des dézonages, il est opportun d'augmenter le taux de 20 % à 30 % pour tous les cas de taxation de la plus-value. Pour les zones de parc éolien et les zones d'extraction de matériaux, qui ne participent pas directement au dimensionnement de la zone à bâtir et qui sont imposées par leur destination, le taux actuel de 20 % continuera de s'appliquer aux planifications qui seront adoptées pendant les 10 ans qui suivront l'entrée en vigueur de la présente loi.

L'alinéa 2 a simplement été repris et sa rédaction améliorée. Au surplus, il s'agit du rappel de l'article 5, alinéa 1^{sexies} LAT.

L'alinéa 3 est la concrétisation de l'article 5, alinéa 1^{quater} LAT. Le délai choisi de 5 ans est le même que celui des cantons de Saint-Gall et Schaffhouse. Le canton de Berne a retenu 2 ans et les cantons du Jura et du Valais 3 ans.

Article 36 – Contribution de plus-value, décision

Cette disposition précise quelle est la personne débitrice de la contribution de plus-value et rappelle qu'en présence de plusieurs débitrices ou débiteurs, ils sont solidairement responsables (al. 2 et 3).

Finalement, il est utile de préciser que le délai de prescription se calcule conformément à la législation fiscale cantonale (art. 186, al. 4 de la loi sur les contributions directes²⁹ (LCdir), du 21 mars 2000).

Article 36a – Contribution de plus-value, contrat

À l'instar de plusieurs cantons, le présent projet propose d'introduire une base légale pour un prélèvement de la plus-value par voie contractuelle ou sur la base de contrats de droit administratif établis par les communes. Toutefois, cette solution contractuelle ne peut pas être la seule possibilité de taxation de la plus-value car les particuliers ne peuvent pas être contraints de signer un contrat.

Article 37 – Contribution de plus-value, Exigibilité et perception

Le droit neuchâtelois prévoit actuellement que le délai de perception de la taxe est fixé par le DDTE et que ce dernier peut en différer la perception pour de justes motifs. Cette disposition est maintenue, ce que permet l'article 5 LAT (al. 1 et 2).

Les notions d'aliénation et de construction et les délais de perception sont complétés et précisés en prenant pour exemple les législations des cantons voisins (al. 3).

Il s'agit d'une précision utile, mais pas indispensable, pour les aliénations et constructions partielles des biens-fonds soumis à la taxe (al. 4).

Il s'agit d'une précision utile pour légitimer la pratique du DDTE en matière d'octroi de délais supplémentaires et de facilités de paiement (al. 5).

Il faut une base légale pour prélever et justifier cet intérêt qui ne court que depuis l'exigibilité de la créance (al. 6).

Article 37a – Contribution de plus-value, Dispense

La seule zone dans laquelle la garantie qu'une opération immobilière vise un but d'intérêt général est donnée durablement est la zone d'utilité publique. L'exemption ne concernera donc que ce type de zone (let. a).

Il s'agit de formaliser dans la loi et de préciser dans le RELCAT les seuils pour la taxation (let. b).

Article 37b – Mentions et inscriptions au registre foncier

Comme l'hypothèque légale n'est inscrite au registre foncier qu'une fois que la décision de taxation est entrée en force, il est indispensable de faire inscrire au registre foncier des mentions informatives dès le début de la procédure de planification, soit juste avant la mise à l'enquête publique des plans, au moment de la signature du chef ou de la cheffe du DDTE ainsi que dans les cas où la perception est différée dans le temps (al. 1).

Le paiement de la contribution de plus-value est garanti par une hypothèque légale. Celle-ci est de premier rang, en concours avec les autres hypothèques légales de droit public, et prime tout autre gage immobilier (al. 2).

Il s'agit d'une précision utile, mais pas indispensable (al. 3).

²⁹ RSN 631.0

Article 38 – Inconvénient

L'affectation d'une ZB en ZUD pour une durée ne dépassant pas 15 ans n'est pas un cas d'expropriation matérielle pouvant engendrer une indemnité. Ce n'est que lors de la confirmation de l'affectation en ZA que l'indemnisation est possible (al. 2).

Dans la même logique, une ZUD qui n'a jamais été en ZB et qui est déclassée en ZA n'est pas un cas d'expropriation matérielle (al. 3). L'alinéa 4 est une précision utile, mais pas indispensable (al. 4).

Article 39 – Indemnisation

Il faut prévoir l'indemnisation par contrat de droit administratif afin que les communes puissent négocier en cas de demande d'indemnité fondée (al 2). Dans ces cas, la signature du contrat par le département est indispensable pour obtenir une subvention du fonds d'aménagement du territoire (al. 3).

Le nouvel alinéa 4 est simplement l'ancien alinéa 2.

Article 40 – Fonds cantonal, Création et moyens financiers

L'annuité budgétaire qui devait être versée au fonds ne l'a jamais été. Il s'agit donc de mettre cet article en conformité avec la réalité en supprimant la lettre b et en remaniant cet article.

Article 41 – Fonds cantonal, affectation

Vu l'article 36a LCAT, cette affectation du fonds doit être ajoutée afin de donner une base légale claire et solide aux contrats de droit administratif qui seront conclus (art. 41, al. 1, lettre a_{bis} LCAT).

La lettre c de l'article 41 LCAT apporte une précision afin d'être parfaitement conforme avec l'article 5, alinéa 1^{er} LAT.

La présente disposition propose de fixer un taux de soutien à 100 % pour les révisions globales du plan communal d'affectation des zones adoptées par le Conseil général dans un délai de 5 ans dès l'approbation du plan directeur cantonal par le Conseil fédéral ainsi que pour les cas prévus à l'article 38, alinéa 3 P-LCAT, qui sont des situations qu'il faut pouvoir considérer dans le taux de 100 % même si l'expropriation matérielle devait intervenir effectivement dans le cadre de la modification ultérieure du plan d'affectation des zones. Ensuite, le taux est réduit à 75 % pour les de révisions générales et partielles du plan d'affectation des zones ultérieures au délai de 5 ans précités et les autres mesures d'aménagement. La signature d'une convention entre le Conseil d'État et la commune ou des circonstances particulières peuvent seules justifier des taux différents (al. 2). Pour garder de la souplesse, le Conseil d'État devra fixer plus précisément le taux de la participation du fonds, en particulier pour les lettres a_{bis}, b et c de l'alinéa 1.

CHAPITRE 3 - Dispositions d'aménagement du territoire communal

Section 1 : Généralités

Article 43 – Plans d'affectation communaux

L'actuel article 43 ne mentionne pas tous les instruments d'aménagement communal. Il est enrichi en mentionnant clairement les plans d'affectation communaux (al. 2).

Article 43a – Politique foncière des communes

Cet article permet de demander aux communes de prévoir une politique foncière (al. 1).

Il s'agit de la concrétisation de l'article 15a LAT qui doit s'inscrire dans la politique foncière communale (al. 2).

Article 44 – Plans directeurs communaux et projet de territoire

Les plans directeurs régionaux et les projets de territoire sont élaborés par toutes les communes de la région et approuvés par le Conseil d'État. En plus des plans directeurs régionaux, les communes peuvent se doter d'un ou de plusieurs plans directeurs

communaux sur tout ou partie de leur territoire en tenant compte des plans directeurs régionaux et bien sûr du plan directeur cantonal. Ces plans directeurs communaux et projet de territoire doivent être élaborés par un urbaniste ou un aménagiste inscrit au registre. Ils sont ensuite adoptés par le Conseil communal après l'approbation du DDTE, à l'exception du programme d'équipement qui est adopté par le Conseil général (al. 1 à 3).

Section 2 : Plan d'aménagement local

Article 45 – Définition

Il s'agit uniquement de mettre à jour des termes utilisés en coordination avec le RA-type et la LAT.

Article 46 – Contenu

Le contenu du PAL est précisé par tous les instruments qui le composent, par les informations qui doivent se trouver sur le plan communal d'affectation des zones et par les géodonnées sur lesquelles il se fonde (al. 1, 2 et 3). Pour tenir compte de la diversité des situations et de la taille des communes, seuls les instruments absolument indispensables sont obligatoires dans tous les cas, alors que les autres documents, comme la pré-étude, le projet de territoire ou les plans directeurs cantonaux, seront exigés par le canton de cas en cas en fonction des circonstances (al. 4).

Article 47 – Zone à bâtir, Définition et délimitation

La note marginale et l'alinéa 1 sont adaptés puisque la zone d'urbanisation est appelée zone à bâtir dans la LAT.

Article 47a – Zone à bâtir, Disponibilité

L'alinéa 1 rappelle l'article 15, alinéa 4, lettre d LAT. Il n'est pas indispensable, mais il est très utile et introduit judicieusement cet article.

Quant à l'alinéa 2, il s'agit du principe et de la base légale de l'obligation de construire légale ou contractuelle.

Finalement, l'alinéa 3 consiste en la base légale générale et en un rappel des instruments à disposition des communes pour garantir la disponibilité des terrains.

Article 47b – Zone à bâtir, Obligation de construire et droits d'emption légaux

Cette disposition introduit une obligation de construire dans les 10 ans suivant la date d'entrée en vigueur du plan d'affectation qui délimite un périmètre de sites stratégiques reconnus par le plan directeur cantonal à l'exclusion des pôles de développement économique et dans les 5 ans dans les pôles précités. La mise en œuvre de cette obligation de construire est garantie par un droit d'emption légal qui s'exerce comme une expropriation selon les dispositions de la loi sur l'expropriation. Cette disposition est inspirée des dispositions des cantons voisins, à la différence qu'elle ne crée pas une nouvelle procédure pour sa mise en œuvre (cf. art. 45b, al. 2 LCAT-JU et art. 46, al. 3 LATeC-FR), mais s'appuie sur la procédure existante de l'expropriation, (art. 47b, al. 1, 4 et 5 P-LCAT).

À l'instar des zones d'utilité publique, ce droit est mentionné au registre foncier afin d'assurer une publicité suffisante (al. 2).

Il est utile et pratique de prévoir expressément que le délai de l'obligation de construire peut être prolongé par le département pour de justes motifs uniquement (al. 3).

La commune, respectivement le canton, devra mettre le bien-fonds à disposition pour la construction par exemple en le transférant à un tiers ou par l'intermédiaire d'un droit de superficie. Ce transfert devra prévoir un droit de réméré avec l'obligation contractuelle de construire dans un bref délai. Par ailleurs, il n'est pas exclu que la collectivité publique construise elle-même sur le terrain en question (al. 6).

Article 47c – Zone à bâtir, Droits de préemption légaux

Comme pour les zones d'utilité publique, le droit de préemption légal permet de compléter le droit d'emption légal menant à l'expropriation.

Article 47d – Zone à bâtir, Obligation de construire et droits d'emption contractuels

Il s'agit d'introduire par cet article les bases légales pour le contrat de droit administratif prévoyant l'obligation de construire dans un bref délai, plus court donc que celui de 10 ans, ainsi que les objectifs et les principes que ces contrats devront respecter.

Article 47e – Zone à bâtir, Mise en zone pour un projet particulier

La mise en zone à bâtir pour un projet particulier sera soumise à une condition résolutoire consistant en un délai de 2 ans dès l'entrée en vigueur de la modification du plan d'aménagement local pour commencer l'exécution du projet. Il n'est pas prévu de reprendre la notion de gros œuvre rencontrée dans certaines législations d'autres cantons, dans la mesure où l'article 37, alinéa 2 de la loi sur les constructions définit quand est-ce que l'on peut considérer que « l'exécution du projet a commencé » (al. 1).

Il faut prévoir une base légale pour que ce délai puisse être prolongé par le canton pour de justes motifs et après coordination avec la commune pour la validité du permis de construire (al. 2).

Cet alinéa précise que le retour en zone agricole est effectif sans aucune procédure conformément au nouvel article 98 qui fait exception à la règle générale de l'article 99 LCAT. Le Conseil d'État qui sanctionne la mesure n'aura qu'à constater le retour en zone agricole par un simple arrêté (al. 3).

Cet alinéa, qui est également prévu par les autres cantons, permet de faire inscrire des charges foncières et de demander des garanties financières au cas où des travaux auraient débuté sans toutefois avoir été menés à leur terme (al. 4).

Article 48 – Quartiers durables

Il s'agit d'introduire les bases légales et une délégation de compétence valable pour la définition des quartiers durables et des bonus qui peuvent leur être octroyés. Le Conseil d'État devra définir ce qu'il entend par quartiers durables. Ce bonus ne fait pas l'objet d'un prélèvement de la contribution de plus-value car l'octroi de ce bonus n'est pas connu lors de la mise en zone à bâtir ou du changement d'affectation, mais uniquement lors de la délivrance du permis de construire. Par ailleurs, il n'est pas cumulable avec le bonus de la loi cantonale sur l'énergie. Comme ce dernier, il est accordé soit par une décision spéciale du DDTE selon la procédure prévue en matière de dérogation par la loi sur les constructions, soit fixé dans le règlement d'aménagement ou une planification de détail ad hoc.

L'ancien article 48 relatif à l'interdiction temporaire de bâtir ne peut pas être maintenu et n'a plus de raison d'être, dans la mesure où la disponibilité des biens-fonds sis en zone à bâtir doit être juridiquement garantie. Par conséquent, un bien-fonds sis en zone à bâtir qui est utilisé pour l'agriculture ou la viticulture et qui est indispensable à l'activité d'une exploitation agricole ou viticole, ne devrait pas être maintenu en zone à bâtir, mais devrait soit être réaffecté à la zone agricole ou placé en zone d'utilisation différée.

Articles 49 à 51 – Zones d'utilité publique

Le droit d'exproprier en zone d'utilité publique communale est réservé à la commune. Par contre, le droit de préemption est également attribué au canton dans les ZUP au cas où la commune renonce à agir et que le canton a des besoins pour un projet d'importance cantonale. Par ailleurs, le droit d'expropriation en ZUP est étendu aux biens-fonds nécessaires à l'équipement des zones d'utilité publique qui ne se situeraient pas dans la même zone.

Articles 51a – Zones d'utilité publique, Plan d'affectation cantonal

Lorsque les zones d'utilité publique sont créées, modifiées ou réglementées par un plan d'affectation cantonal, donc pour des projets d'utilité publique qui ont des incidences spatiales d'importance régionale, cantonale ou nationale, le droit d'expropriation et le

droit de préemption prévu aux articles 50 et 51 LCAT sont exercés exclusivement par le canton.

Article 52 – Zones d'utilisation différée

Il est utile de préciser que la ZUD reste inconstructible et soumise aux règles de la ZA jusqu'à l'entrée en vigueur de sa mise en zone à bâtir.

Article 53 – Zones spécifiques

Il s'agit de quelques corrections orthographiques en coordination avec le RA-type et de l'ajout de quelques zones spécifiques à titre d'exemple.

Article 54 – Zones agricole et viticole, définition

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, est considérée comme tributaire du sol, une exploitation ou communauté d'exploitation partielle ou complète qui couvre au moins 70 % de ses besoins en matières sèches par sa propre production (selon les normes Suisse Bilanz). Cette précision semble très judicieuse en ajoutant un alinéa 3 (RUCH, Commentaire LAT, art. 16a n° 14 et les références citées; ATF 133 II 370, considérant 4.4).

Article 56 – Zone à protéger

Les termes utilisés dans cette disposition ont été adaptés au RA-type et à la légende-type.

Article 56a – Espace réservé aux eaux

Il s'agit d'introduire une base légale afin de prévoir ces zones qui découlent de la législation sur la protection des eaux et qui sont prévues par le RA-type.

Article 57 – Zones réservées

La durée de la prolongation de la zone réservée ne peut être que de 5 ans et doit suivre la même procédure que pour son adoption (al. 3).

Son abrogation suit la même procédure que son adoption sauf si elle arrive à l'échéance de la durée pour laquelle elle avait été adoptée ou prolongée. Dans ce dernier cas, son abrogation suit la procédure de l'article 98 qui consiste en une décision constatatoire du Conseil d'État (al. 4 et 5).

Article 57a – Protection des sites bâtis

Il s'agit d'adapter cet article aux termes du RA-type et de le coordonner avec la législation sur la protection du patrimoine culturel.

Article 58 – Concordance des plans

Cette disposition est redondante avec l'article 46 et les dispositions légales fédérales, l'article 58 est donc abrogé.

Articles 58a à 58d – Dangers naturels

Ces dispositions concrétisent la compétence du canton définie par la fiche de coordination U_18 du PDC adoptée en 2011 et approuvée par la Confédération en 2013. Elles permettent ainsi d'ancrer les principes fondamentaux de répartition des compétences, de responsabilité et de financement du plan directeur cantonal dans la loi.

Article 59 – Dispositions du plan

Le type d'habitat ne sera plus obligatoire dans toutes les zones d'habitation (al. 1, let a et al. 2 let. o). Les termes « zone d'ancienne localité ou zones similaires » n'existeront plus dans la nouvelle légende-type du RA-type (al. 1, let. b et al. 2, let. n). Il faut également remplacer le terme « plan d'aménagement » par « plan communal d'affectation des zones » (al. 1) et « zone d'urbanisation » par « zone à bâtir » (al. 2, let. i).

L'offre en appartements avec encadrement pour personnes âgées n'est pas suffisante et les objectifs de création de tels logements ne sont pas atteints. Il est donc indispensable

que, lors de la prochaine révision de leur plan communal d'affectation des zones, les communes puissent prévoir une part minimale d'appartements avec encadrement répondant aux critères légaux, en particulier pour les appartements aux normes de la législation sur les prestations complémentaires. Concrètement, cela se traduit par une nouvelle lettre p à l'article 59, alinéa 2. Par ailleurs, la possibilité préexistante d'inciter à une part de logements à loyer modéré a été élargie aux logements à loyer abordable reconnus d'utilité publique (let g). Il faut relever qu'il est possible de fixer les parts prévues à l'article 59 soit avec un pourcentage minimum, soit en définissant une fourchette comprenant un pourcentage minimum et un pourcentage maximum.

Articles 60 et 61 – Réexamen périodique du plan

Il ne s'agit pas uniquement de réexaminer le plan communal d'affectation des zones, mais l'ensemble des documents qui composent le PAL, donc également, le cas échéant, le projet de territoire, les plans directeurs communaux, et dans tous les cas le rapport, le plan et le règlement ainsi que le programme d'équipement. Par contre, le réexamen desdits documents ne veut pas forcément dire qu'ils doivent tous être adaptés et révisés.

Articles 62 à 64a – Constructions ou installations hors de la zone à bâtir

Il s'agit encore de simplifier les dispositions en renforçant l'article 62 et en renvoyant au surplus à la LAT et à l'OAT.

Section 3 : Plans spéciaux

Articles 65 à 67 – Définition, Élaboration et Contenu

Il s'agit de modifier les articles en question pour permettre l'utilisation du plan spécial pour des projets particuliers qui n'avaient pas été prévus par le plan d'aménagement local et qui nécessitent des dérogations qui vont plus loin que l'article 40 LConstr.

La solution retenue est inspirée de la législation vaudoise qui prévoit que « le plan spécial peut s'écarter des normes du plan d'affectation, à condition de respecter les objectifs d'aménagement du plan d'aménagement communal » (art. 66 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du canton de Vaud³⁰ (LATC-VD), du 4 décembre 1985).

Article 68 – Regroupement des constructions

L'inscription de la mention d'inconstructibilité doit pouvoir être exigée par le Conseil d'État pour la sanction du plan spécial (ou du plan de quartier art. 80 LCAT) et non seulement par les autorités lors de l'examen du permis de construire (al. 4). En effet, la surface devient inconstructible dès l'entrée en vigueur du plan, c'est-à-dire dès la publication de la sanction du Conseil d'État dans la Feuille officielle. Il s'agit aussi de respecter la publicité du registre foncier et du cadastre de restriction de droit public à la propriété foncière de renseigner correctement les acteurs et actrices du marché immobilier.

Articles 69 et 70 – Centres d'achat

Un plan spécial et une notice d'impact sur l'environnement seront nécessaires conformément au plan directeur cantonal, dès qu'un projet générera plus de 2'000 déplacements par jour ou 400 camions (art. 69, al. 4). De plus, afin d'économiser et d'utiliser rationnellement les zones commerciales du canton, il sera désormais obligatoire de prévoir au moins 80 % des places de stationnement des centres d'achat soumis à plan spécial en ouvrages. Les parkings devront donc soit être construits dans le sous-sol, soit dans le corps des bâtiments du centre d'achat (art. 70, al. 3).

³⁰ RSV 700.11

Article 70a – Plan spécial équivalant à un permis de construire

Les plans spéciaux sont parfois d'une telle précision qu'il est bien souvent superflu de prévoir une seconde procédure de mise à l'enquête publique pour l'octroi du permis de construire. Le présent projet propose donc que la procédure du plan spécial puisse valoir « permis de construire », en sanction préalable ou définitive, lorsque le projet est aussi précis qu'une telle sanction au sens de la loi sur les constructions (al. 1). La sanction définitive reste par contre de la compétence du Conseil communal conformément à la loi sur les constructions lorsque le plan spécial équivaut uniquement à une sanction préalable (al. 2).

Le plan spécial reste un plan d'affectation et ne devient pas un permis de construire. Il demeure donc soumis aux règles des articles 89 à 99a LCAT, notamment sur ses règles d'adoption et sa durée de validité qui n'est pas limitée à 2 ans, mais à 5 ans pour sa fonction équivalente à un permis de construire (al. 3). La pose de perches-gabarits se fera donc dans le cadre de la procédure de plan spécial (al. 4).

Section 4 : Plans d'alignement communaux

Articles 71 à 76

Adaptation de la terminologie à la LConstr. (art. 74, al. 1 et 2).

Articles 75 et 77 – Effets, Transformations et agrandissements

Comme, d'une part, l'autorité compétente pour les dérogations aux alignements est le DDTE (75 al. 2), et, d'autre part, qu'il est de plus en plus difficile de faire signer les conventions de précarité par les communes et les requérant-e-s avant l'octroi du permis de construire et impossible après (77, al. 1 et 2), il est logique, plus simple et plus rapide que ce soit le DDTE qui statue sur la dérogation et sur la précarité directement dans sa décision avec une mention au RF, sans passer par la signature d'une convention qui n'offre pas plus de garantie qu'une mention au registre foncier.

De plus, le SPCH s'occupe déjà de préparer les conventions pour le département qui ensuite les soumet à la signature du Conseil d'État.

Section 5 : Plans de quartiers et plans de lotissement

Article 79 - Définition

Il s'agit uniquement d'adaptations à la terminologie du RA-type et de la légende-type (al. 2, 3 et 4).

Articles 82 - Élaboration

Il s'agit uniquement d'adaptations à la terminologie du RA-type et de la légende-type (al. 2 et 3).

Article 83a – Plan de quartier et plan de lotissement valant permis de construire

Les plans de quartier et les plans de lotissement sont parfois d'une telle précision qu'il est bien souvent superflu de prévoir une seconde procédure de mise à l'enquête publique pour l'octroi du permis de construire. Le présent projet propose donc que la procédure du plan de quartier ou de lotissement puisse valoir « permis de construire », en sanction préalable ou définitive, lorsque le projet est aussi précis qu'une telle sanction au sens de la loi sur les constructions (al. 1). La sanction définitive reste de la compétence du Conseil communal conformément à la loi sur les constructions lorsque le plan de quartier équivaut uniquement à une sanction préalable (al. 2).

Le plan de quartier ou de lotissement reste un plan d'affectation et ne devient pas un permis de construire. Il demeure donc soumis aux règles des articles 89 à 99a LCAT, notamment sur ses règles d'adoption et sa durée de validité qui n'est pas limitée à 2 ans, mais à 5 ans pour sa fonction équivalente à un permis de construire (al. 3). La pose de perches-gabarits se fera donc dans le cadre de la procédure de plan de quartier ou de lotissement (al. 4).

Section 6 : Expropriation

Article 84 – Expropriation matérielle, Principe

Les propriétaires disposant de toute la procédure d'aménagement pour se rendre compte, évaluer, appréhender et négocier l'expropriation matérielle, le délai de prescription de 10 ans de l'action en paiement est réduit à 2 ans.

Article 85 – Expropriation matérielle, Mention au registre foncier

Le service doit pouvoir mentionner les indemnités versées par le fonds afin notamment de laisser une trace en cas de demande de nouvelle affectation du bien-fonds en zone à bâtir. Il pourrait en effet demander le remboursement de l'indemnité si le bien-fonds venait à être remis en zone à bâtir (al. 1, let. c).

Article 86 – Expropriation formelle, Principe

Le canton doit pouvoir entreprendre l'expropriation en lieu et place de la commune qui refuserait d'agir (al. 2).

Il est utile de préciser que les cas de l'article 47b sont considérés comme étant d'utilité publique et sont des cas particuliers d'expropriation formelle auxquels les conditions générales des articles 86, alinéa 1 et 87, alinéas 1 et 2 ne s'appliquent pas (al. 4).

Article 87 – Expropriation formelle, Conditions

La condition de l'offre insuffisante est juridiquement indéterminée et ménage une trop grande marge d'interprétation, elle est donc supprimée (al. 1).

Le seuil de l'ancien alinéa 3 est abaissé à 2'000 m² pour être cohérent avec l'inventaire de surfaces non construites et le potentiel constructible des zones à bâtir déterminé selon la méthode Raum+ qui utilise le chiffre de 2000 m². Quant à la notion de « dégagement raisonnable de l'immeuble », elle n'est pas justifiée puisque les terrains non construits concernés par une expropriation doivent mesurer au moins 2'000 m² (al. 3).

Il en va de même de l'usage du terrain pour des besoins personnels ou familiaux qui n'a pas lieu d'être puisque les surfaces concernées mesurent plus de 2'000 m², ce qui est largement suffisant pour un dégagement (al. 3).

Par contre, le développement prévisible et proportionné d'une entreprise industrielle ou commerciale et la mise en vente prochaine du bien-fonds pour la construction sont les deux conditions qui peuvent être maintenues (al. 3).

Finalement, la condition liée à l'interdiction temporaire de bâtir de l'article 48 n'a plus à être mentionnée puisqu'elle a été supprimée.

Article 88 – Expropriation formelle, Mesures d'exécution

Il s'agit de préciser les mesures d'exécution de l'expropriation formelle, notamment la mise à disposition par un droit de superficie (al. 2).

Section 7 : Procédure d'adoption et de sanction des plans d'affectation

Article 89 - Plans communaux d'affectation des zones, plans spéciaux et plans d'alignement, Personnes autorisées à établir des dossiers pour les mesures de planification

Il s'agit d'adapter la note marginale et la disposition elle-même au RA-type et de préciser le format des documents et des géodonnées (al. 2).

Article 90 - Plans communaux d'affectation des zones, plans spéciaux et plans d'alignement, Envoi des plans

Il se justifie de préciser et de légaliser la pratique actuelle pour le dépôt et l'envoi des plans dans la LCAT.

Article 91 - Plans communaux d'affectation des zones, plans spéciaux et plans d'alignement, Circulation des plans et préavis du département

Il s'agit de préciser les étapes de la procédure actuelle sans la modifier, notamment concernant le lien entre le préavis de synthèse du service, inexistant dans la loi, et celui du DDTE qui est une signature après vérification du dossier.

Article 92 – Plans communaux d'affectation des zones, plans spéciaux et plans d'alignement, Vote du Conseil général

Le terme « projet » n'est pas utilisé ailleurs dans la loi, il n'est donc pas logique de l'utiliser ici (al. 1).

Article 93 – Plans communaux d'affectation des zones, plans spéciaux et plans d'alignement, Mise à l'enquête publique

Selon l'alinéa 3 de cette disposition, les autorités doivent envoyer un avis personnel au propriétaire touché par le plan et dont l'adresse est connue « en sus » et pendant l'enquête publique dudit plan. Ainsi, « si le plan ne concerne qu'une partie peu importante du territoire communal » un avis personnel doit être envoyé pendant l'enquête publique aux propriétaires touchés par le plan et dont l'adresse est connue. Selon la doctrine et la jurisprudence, l'avis personnel n'est une obligation que s'il est prévu par le droit cantonal et ce procédé ne devrait être utilisé que lorsque le cercle des personnes touchées est déterminé de façon très précise, donc dans des cas de modifications concernant une petite partie du territoire et très peu de propriétaires. Or, cette délimitation correspond parfaitement à la modification mineure introduite à l'article 99a LCAT et entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2017. Cette disposition prévoit l'avis personnel en lieu et place de l'enquête publique dans les cas de modifications de minime importance. L'alinéa 3 est donc supprimé dans la mesure où l'actuel article 99a LCAT relatif aux modifications mineures joue le même rôle et remplit les mêmes objectifs.

Finalement, il s'agit d'ajouter la participation de la population à l'élaboration des plans, conformément à l'article 4 LAT (al. 6).

Article 94 – Plans communaux d'affectation des zones, plans spéciaux et plans d'alignement, Opposition

Il est irréalisable de traiter les oppositions dans les 3 mois en respectant le droit d'être entendu des opposant-e-s et des autres parties, spécialement lorsque les opposant-e-s sont représenté-e-s par des mandataires professionnels (al. 3).

Article 95 – Plans communaux d'affectation des zones, plans spéciaux et plans d'alignement, Modification du projet

Selon le rapport du Conseil d'État au Grand Conseil 05.028 du 22 juin 2005 (p. 7), « Cette solution [la modification de minime importance ne portant aucun préjudice aux propriétaires voisins apportée au plan à la suite d'oppositions ou de recours sans mise à l'enquête publique], est applicable au plan et non au règlement qui l'accompagne. Or, après 10 ans de pratique de cette disposition, force est de constater qu'une « modification mineure ne portant aucun préjudice aux propriétaires voisins » peut tout à fait concerner également une petite adaptation du règlement ou d'autres documents du dossier, notamment informatiques. Il est donc utile d'apporter cette précision afin de corriger le commentaire du rapport précité (al. 2).

Article 96a – Plans communaux d'affectation des zones, plans spéciaux et plans d'alignement, Caractère obligatoire et sanction

Il est indispensable de préciser ici comment et quand les géodonnées sont validées et transmises au cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (CRDPPF) puisqu'elles entrent en vigueur en même temps que les plans eux-mêmes.

Article 96b – Plans communaux d'affectation des zones, plans spéciaux et plans d'alignement, Non-entrée en matière du département

Comme le Conseil communal pour le plan de quartier (art. 107d LCAT), le département doit pouvoir s'opposer et refuser d'entrer en matière sur l'adoption, la révision, la modification ou l'abrogation d'un plan communal d'affectation des zones, d'un plan spécial ou d'un plan d'alignement. Pour cela, il rend une décision pouvant faire l'objet d'un recours au Conseil d'État. Pour des questions d'efficacité et d'économie de procédure, avant que le département ne rende sa décision, le service établit son préavis de synthèse et le plan est mis à l'enquête publique. Par contre, le département ne peut pas signer le plan puisqu'il a l'intention de le refuser.

Article 97 – Plans communaux d'affectation des zones, plans spéciaux et plans d'alignement, Autres plans

Cet article a besoin d'une adaptation terminologique pour être coordonné avec le RA-type (al. 1).

Par ailleurs, le plan d'alignement doit être adopté simultanément au plan communal d'affectation des zones lorsque l'ordre contigu est prévu pour un secteur, afin de s'assurer que le plan soit exécutoire et que les permis de construire soient délivrables dès sa sanction.

Article 98 – Plans communaux d'affectation des zones, plans spéciaux et plans d'alignement, Caducité du plan lors de mise en zone pour un projet particulier

Il s'agit de permettre le retour « automatique » en zone agricole de zones à bâtir affectées pour des projets particuliers (art. 47 e) et l'annulation « automatique » des zones réservées à leur échéance (art. 23 et 57) sans suivre l'ensemble de la procédure. Un simple arrêté du Conseil d'État sera en effet suffisant.

Article 99 – Plans communaux d'affectation des zones, plans spéciaux et plans d'alignement, Révision

Cette disposition prévoit d'une part les modifications mineures de l'article 99a, et d'autre part réserve l'exception à la règle prévue à l'article 98.

Articles 102 à 104 – Plans de quartier

Il s'agit de préciser les étapes de la procédure actuelle sans la modifier, notamment concernant le lien entre le préavis de synthèse du service, inexistant dans la loi, et celui du DDTE qui n'est qu'une signature après vérification du dossier.

Article 105 – Plans de quartier, Mise à l'enquête

Pour les plans de quartier également, il faut mentionner la participation de la population à l'élaboration des plans, conformément à l'article 4 LAT (al. 5).

Article 106 – Plan de quartier - Opposition

Il est irréalisable de traiter les oppositions dans les 3 mois en respectant le droit d'être entendu des opposant-e-s et des autres parties, spécialement lorsque les opposant-e-s sont représenté-e-s par des mandataires professionnels (al. 3).

Article 107 – Plan de quartier - Modifications

Selon le rapport du Conseil d'État au Grand Conseil 05.028 du 22 juin 2005 (pp. 7 et 8), « Cette solution [la modification de minime importance ne portant aucun préjudice aux propriétaires voisins apportée au plan à la suite d'oppositions ou de recours sans mise à l'enquête publique], est applicable au plan et non au règlement qui l'accompagne. Or, après 10 ans de pratique de cette disposition, force est de constater qu'une « modification mineure ne portant aucun préjudice aux propriétaires voisins » peut tout à fait concerner également une petite adaptation du règlement ou d'autres documents du dossier, notamment informatiques. Il est donc utile d'apporter cette précision afin de corriger le commentaire du rapport précité (al. 2).

Articles 107c – Plans de quartier, caractère obligatoire et sanction

Il est indispensable de préciser ici comment et quand les géodonnées sont validées et transmises au cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (CRDPPF) puisqu'elles entrent en vigueur en même temps que les plans eux-mêmes.

Section 8 : Équipement, contributions et taxes

Article 109 – Équipement de la zone à bâtir, Principe

La définition de l'équipement est plus précise (al. 1) et les équipements de base et de détail sont expressément mentionnés avec un renvoi à l'article suivant pour leur définition.

Finalement, il est utile de préciser qu'une zone à bâtir ne peut être prévue que si les équipements sont réalisables sans frais disproportionnés (al. 4).

Article 110 – Équipement de la zone à bâtir, Équipement de base et de détail

L'alinéa 1 précise ce qu'est l'équipement de base. L'éclairage public a été ajouté afin de combler une lacune (al. 1).

L'alinéa 2 précise ce qu'est l'équipement de détail et ajoute l'éclairage public des réseaux secondaires (al. 2).

Article 111 – Équipement de la zone à bâtir, Équipements privés

L'alinéa 2 précise que les communes peuvent imposer des conditions pour la réalisation des équipements privés, mais également pour leur raccordement aux installations publiques.

Article 112 – Équipement de la zone à bâtir, Programme d'équipement

La note marginale est échangée avec l'article 112a afin de réparer une erreur datant de 1996. Quant au contenu de l'article, il est utile de préciser que le programme d'équipement est non seulement établi sur la base de l'aperçu de l'état de l'équipement au sens de l'article 31 OAT, mais qu'il le contient et le constitue (al. 1). Finalement, l'alinéa 3 est scindé en deux pour créer un alinéa 4 et renvoyer pour le surplus aux directives cantonales et non plus au Conseil d'État, puisque le contenu et l'élaboration du programme d'équipement sont trop techniques pour rester au niveau réglementaire.

Article 112a – Équipement de la zone à bâtir, Plan d'équipement

La note marginale est échangée avec l'article 112 afin de réparer une erreur datant de 1996. La zone d'urbanisation est nommée zone à bâtir dans la LAT.

Article 113 – Équipement de la zone à bâtir, Frais d'équipement, principe

La zone d'urbanisation est nommée zone à bâtir dans la LAT.

CHAPITRE 5 – Recours

Article 125 – Autorités de recours

L'alinéa 1 n'est valable que pour les plans d'affectation communaux (plan communal d'affectation des zones, plan spécial, plan d'alignement, plan de quartier et de lotissement) ; il est donc utile de le préciser. Il est également plus simple et systématique d'intégrer l'alinéa 3 relatif aux taxes d'équipement dans ce premier alinéa puisqu'il s'agit des mêmes autorités de recours.

L'ancien alinéa 2 est supprimé et déplacé à l'article 126 pour des questions de systématique. Il est également utile de préciser que les décisions du Conseil d'État sur les oppositions aux plans d'affectation et d'alignement cantonaux de même que les décisions spéciales rendues par les départements ou les services dans cette procédure peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal.

L'ancien alinéa 3 est supprimé et intégré à l'alinéa 1.

Quant aux nouveaux alinéas 3 à 6, ils permettent de préciser et de clarifier les voies de recours des autres décisions prises en vertu de la LCAT et de renvoyer aux lois applicables.

Article 125a – Coordination des décisions et des voies de recours

Lors de la modification simultanée des plans d'affectation communaux et cantonaux, la coordination des procédures n'est pas garantie en raison des autorités de recours différentes. Cet article modifie l'autorité de recours pour les décisions communales et les décisions spéciales rendues dans le cadre des plans d'affectation communaux (plan d'affectation des zones, plans spéciaux, plans de quartier et de lotissement) afin de les coordonner avec celles rendues dans le cadre des procédures applicables aux plans d'affectation cantonaux. La solution proposée est de rendre des décisions simultanées pour les plans d'affectation communaux et cantonaux qui seront susceptibles de recours directement à la Cour de droit public du Tribunal cantonal.

Article 126 – Procédure

Le nouvel alinéa 3 est l'ancien alinéa 2 de l'article 125 qui a été déplacé pour des questions de systématique.

CHAPITRE 6 - Dispositions pénales

Néant.

CHAPITRE 7 - Dispositions transitoires et finales

Art. 129 – Droit transitoire

À l'inverse du droit actuel, les nouvelles dispositions transitoires prévoient expressément que les procédures engagées avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont soumises au nouveau droit (al. 2). Non seulement le droit fédéral et ses principes d'aménagement sont déjà en vigueur et doivent être appliqués immédiatement, mais l'application du nouveau droit permettra aussi d'assurer l'efficacité du système mis en place au niveau cantonal.

Disposition transitoire à la modification du ...

Pour les zones de parc éolien et les zones d'extraction de matériaux, qui ne participent pas directement au dimensionnement de la zone à bâtir et qui sont imposées par leur destination, le taux actuel de 20 % continuera de s'appliquer aux planifications qui seront adoptées pendant les 10 ans qui suivront l'entrée en vigueur de la présente loi. Cette exception est justifiée par le fait que le montage financier de ces projets tient compte d'une contribution de plus-value de 20 % (al. 1).

En vertu de l'alinéa 5 des dispositions transitoires de la modification de la LCAT du 6 novembre 2012, l'article 11, alinéas 1 et 3 dans sa teneur au 31 décembre 2016, reste applicable jusqu'à l'entrée en vigueur de l'adaptation des plans d'affectation cantonaux et communaux. Aujourd'hui, il n'est donc pas possible de bénéficier d'un report de droit à bâtir d'un terrain situé à proximité, mais uniquement d'un terrain contigu. À la suite de plusieurs demandes liées à des projets de constructions, il est apparu que la volonté initiale n'était pas d'attendre la modification des plans d'aménagement pour appliquer la modification de l'article 11, alinéas 1 et 3 LCAT. Dès lors, le présent rapport propose d'introduire une nouvelle disposition transitoire afin de pouvoir appliquer la notion de « terrain situé à proximité » avant l'adaptation des plans d'affectation à l'AIHC (al. 2).

Finalement, les dispositions transitoires de la modification de la LCAT du 6 novembre 2012 doivent également être modifiées en ajoutant que non seulement l'article 79, alinéa 2, mais également l'article 79, alinéa 3 LCAT restent applicables dans leur teneur du 31 décembre 2016 jusqu'à l'entrée en vigueur de l'adaptation des plans d'affectation cantonaux et communaux (al. 3).

6. CLASSEMENT DE MOTIONS ET DE POSTULATS

6.1. Motion 05.122 – Développement de centres commerciaux

22 mars 2005

Auteur : Pierre Bonhôte (préalablement déposée par Antoine Grandjean et Pierre Bonhôte)

Titre : Maîtriser le développement des centres commerciaux

Depuis plusieurs décennies, on assiste au développement des grands centres commerciaux qui s'implantent de préférence à la périphérie des agglomérations, voire en rase campagne. L'exacerbation de la concurrence entre distributeurs, stimulée par l'arrivée de nouveaux acteurs, est de nature à renforcer cette tendance, même si se fait jour un regain d'intérêt pour les localisations au sein des agglomérations.

Cette évolution pose de nombreux problèmes auxquels le canton ne peut rester indifférent. On peut citer en particulier :

- une croissance de la consommation d'énergie et des émissions polluantes liées au trafic induit ;*
- des nuisances locales causées par la circulation, qui peuvent même susciter une hostilité à tout nouveau projet de développement économique ;*
- une disparition des commerces de proximité, néfaste à la vie des localités et problématique pour la population âgée ;*
- une consommation excessive de sol.*

Sans prétendre empêcher tout nouveau développement de centres commerciaux, nous demandons au Conseil d'État d'étudier les outils légaux et de planification à mettre en place pour pallier les effets néfastes décrits ci-devant. Il s'agit en particulier :

- d'orienter le développement de ces centres vers l'intérieur des agglomérations, en accord avec la politique de la Confédération ;*
- d'assurer que leur fréquentation connaisse une part modale élevée pour les transports publics.*

Les instruments à mettre en place devraient également s'appliquer progressivement aux centres existants afin d'éviter des distorsions de concurrence. Le Conseil d'État pourra utilement s'inspirer des dispositions adoptées ou étudiées par d'autres cantons tels Berne, Zurich, Soleure ou Vaud : règles d'implantation fixées dans le plan directeur, dimensionnement selon la méthode du contingentement des trajets, stationnement payant, obligation de desserte par un transport public efficace, financement de cette desserte par le centre commercial, etc.

Cosignataires: G. Ory, J.-G. Béguin, B. Keller, F. Monnier, G. Hirschy, B. Matthey, F. Staehli, A. Obrist et Frédéric Cuche.

Cette motion a été en grande partie traitée par l'adoption de la fiche E_13 du plan directeur cantonal de l'aménagement du territoire dont les objectifs sont :

- l'encouragement du maintien du commerce local au sein de l'espace bâti et dans les centres (mixité-proximité) ;
- la limitation des effets négatifs des grands générateurs de trafic (GGT) sur les capacités routières, sur la part modale transports publics/mobilité douce (TP/MD) et sur la qualité urbaine et le paysage ;
- la limitation des nuisances en matière de pollution atmosphérique et de bruit des installations générant un trafic important ;
- la concentration des installations à forte fréquentation (IFF) dans les lieux bien desservis en MD et TP.

Pour ce faire, les principes d'aménagement suivants doivent être respectés lors de toute planification cantonale ou communale ainsi que lors de chaque demande de permis de construire :

1. Implantation des commerces destinés à couvrir les besoins quotidiens de la population en priorité au cœur des localités ou dans son voisinage immédiat, et dans les zones les plus densément peuplées, afin de favoriser la mixité fonctionnelle et les déplacements par MD et TP.
2. Limitation des possibilités de développer des surfaces de centres d'achat pour les besoins quotidiens de la population (alimentation, ...) en dehors des trois villes-centres et des pôles et quartiers de gare bien desservis, à un maximum de surfaces de vente par implantation : espace urbain 1'000 m² - région 600 m².
3. Définition des critères de desserte minimale pour les centres suivants sur la base de la norme de l'association suisse des professionnels de la route et des transports VSS 640 290 (les critères de la destination prépondérante conditionnent la localisation et les besoins en accessibilité) :
 - centres d'achats quotidiens : TIM (trafic individuel motorisé) - route principale, capacité suffisante / TP - classe de desserte B au sein de l'espace urbain et classe de desserte C en dehors/ MD - bonne accessibilité ;
 - centres d'achats spécialisé : TIM - route ou autoroute, capacité suffisante / TP - classe de desserte D/ MD – accessibilité ;
 - complexes de loisirs : TIM – réseau routier de 1^{er} ordre, le cas échéant capacité suffisante de la bretelle autoroutière, des carrefours et routes menant au site / TP - classe de desserte C / MD - bonne accessibilité.
4. Suppression de la gratuité des parkings des centres d'achat et complexes de loisirs (cf. Fiche A_24 du PDC).
5. Obligation d'établir une étude d'opportunité et de faisabilité à une échelle appropriée pour la localisation de toute nouvelle installation publique ou privée grande génératrice de trafic (GGT) et toute installation à forte fréquentation (IFF), sauf si celles-ci sont intégrées dans un pôle de développement approprié pour ce genre d'activités et/ou si elles ont d'ores et déjà été planifiées dans un PDR et que l'opportunité et la faisabilité ont pu être démontrées dans ce cadre.
6. Obligation d'élaborer un plan spécial pour les centres d'achat générant plus de 2'000 déplacements par jour ou 400 camions, en sus des seuils de surfaces de vente fixés par la LCAT (art. 69 relatif aux centres d'achat), incluant une notice d'impact sur l'environnement.

De plus, les articles 69 et 70 LCAT prévoient déjà des dispositions spécifiques afin de définir les centres d'achat et de fixer des règles pour la prise en charge des frais d'infrastructure.

Vu ce qui précède, le plan directeur cantonal ainsi que les dispositions de la LCAT répondent à toutes les demandes de la motion (règles d'implantation fixées dans le plan directeur, dimensionnement selon la méthode du contingentement des trajets, obligation de desserte par un transport public efficace), à l'exception du stationnement payant et du financement de la desserte en transport public efficace par le centre commercial.

Or, ces deux mesures sont liées et actuellement impossibles à mettre en œuvre dans le contexte législatif suisse qui ne connaît pas lesdites contraintes.

En conclusion, les présentes modifications de la LCAT, par l'introduction de l'obligation du plan spécial pour les centres d'achat d'une certaine importance, répondent favorablement à la motion et les deux mesures précitées ne sont à l'heure actuelle pas réalisables dans le contexte législatif suisse.

Le présent rapport propose donc le classement de cette motion.

6.2. Postulat 05.148, ad 05.028 - Pour une réforme fondamentale des procédures dans les domaines de l'aménagement du territoire et des constructions

30 août 2005

Auteur : Postulat du groupe radical

Titre : Pour une réforme fondamentale des procédures dans les domaines de l'aménagement du territoire et des constructions

Le Conseil d'État est invité à étudier toutes les voies et moyens en vue de rendre plus transparents et plus simples, d'une part, les instruments légaux de planification, d'autre part, les procédures applicables dans les domaines de l'aménagement du territoire et des constructions. Cette étude reposera notamment sur une comparaison des instruments et des procédures applicables dans d'autres cantons ainsi que la prise en compte de solutions éprouvées permettant de tendre vers une simplification des instruments et des procédures tout en garantissant une harmonisation de la législation neuchâteloise par rapport à celle de cantons qui font office de modèle d'efficacité et de performance en la matière.

Développement : *La nécessité d'entreprendre sans tarder des démarches en vue d'une réforme fondamentale des procédures dans les domaines de l'aménagement du territoire et des constructions ne peut en aucun cas se borner à la prise en compte des incidences découlant du projet « Marguerite » actuellement à l'étude de modification générale de l'organisation judiciaire. Pour causes :*

- Le deuxième volet de désenchevêtrement des tâches entre l'État et les communes ne saurait être l'aboutissement du règlement des questions de répartition des tâches entre ces entités, également en matière d'aménagement du territoire et de constructions. Comme dans les domaines de la santé et de l'instruction publique, il doit également être possible de créer des synergies en vue non seulement d'adapter les procédures à l'importance et l'étendue des objets soumis à une décision ou une autorisation, mais aussi de générer des économies, tant à l'échelle de l'État que des communes.*
- Les dispositions légales actuelles sont malheureusement caractérisées par l'absence d'outils pertinents de planification régionale, ce alors que dans le contexte des enjeux liés au développement régional, qu'il s'agisse des transports collectifs et individuels ou encore de la promotion économique. Le projet du TRANSRUN ou les divers projets d'implantation de sites de production d'entreprises au nom de la promotion économique exogène sont assez d'objets pour démontrer qu'il existe un besoin patent d'instruments appropriés pour une meilleure transparence et une plus grande efficacité dans le traitement des questions de réglementation du développement régional sous l'angle de l'aménagement du territoire.*
- Absence de clarté quant à la nécessité de recourir ou non à des instruments légaux de planification à l'échelon communal, tels que plans directeurs, plans de quartier, etc. Ici et ailleurs dans la République, nous constatons le recours de plus en plus fréquent à de tels instruments, ce alors que l'opportunité et la nécessité de recourir à de tels instruments ne sont pas toujours clairement fondées. Où est la différence entre l'utile et l'agréable ? Dans l'état où se trouvent actuellement les finances de nos collectivités publiques, il serait grand temps d'explorer les voies et moyens de se limiter à l'essentiel et donc de mieux préciser les conditions dans lesquelles il est impératif de recourir à tel ou tel instrument.*
- Absence également de clarté sur la portée légale des différents instruments légaux de planification, notamment en ce qui concerne les plans directeurs*

communaux, qu'ils soient sectoriels ou non. En effet, est-il normal qu'un législatif communal n'ait absolument rien à dire sur la teneur et la portée légale d'un plan directeur sectoriel que son exécutif a décrété comme ayant force de loi, ce alors que ce même législatif a la possibilité de refuser ensuite un plan spécial ne respectant pas un plan directeur sectoriel se situant dans le même périmètre de planification ? Si tel devait malgré tout être admissible du point de vue des bases légales actuellement en vigueur, comment alors expliquer l'utilité d'un plan directeur sectoriel, au-delà d'avoir occupé, parfois fort longtemps et à titre onéreux, des professionnels et des fonctionnaires pour des planifications demeurant finalement inappliquées, voire inapplicables ?

- *Multiplication des instruments de planification dont personne ne connaît réellement ni l'utilité ni la portée légale, tant sur le plan cantonal que communal. Ainsi, à quoi sert la conception directrice cantonale des transports publics au-delà du fait d'exister ? Quelle est la portée légale d'une conception directrice ? Quelles sont les conséquences du non-respect, à un niveau inférieur de planification, d'un instrument légal de planification ? Même si les quelques initiés en la matière sont éventuellement en mesure de fournir une réponse tangible à ces questions, il n'en demeure pas moins qu'il est devenu nécessaire de rétablir la clarté qui s'impose vis-à-vis de toutes les personnes et instances concernées.*

Ces quelques points montrent que nos bases légales actuellement en vigueur sont loin d'être parfaites. Leur manque de clarté est non seulement source de problèmes d'interprétation, mais aussi de démarches contradictoires, voire aussi d'abus volontaires ou non, tout cela avec pour conséquence la mise en place d'instruments parfois superfétatoires impliquant non seulement une multiplication et un allongement de la durée des procédures, mais aussi des coûts supplémentaires injustifiables pour les collectivités publiques que le groupe radical ne saurait cautionner plus longtemps.

Signataires: C. Boss, D. Cottier, J.-B. Wälti, S. Piaget, Ph. Haeberli, O. Burgat, B. Keller, Ch. Imhof, M.-A. Nardin, L. Favre, B. Zumsteg, E. Berthet, C. Guinand, R. Comte, R. Tanner et O. Haussener.

Le présent rapport propose le classement des deux postulats 05.148 et 05.151 (ad. 05.028) pour les raisons exposées sous le point 6.3 du présent rapport.

6.3. Postulat 05.151, ad 05.028 – Coordonner c'est bien, alléger et simplifier c'est encore mieux !

30 août 2005

Auteur : Postulat du groupe libéral-PPN

Titre : Coordonner c'est bien, alléger et simplifier c'est encore mieux !

Dans le cadre du dossier 05.028, « Coordination des Procédures », le groupe libéral-PPN souhaite déposer un postulat allant dans le sens d'un allègement et d'une simplification des procédures en matière d'aménagement du territoire, et plus particulièrement dans les procédures de permis de construire.

À plusieurs reprises déjà, ces procédures ont fait l'objet de mécontentement et critiques quant à une certaine lenteur dans le traitement des dossiers ainsi qu'au formalisme parfois exagéré des décisions. Si notre groupe est persuadé que le temps pris pour le traitement de certains projets est dû à la mauvaise qualité des dossiers ou à l'absence de documents, nous sommes également persuadés que, pour bien d'autres cas, cela provient de notre système de procédure.

En effet, les communes dépensent régulièrement de fortes sommes dans l'élaboration des plans d'aménagement locaux (PAL). Ceux-ci définissent les zones

d'urbanisation, les zones hors du périmètre constructible, l'intégration des zones cantonales et fédérales, les dessertes, les zones faisant l'objet d'une protection ou de dispositions particulières.

Ces PAL font, en parallèle, l'objet d'examens et contrôles approfondis par les différents services de l'État traitant de l'aménagement du territoire (service de l'aménagement du territoire, service de l'environnement, service de l'énergie, service des ponts et chaussées, service des monuments et sites, service de la protection de la nature, etc.).

Une fois terminés, ces PAL sont mis à l'enquête publique et, pour finir, sanctionnés par le Conseil d'État.

S'il est vrai que dans la consultation auprès des communes, certaines ne jugent pas nécessaire d'avoir une plus grande autonomie quant à la délivrance de permis de construire, cela provient essentiellement de la complexité des procédures ainsi que du travail exécuté par les différents services de l'État.

En effet, ces services, au lieu de jouer uniquement le rôle de contrôleur et de coordinateur, sont parfois devenus de vrais bureaux d'ingénieurs ou avocats-conseils, alors que ce travail devrait être réalisé par et aux frais du demandeur. Au service de l'énergie par exemple, il n'est pas rare que, dans le cadre de projets Minergie ou solaires, ce service fonctionne comme ingénieur en lieu et place d'une entreprise privée.

À quoi servent donc les plans d'aménagements locaux si, à chaque demande de permis de construire, chacun refait le travail de l'autre ?

Les communes disposent d'architectes ou d'urbanistes-conseils qui sont censés vérifier la conformité d'un projet par rapport au PAL. Les différents services de l'État, qui ont émis des directives propres à chaque zone d'urbanisation et qui font parties intégrantes de ces PAL, refont bien souvent l'ensemble des études.

Tous ces travaux ont un coût et nécessitent de nombreuses ressources humaines. Le groupe libéral-PPN estime qu'il devient urgent de simplifier les procédures afin que celles-ci utilisent et profitent au maximum des plans d'aménagements locaux et plans directeurs dans le but de décharger de façon significative les différents services de l'État.

Nous pensons que le type de procédure dite « simplifiée » devrait rester dans la sphère de compétences des communes, tout comme les dossiers en sanction préalable ou définitive qui ne nécessitent pas de dérogation. Par contre, les plans spéciaux, les plans de quartier, les études de développement ainsi que les zones hors périmètres d'urbanisation sont typiquement, en collaboration avec les communes, une compétence du canton.

De plus, très souvent l'absence de planification des équipements des zones à bâtir ralentit les procédures et devrait être introduite dans les futurs PAL.

Par ce postulat, le groupe libéral-PPN demande au Conseil d'État, dans le cadre des réformes en cours ou à venir, d'étudier la possibilité d'alléger et de simplifier les procédures de permis de construire, de revoir les dispositions en matière d'opposition ou de recours – opposition abusive ou téméraire – avec comme objectifs de rendre plus efficace, plus abordable et moins bureaucrate notre administration, d'en réduire les coûts et redonner le vrai rôle à notre État, soit le contrôle et la régularisation.

Signataires: O. Haussener, L. Amez-Droz, J. Besancet, C. Hostettler, V. Blétry-de Montmollin, A. Obrist, Ph. Bauer, Ch. Häsler, Ph. Gnaegi, M. Surdez, J. Walder, T. Humair, J.-M. Jeanneret, E. Bernoulli, F. Monnier, D. Humbert-Droz, J.-F. de Montmollin, Y. Botteron, P.-A. Steiner, V. Schweingruber et J.-B. Wälti.

Les postulats énumérés ci-dessus (05.148 et 05.151 ad 05.028) demandent la simplification et la clarification des procédures d'aménagement du territoire et des permis de construire. L'adoption par le Grand Conseil le 2 novembre 2010 du décret portant adhésion à l'accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions, dit « AIHC » (Rapport 10.036 du 23 juin 2010) puis le 6 novembre 2012 de

la loi adaptant la législation cantonale à l'AIHC (Rapport 12.045 du 3 septembre 2012) ont marqué le début des réformes des procédures et des réponses à ces postulats. L'entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2014 pour les communes pilotes, puis le 1^{er} janvier 2016 pour toutes les communes, de la révision de la loi sur les constructions (LConstr.) et de son règlement d'exécution (RELConstr.) a permis de concrétiser les conclusions d'un audit sur la procédure de permis de construire et d'aboutir à la clarification, à l'informatisation et à la transparence de la procédure, trois éléments qui permettent d'atteindre le même objectif de simplification et de rapidité du traitement des dossiers.

Comme annoncé dans le rapport du Conseil d'État au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi portant révision de la loi sur les constructions (LConstr.) et de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 21 décembre 2011 (rapport 12.007), d'autres réformes devaient encore être menées à terme, pour pouvoir proposer le classement définitif ces postulats.

Le présent rapport, qui a pour principal objectif la mise en œuvre de la LAT révisée par l'adaptation de la LCAT aux nouvelles dispositions sur la disponibilité des zones à bâtir (art. 15a LAT) et sur la contribution de plus-value (art. 5 LAT), vise également à clarifier, coordonner et finalement à simplifier les procédures en lien avec la procédure de permis de construire. Ainsi, les dispositions sur la planification régionale, sur les planifications cantonales et communales directrices et d'affectation ont été revues, parfois simplifiées et toujours clarifiées, pour plus de cohérence et de praticabilité.

Le rôle, les effets et la compétence des procédures directrices cantonales, régionales et communales sont maintenant parfaitement exprimés dans la loi. Ces instruments sont la base des réflexions sur le développement du territoire cantonal. Ensuite, les procédures des plans d'affectation ont été simplifiées et un instrument novateur permet d'intégrer un permis de construire, en sanction préalable ou définitive, à la procédure d'aménagement du territoire afin de dispenser les projets qui ont fait l'objet d'une planification suffisamment détaillée d'une deuxième enquête publique.

Finalement, les précisions sur la participation de la population et sur les nouveaux instruments d'intervention de politique foncière à disposition des communes en amont des procédures d'aménagement permettront assurément d'éviter les blocages du voisinage, mais également les problématiques d'accès, d'équipement et de conformité aux règles du droit public des constructions qui sont, plus que la durée de traitement des services communaux et cantonaux, les principales causes des longueurs excessives des procédures d'autorisation.

Vu ce qui précède, toutes les procédures ayant été revues ces 5 dernières années pour mettre en place un système plus clair et plus cohérent, le présent rapport propose le classement des postulats précités sous les points 6.2 et 6.3.

6.4. Motion 13.179 – Élimination de la bureaucratie pour la mise en place de panneaux solaires

17 novembre 2013

Auteur : Giovanni Tarantino

Titre : Élimination de la bureaucratie pour la mise en place de panneaux solaires

Le but de cette motion est d'éliminer la bureaucratie pour la mise en place de panneaux solaires.

Hors des bâtiments et des zones protégées, et pour des capteurs d'une surface jusqu'à 50 m² pour un habitat individuel et jusqu'à 150 m² pour un habitat groupé: il est renoncé à un permis de construire si le requérant obtient l'accord des voisins.

Il est demandé au Conseil d'État un projet de modification des lois et règlements cantonaux nécessaires pour atteindre ce but.

Développement : *Autant le parlement que la population suisse ont exprimé clairement la volonté de réaliser une transition énergétique dans les plus brefs délais. La concrétisation se heurte toutefois à des difficultés les plus variées, comme par exemple la liste d'attente RPC, des oppositions variées (pour l'éolien notamment), et ainsi de suite. De nombreux petits propriétaires souhaiteraient pouvoir réaliser des installations couvrant simplement leur propre consommation. Ils renoncent toutefois souvent suite aux difficultés administratives. Ceci est d'autant plus regrettable que, lorsqu'elle est planifiée dans une logique d'autoconsommation, une centrale photovoltaïque est déjà rentable aujourd'hui et ce sans subvention.*

Permettre la pose sans autorisation pour des petites installations couvrant selon les cas soit la consommation d'une famille, soit celle de 3 familles dans le cas d'un locatif, est donc parfaitement sensé et favorable autant pour les propriétaires concernés, que pour l'économie régionale, ainsi que pour la lutte contre le réchauffement climatique. Faut-il le rappeler, l'énergie photovoltaïque fait partie des plus décarbonnées qu'il soit, et les emplois dit « cleantech » que nous favorisons localement nous permettront de positionner au mieux notre canton pour les défis de l'avenir.

On doit relever à ce sujet que le train ne nous attend pas et qu'un grand canton voisin a récemment mis en œuvre un mécanisme similaire. Récemment également, la nouvelle LAT confédérale a également prévu un mécanisme assez similaire quoique de portée différente. Si nous ne réagissons pas, nous risquons de prendre un retard important dans ce domaine, qui conduira à empêcher l'éclosion de nombreuses PME locales. Il serait vraiment regrettable qu'au final ces centrales solaires finissent par être réalisées dans quelques années malgré tout, mais par des entreprises hors canton.

Pour toutes ces raisons, il est essentiel de mettre en place, sans aucun délai, un cadre législatif volontariste permettant un véritable déploiement à large échelle du photovoltaïque sur le plan cantonal. En un mot comme en cent, être précurseur plutôt que suiveur !

Le classement des deux objets que sont la motion 13.179 et le postulat 13.181 est proposé pour les raisons exposées sous le point 6.5 du présent rapport.

6.5. Postulat 13.181 – Allègement réglementaire pour la mise en place de panneaux solaires

17 novembre 2013

Auteur : Giovanni Tarantino

Titre : Allègement réglementaire pour la mise en place de panneaux solaires

Le but de cette motion est d'éviter que des critères purement esthétiques n'empêchent la pose de panneaux solaires ou en rendent l'installation trop difficile ou onéreuse.

Pour les bâtiments avec la note 3 et plus du Recensement architectural du canton de Neuchâtel (RACN), les centrales solaires ne peuvent pas être interdites. Il n'est pas non plus possible d'imposer des contraintes sur le bâtiment conduisant à une diminution ou à un renchérissement de l'énergie produite ou encore à une augmentation de l'énergie grise investie par rapport à un projet normalement optimisé.

Il est demandé au Conseil d'État un projet de modification des lois cantonales pour les mettre en conformité avec le nouvel article 18a de la LAT récemment adopté par le souverain dont l'alinéa 4 prévoit: « Par ailleurs, l'intérêt à utiliser de l'énergie

solaire pour des constructions existantes ou nouvelles l'emporte en principe sur les aspects esthétiques. »

Développement : *Le réchauffement climatique est une réalité incontestable. Ses effets se font déjà sentir notamment par une fréquence accrue des phénomènes climatiques extrêmes avec à la clef des conséquences parmi les plus graves pour les populations les plus fragiles de notre globe. La Suisse n'est pas épargnée. La fonte du pergélisol est source de nombreuses instabilités des terrains dans nos montagnes, ceci n'étant qu'une première conséquence annonciatrice d'autres troubles nettement plus graves encore selon les milieux scientifiques.*

La Conférence de Durban tenue sous l'égide de l'ONU dont la Confédération Suisse en tant que membre reconnaît l'autorité a statué : La Conférence des Parties, Reconnaissant que les changements climatiques représentent une menace immédiate et potentiellement irréversible pour les sociétés humaines et la planète et que toutes les Parties doivent donc y faire face d'urgence, et considérant que le caractère planétaire de ces changements requiert de tous les pays qu'ils coopèrent le plus possible et participent à une action efficace et appropriée au niveau international en vue d'accélérer la réduction des émissions mondiales de gaz à effet de serre.

Récemment encore, la presse s'est fait l'écho d'informations inquiétantes sur la concentration en CO₂ dans l'atmosphère, qui augmente de plus en plus vite, avec le passage récent d'un seuil à 400 ppm.

Monsieur Ban Ki Moon, secrétaire général des Nations Unies, a lancé un authentique appel à l'aide le 3 avril 2013 lors d'une visite à Monaco. Il a notamment estimé qu'il serait bientôt trop tard pour sauver la planète. Il a également appelé de ses vœux à la mise en place d'un instrument universel juridiquement contraignant pour que tous les pays prennent sans aucun délai les mesures nécessaires pour réduire les effets des changements climatiques.

Plusieurs de nos grandes universités nationales sont fortement impliquées dans les groupes de recherche internationaux sur la thématique du changement climatique et des risques liés. Le message transmis de toutes parts est non équivoque : l'humanité n'a jamais fait face à un risque aussi élevé dans toute son histoire !

Il n'est dès lors pas admissible que des installations photovoltaïques, dont l'impact esthétique est faible, subjectif et parfaitement réversible, puissent être refusées ou soumises à des contraintes telles que l'intérêt de l'opération en devient presque nul ; alors que les conséquences du réchauffement climatique sont, elles, de grande ampleur, objectives et irréversibles.

On rappellera enfin, sur un plan plus régional, que lors des états généraux de l'énergie du 13 novembre 2010, lancés par le Conseil d'État, l'énergie photovoltaïque était de manière quasi unanime ressortie comme celle à privilégier par la population consultée, car ne générant pas de nuisance notable.

Les articles 18a LAT ainsi que 32 et 32b OAT définissent à quelles conditions des installations solaires peuvent être dispensées d'autorisation de construire. Le droit cantonal peut aller plus loin en désignant des types déterminés de zones à bâtir où l'aspect esthétique est mineur ou dans lesquelles d'autres installations solaires peuvent aussi être dispensées d'autorisation (art. 18a, al. 2, let. a LAT). Il peut également prévoir une obligation d'autorisation dans des types précisément définis de zones à protéger (art. 18a, al. 2, let. b LAT).

Les articles 18a LAT ainsi que 32a et 32b OAT ont déjà été intégrés dans la législation cantonale dans le cadre de la modification de la loi sur les constructions (LConstr.) relative à la simplification et à l'informatisation de la procédure de permis de construire. Concrètement, les articles 3b LConstr. et 4d du règlement d'exécution de la loi sur les constructions (RELConstr.) reprennent intégralement la législation fédérale. Ces nouvelles dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} décembre 2014.

La marge offerte au droit cantonal par l'article 18a, alinéa 2 LAT a également été utilisée :

- Lettre a : les installations solaires ont également été dispensées de permis de construire sur les toits plats, possibilité que le droit fédéral laisse à l'appréciation des cantons (art. 4d, ch. 3 RELConstr.).
- Lettre b : toutes les zones dans lesquelles un permis de construire reste indispensable dans tous les cas ont été définies comme le permet le droit fédéral (art. 4d, ch. 1, let. f et g RELConstr.).

Sur la question des capteurs solaires, le droit neuchâtelois est donc déjà conforme à la LAT révisée et à l'OAT révisée, puisqu'il va même un peu plus loin en termes de dispense de permis de construire tout en restant dans les limites définies par le droit fédéral.

Le présent rapport propose donc le classement des deux objets que sont la motion 13.179 et le postulat 13.181.

7. INCIDENCES FINANCIÈRES

Il est difficile de déterminer de manière précise les incidences financières du présent projet. Toutefois, il est clair que les principales incidences auront un impact sur le fonds d'aménagement du territoire qui est appelé à soutenir les communes dans la mise en œuvre de la LAT, même si ce n'est pas avant 2020. Il est tout de suite apparu indispensable de procéder à des estimations, afin de pouvoir évaluer et justifier une éventuelle augmentation du taux de prélèvement de la contribution de plus-value, voire même une augmentation de son assiette, respectivement de la subvention versées aux communes pour les indemnités dues pour expropriation matérielle.

Les estimations du service de l'aménagement du territoire puis d'un mandataire externe ont été présentées ci-dessus. Si elles reposent sur des prévisions relativement prudentes, elles ne sont pas rassurantes et un suivi très sérieux des procédures d'indemnisation et de prélèvement de la contribution de plus-value devra être mis en place pour accompagner les révisions des plans d'affectation des zones des communes.

Par ailleurs, la taxe sur la plus-value pourrait également avoir des incidences sur les recettes provenant de l'impôt sur les gains immobiliers (IGI), étant donné qu'elle pourra être portée en déduction en tant qu'impense lors du calcul de cet impôt. Les cantons voisins, qui ne connaissaient pas encore la contribution de plus-value, ont fait l'exercice d'estimer les incidences de la contribution de plus-value sur l'impôt sur les gains immobiliers IGI. Selon nos voisins :

- Le canton de Vaud table sur une perte de 3,5 millions en moyenne par année, soit environ 2 % des recettes totales de l'IGI.
- Le canton de Fribourg table sur une perte de 8.5 % des recettes totales de l'IGI, mais pense que les indemnités pour expropriation matérielle devraient permettre de récupérer ces montants et de rendre le système neutre.
- Le canton du Jura table sur une perte de 60'000 francs/an pour les communes et 90'000 francs/an pour le canton, soit 4 % du total des 3,5 millions des recettes de l'IGI du canton.

Toutefois, les cantons précités admettent que l'utilisation de cette taxe permettra le versement d'indemnités pour expropriation matérielle, qui serait soumis à l'IGI et générerait des recettes complémentaires de sorte que l'effet de la taxe sur l'IGI devrait globalement être neutre.

Par ailleurs, les nouvelles affectations et les autres mesures d'aménagement du territoire valoriseront les biens-fonds et donc augmenteront leur valeur. L'expertise livrée par la société Wüest & Partner SA montre une augmentation du capital foncier de plus de 230 millions de francs. Les recettes de l'IGI pourraient donc même être plus élevées.

Vu ce qui précède, puisque le canton de Neuchâtel connaît déjà la contribution de plus-value depuis 30 ans, les recettes de l'IGI ne devraient être impactées que très légèrement et ce, même avec les augmentations du taux et de l'assiette de calcul prévues dans le présent rapport.

8. CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL

Pour les 5 à 10 prochaines années, il faut prévoir les ressources pour suivre les révisions des plans communaux d'affectation des zones et traiter en amont les problèmes d'aménagement et d'indemnisation qui solliciteront intensément les services du DDTE, en particulier le service de l'aménagement du territoire, mais également le service juridique de l'État pour les demandes d'indemnités.

Ensuite, pour les 5 années suivantes, en aval de l'entrée en vigueur des révisions des plans communaux d'affectation des zones, il faudra anticiper l'augmentation de la charge de travail due à l'identification des terrains soumis à la taxe, à la procédure de taxation, y compris le traitement du contentieux, ainsi qu'à la gestion du fonds d'aménagement du territoire.

9. INCIDENCES SUR LES COMMUNES

Le présent projet de loi n'a pas d'incidence sur la répartition des tâches entre l'État et les communes.

10. RÉFORME DE L'ÉTAT

Le présent projet de loi n'a pas d'impact sur le projet de réforme de l'État.

11. VOTE DU GRAND CONSEIL

L'adoption du présent projet de loi est soumise à la majorité simple des votants (art. 309 de la loi d'organisation du Grand Conseil³¹ (OGC), du 30 octobre 2012).

³¹ RSN 151.10

12. RÉFÉRENDUM

La loi est soumise au référendum populaire facultatif (art. 42, al. 1, let. a de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel³² (Cst.NE), du 24 septembre 2000).

13. CONCLUSION

Le présent rapport fait suite à la modification de loi fédérale sur l'aménagement du territoire. À cet effet, le canton de Neuchâtel, à l'instar de l'ensemble des cantons suisses, est appelé à adapter son plan directeur cantonal.

Celui-ci, établi de concert avec les communes au travers des plans directeurs régionaux, vise à faire le meilleur usage possible des infrastructures de transports existantes en concentrant l'essentiel de la croissance dans les espaces urbanisés tout en garantissant à chacune des régions la possibilité de participer aux développements à venir.

La nouvelle LAT exige certes le juste dimensionnement des zones à bâtir dans le respect d'un usage mesuré du sol. Mais elle offre en sus la possibilité de valoriser nos villes et nos villages, d'apporter de la qualité à nos espaces publics, places et rues, de réinventer le vivre ensemble, d'offrir des logements neufs adaptés aux besoins contemporains, d'assainir un parc immobilier avec durabilité. Assurément, la mise en œuvre de la nouvelle LAT crée de nouvelles valeurs foncières, dynamise le secteur de la construction et soutient l'attractivité résidentielle et économique du canton.

Les nouvelles dispositions légales proposées par le présent rapport qui sont ciblées, mesurées et adaptées, y concourent.

Le Conseil d'État propose l'adoption du présent projet de loi et le classement des motions 05.122 et 13.179 ainsi que des postulats 05.148, 05.151 et 13.181.

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

Neuchâtel, le 2 mai 2018

Au nom du Conseil d'État:

Le président,
L. FAVRE

La chancelière,
S. DESPLAND

³² RSN 101

Loi portant modification de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
vu la loi sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979 ;
vu l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT), du 28 juin 2000 ;
sur la proposition du Conseil d'État, du 2 mai 2018,
décède :

Article premier La loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991, est modifiée comme suit :

Art. 2, al. 2

²Les mesures d'aménagement du territoire ont pour objectifs et principes de mise en œuvre ceux qui sont définis dans la loi fédérale.

Art. 3, al. 5

⁵Il assure le maintien des surfaces d'assollement, en règle les modalités d'exécution et délimite les compétences entre le canton et les communes.

Art. 4, let. e (nouvelle)

e) les services chargés d'examiner les problèmes spécifiques relatifs aux dangers naturels.

Art. 5, al. 1 et 2

¹Les communes participent à l'aménagement du territoire à l'échelle cantonale, régionale et communale par l'application de la présente loi.

²Les communes se regroupent en régions pour planifier à l'échelle régionale.

Art. 6, al. 2

²L'information et la participation de la population sont assurées par les autorités compétentes lors de l'élaboration des instruments d'aménagement du territoire.

Art. 9, note marginale, al. 1 à 3 ; 4 et 5 (nouveaux)

b) plans directeurs régionaux

¹Les Conseils communaux élaborent et signent les plans directeurs régionaux qui peuvent être sectoriels.

²Ces plans doivent être établis par une personne autorisée au sens de la loi sur le registre.

³En l'absence de tels plans ou faute d'accord de l'ensemble des communes de la région sur ceux-ci, le Conseil d'État peut les établir lui-même dans le cadre du plan directeur cantonal.

⁴Après avoir été mis en circulation auprès des services ou départements intéressés, les plans directeurs régionaux font l'objet d'un préavis de synthèse du service puis sont présentés par le département au Conseil d'État pour approbation avec, si besoin, les réserves et conditions nécessaires.

⁵Les plans directeurs régionaux ont force obligatoire pour les autorités cantonales et communales dès leur approbation par le Conseil d'État.

Art. 10, note marginale, al. 1 et 2 ; 3 et 4 (nouveaux)

Règles générales
a) division de biens-fonds

¹Lors de chaque demande de division ou de modification de limites d'un bien-fonds sis dans la zone à bâtir, le service chargé des mensurations officielles consulte le service avant d'établir le plan de mutation.

²Au besoin, le service chargé des mensurations officielles consulte d'autres services pour vérifier la constructibilité des biens-fonds.

³Si la division ou la modification des limites a pour effet de rendre une construction non conforme aux dimensions réglementaires, à l'affectation de la zone ou à d'autres normes ou prescriptions du droit des constructions ou de l'aménagement du territoire, le département la refuse.

⁴Il en fait de même si la division ou la modification des limites a pour effet de rendre un bien-fonds inconstructible compte tenu des dispositions réglementaires, l'affectation de la zone ou d'autres normes ou prescriptions du droit public des constructions ou de l'aménagement du territoire.

Art. 11, al. 3

³Abrogé

Art. 11a, al. 3

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 communal d'affectation des zones soient respectés.

Art. 12, al. 1 ; 2 et 3 (nouveaux)

¹Si un bâtiment chevauche plusieurs zones, les prescriptions qui lui sont applicables sont celles de la zone occupée par la plus grande partie de la construction, sauf dans les périmètres de protection des sites bâtis dont la réglementation s'applique à toute la construction, même si elle n'y est que partiellement implantée.

²La surface de terrain déterminante à prendre en compte pour l'application des règles définies selon l'alinéa 1 est celle de l'ensemble du bien-fonds sur lequel le bâtiment est implanté, respectivement de l'ensemble des biens-fonds sur lesquels il est implanté.

³Si le bâtiment chevauchant plusieurs zones est implanté sur plusieurs biens-fonds, l'exigence de procéder à un remaniement parcellaire ou à une rectification de limite est réservée.

Art. 12a, note marginale, al. 1 et 4

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

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 communal d'affectation des zones ou les dispositions d'exécution de la présente loi peuvent être maintenues, entretenues et rénovées.

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 communal d'affectation des zones au sens de l'article 59, alinéa 2, lettre n, sont réservées.

Titre précédant l'article 13

CHAPITRE 2

Dispositions cantonales d'aménagement du territoire

Section 1

Généralités

Art. 13, note marginale, al. 1 et 2 ; 3 et 4 (nouveaux)

Instruments cantonaux d'aménagement du territoire

¹Pour celles de ses tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire le canton établit :

- a) une conception directrice, qui lie le Conseil d'État après avoir été approuvée par le Grand Conseil ;
- b) un projet de territoire et un plan directeur cantonal, qui lient les autorités cantonales et communales dès leur adoption par le Conseil d'État et qui sont soumis à l'approbation du Conseil fédéral.

²Le canton peut aussi établir :

- a) des plans directeurs sectoriels qui lient les autorités cantonales et communales dès leur adoption par le Conseil d'État ;
- b) des plans d'affectation cantonaux qui lient les particuliers ainsi que les autorités cantonales et communales dès leur sanction par le Conseil d'État, sous réserve des articles 22 et suivants de la présente loi ;
- c) des directives techniques qui lient les particuliers ainsi que les autorités cantonales et communales dès leur adoption par le département ou le service compétent.

³Les modifications importantes du plan directeur cantonal font l'objet d'arrêtés du Conseil d'État et sont soumises à l'approbation du Conseil fédéral.

⁴Les modifications mineures du plan directeur cantonal font l'objet de décisions du département, qui informe les autorités concernées.

Art. 13a (nouveau)

Politique foncière
cantonale et
gestion des zones
d'activités
économiques

¹Le canton œuvre en faveur de la réalisation effective de sa planification par une politique foncière active.

²Il met en place un système de gestion des zones d'activités économiques.

Art. 15, note marginale, al. 2 et 3

2. Plan directeur
cantonal et projet
de territoire

²Il arrête les objectifs, les mesures et les principes d'aménagement et de coordination et attribue les mandats et les tâches à effectuer par les autorités.

³Le projet de territoire est l'instrument au travers duquel le canton présente le développement souhaité pour les 25 prochaines années.

Art. 15a (nouveau)

2bis. Plans
directeurs
sectoriels

Les plans directeurs sectoriels complètent ou précisent le plan directeur cantonal en définissant la façon de coordonner et de planifier des activités ayant des effets sur une partie du territoire ou relatives à une thématique particulière.

Art. 16, al. 1 ; 2 et 3 (nouveaux)

¹Des plans d'affectation cantonaux peuvent être établis : (*suite inchangée*).

²Les règlements font partie intégrante des plans ; ils sont adoptés, modifiés ou abrogés selon la procédure prévue par les articles 25 et suivants.

³Le plan d'affectation cantonal et les géodonnées sont établis conformément aux directives cantonales.

Art. 17, al. 1, let. d et al. 3

d) par rapport aux lacs et cours d'eau, par l'espace réservé aux eaux au sens du droit fédéral défini par le département et fixé dans les plans d'affectation des zones.

³Les plans d'affectation cantonaux, les plans communaux d'affectation des zones, 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. 18

Abrogé

Art. 19

Abrogé

Art. 20

Abrogé

Art. 21

Abrogé

Titre précédant l'article 22

Section 3

Plans d'affectation cantonaux

Art. 22, al. 3

³Les dérogations aux alignements peuvent être accordées uniquement pour les petites constructions, telles que garages, annexes et places de stationnement, abris ou places pour les vélos, pour les transformations et pour les agrandissements de constructions existantes et à la condition qu'elles soient accordées à titre précaire et qu'elles fassent l'objet d'une mention au registre foncier.

Art. 23, al. 1 et 3 ; 4 et 5 (nouveaux)

¹Le canton est compétent pour créer des zones réservées pour une durée n'excédant pas cinq ans.

³Le statut de ces zones peut être prolongé de 5 ans au maximum en raison de circonstances particulières en suivant la procédure prévue pour leur adoption.

⁴L'abrogation des zones réservées avant l'échéance de leur durée de validité doit suivre la procédure prévue pour leur adoption.

⁵À l'échéance de leur durée, le Conseil d'État constate que les zones réservées sont caduques, sans autre procédure (art. 98).

Art. 25, al. 6

⁶L'information et la participation de la population sont assurées par le département.

Art. 26, al. 3

³Abrogé

Art. 27, al. 2

²Dans les cas de modification de minime importance ne portant aucun préjudice aux propriétaires voisins, les documents, géodonnées et fichiers informatiques du plan et du règlement sont modifiés sans nouvelle mise à l'enquête.

Art. 28, al. 1 à 3; 4 (nouveau)

¹Le Conseil d'État approuve le plan en même temps que les oppositions sont levées par le Conseil d'État et par les autorités chargées de délivrer les décisions spéciales.

²À la fin de la procédure, le Conseil d'État constate que toutes les décisions sont devenues exécutoires puis, une fois que les géodonnées ont été contrôlées et transmises au cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF), il sanctionne le plan, sur demande du département.

³Le plan et les géodonnées du cadastre RDPPF entrent en vigueur et deviennent obligatoires dès la publication de la sanction dans la Feuille officielle.

⁴*Alinéa 3 actuel*

f) Plan
d'affectation
cantonal
équivalent à un
permis de
construire

Art. 29, note marginale, al. 1 à 4 (nouveaux)

¹Le plan d'affectation cantonal ou une partie de celui-ci a valeur de permis de construire, en sanction préalable ou définitive, lorsqu'il est complété par les documents prescrits par la loi sur les constructions pour une demande de permis de construire en sanction définitive ou préalable.

²Le Conseil communal est l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire en sanction définitive lorsque le plan d'affectation cantonal vaut sanction préalable.

³Si l'exécution du projet n'a pas commencé dans les 5 ans dès la sanction du plan d'affectation cantonal équivalent à un permis de construire, une demande de permis de construire doit être présentée pour chaque projet de construction.

⁴Pendant l'enquête publique, les limites extérieures des constructions et installations projetées doivent être marquées sur le terrain par la pose de perches-gabarits ou par tout autre moyen adéquat conformément à la législation sur les constructions.

Art. 30a (nouveau)

Disponibilité de la
zone à bâtir

¹Les dispositions relatives à la disponibilité de la zone à bâtir (art. 47a à 47e) sont applicables par analogie aux plans d'affectation cantonaux.

²Lorsque des biens-fonds ou parties de ceux-ci sont affectés par un plan d'affectation cantonal à un site stratégique reconnu par le plan directeur cantonal, les droits d'emption et de préemption prévus aux articles 47b à 47d appartiennent au canton et subsidiairement à la commune.

Titre précédant l'article 31

Section 4

Remaniement parcellaire, rectification de limites, expropriation et libération de servitudes

Art. 31

Une procédure de remaniement parcellaire peut être introduite par décision de la majorité des propriétaires fonciers concernés possédant plus de la moitié des terrains, par décision du Conseil communal ou par décision du département.

Art. 31a, al. 1

¹La procédure prévue par la loi sur les améliorations structurelles dans l'agriculture (LASA), du 10 novembre 1999, pour les remaniements parcellaires ordonnés d'office est applicable par analogie.

Art. 31b, al. 1 ; 2 et 3 (nouveaux)

¹Les mesures d'aménagement du territoire et les mesures de remaniement parcellaire sont coordonnées.

²Parallèlement au remaniement parcellaire, un plan communal d'affectation des zones, un plan spécial ou un plan de quartier est adopté ou modifié pour le secteur remanié.

³L'approbation d'un plan communal d'affectation des zones, d'un plan spécial ou d'un plan de quartier peut être subordonnée à un remaniement parcellaire.

Art. 31c

Si l'implantation rationnelle de bâtiments sur un bien-fonds ou un groupe de biens-fonds est rendue difficile ou impossible par un tracé défavorable des limites, une rectification de limites est ordonnée par le Conseil communal, d'office ou à la requête d'un des propriétaires intéressés.

Art. 31d

La cession ou l'échange de 500 m² de terrain au plus peuvent être exigés s'il est ainsi possible d'améliorer les conditions d'implantation des bâtiments et que la cession ou l'échange apparaissent supportables pour le propriétaire.

Art. 31f, al. 1 à 3 ; 4 à 6 (nouveaux)

¹Le plan de mutation fait l'objet d'une mise à l'enquête publique par un avis publié deux fois dans la Feuille officielle et dans les journaux locaux, selon l'usage.

²L'avis de la mise à l'enquête publique indique :

- a) le nom des propriétaires concernés ;
- b) la désignation des biens-fonds et du nom local ;
- c) le lieu et les dates de dépôt du dossier, ainsi que le délai d'opposition.

³Le projet de plan de mutation est mis à disposition des intéressés auprès de l'administration communale jusqu'à l'expiration du délai d'opposition.

⁴L'opposition, dûment motivée, doit être envoyée au Conseil communal dans les 30 jours dès la première publication dans la Feuille officielle.

⁵Le Conseil communal se prononce simultanément sur les oppositions et sur la rectification de limites et notifie sa décision aux propriétaires concernés et aux opposants.

⁶Une fois la décision entrée en force de chose décidée, les nouvelles limites et les nouvelles surfaces sont inscrites au registre foncier sur la base d'un plan du géomètre cantonal, à la requête du Conseil communal.

Libération de servitudes

Art. 32a (nouveau)

¹La suppression ainsi que le transfert des servitudes ci-après sont considérés comme étant d'utilité publique au sens de l'article 4 de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (LEXUP) :

- a) les servitudes contraires à des prescriptions du droit des constructions ou de l'aménagement du territoire ;
- b) les servitudes qui font obstacle à une utilisation rationnelle du sol dans l'intérêt public, sans qu'un intérêt suffisant du propriétaire du fonds dominant le justifie.

²Les procédures et l'indemnisation sont régies par la LEXUP.

Art. 34, al. 1 et 2 ; 3 (nouveau)

¹Est considérée comme un avantage majeur constituant une plus-value, l'augmentation de valeur d'un bien-fonds consécutive à :

- a) son affectation durable à la zone à bâtir ou à une zone spécifique au sens des articles 15 et 18 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire ;
- b) son passage de la zone d'utilisation différée à une zone à bâtir ou à une zone spécifique au sens des articles 15 et 18 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (nouvelle affectation) ;
- c) son changement d'affectation d'une zone à bâtir à un autre type de zone à bâtir de plus grande valeur ;
- d) l'augmentation consécutive d'au moins 50 % des droits à bâtir d'un bien-fonds sans aucun changement d'affectation dans les limites fixées par le Conseil d'État (densification).

²L'augmentation de valeur d'un bien-fonds est la différence présumée entre la valeur d'un bien-fonds avec et sans la mesure d'aménagement générant la plus-value.

³Le classement d'un bien-fonds de la zone agricole à la zone d'utilisation différée ne constitue pas un avantage majeur.

Art. 35, note marginale, al. 1 et 2 ; 3 (nouveau)

Contribution de plus-value
a) Montant

¹Le montant de la contribution s'élève à 30 % de la plus-value.

²La contribution de plus-value est considérée comme une impense dans le calcul de l'impôt sur les gains immobiliers.

³Lors du calcul de la taxe, le montant qui est utilisé dans un délai de 5 ans pour l'acquisition d'un bâtiment agricole de remplacement destiné à être exploité à titre personnel est déduit de l'augmentation de valeur du bien-fonds. Ce délai peut être prolongé pour de justes motifs, notamment lorsqu'une procédure de permis de construire est en cours.

Art. 36, al. 2 à 5 (nouveaux)

²Sauf convention contraire entre l'aliénateur et l'acquéreur, le débiteur de la contribution de plus-value est le propriétaire du bien-fonds au moment de l'entrée en vigueur de la mesure d'aménagement.

³Lorsque plusieurs personnes sont propriétaires d'un bien-fonds, elles sont solidairement obligées.

⁴Le droit de procéder à la taxation se prescrit par cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la mesure d'aménagement. Pour la suspension et l'interruption de la prescription la législation fiscale cantonale s'applique par analogie.

⁵La prescription du droit de procéder à la taxation est acquise, dans tous les cas, 15 ans après l'entrée en vigueur de la mesure d'aménagement.

Art. 36a (nouveau)

c) contrat

Le canton et les communes peuvent convenir avec les propriétaires concernés de régler la compensation complète ou partielle entre la contribution de plus-value et l'indemnisation de l'expropriation matérielle dues pour leurs biens-fonds concernés par contrat de droit administratif.

Art. 37, note marginale, al. 2 à 4 ; 5 et 6 (nouveaux)

d) exigibilité et perception

²La perception peut être différée ou échelonnée au maximum de 10 ans à la demande d'un propriétaire qui justifie de circonstances particulières.

³Elle intervient cependant au plus tard :

- a) lors de l'aliénation du bien-fonds ; est réputée aliénation tout acte juridique pouvant donner lieu à la perception d'un impôt sur les gains immobiliers au sens des articles 57 et 58 de la loi sur les contributions directes (LCdir), du 21 mars 2000, même si ce dernier est différé ;
- b) lors de la construction du bien-fonds, soit dans les 90 jours dès l'entrée en force du permis de construire octroyé pour la première construction autorisée sur le bien-fonds considéré.

⁴En cas d'aliénation partielle ou d'un échelonnement de la construction du bien-fonds, la contribution est due au prorata des surfaces aliénées ou construites.

⁵Le département peut différer la perception de la contribution ou accorder un plan de paiement avec ou sans intérêts de retard par contrat de droit administratif aux conditions alternatives suivantes :

- a) la contribution met en péril l'activité économique du débiteur ;
- b) la construction est retardée pour des raisons indépendantes de la volonté du débiteur.

⁶En cas de retard dans le paiement, la créance porte intérêt au taux de 5 % l'an dès l'exigibilité de la créance.

Art. 37a (nouveau)

e) dispense

Le département peut dispenser le propriétaire du bien-fonds de la contribution de plus-value si :

- a) le bien-fonds est affecté en zone d'utilité publique ou en zone à bâtir à constructibilité restreinte ;
- b) le produit escompté de la contribution de plus-value est insuffisant au regard du coût de son prélèvement. Le Conseil d'État fixe les limites de la dispense.

Art. 37b (nouveau)

Mentions et inscriptions au registre foncier

¹En vue d'informer le propriétaire ou l'acquéreur potentiel qu'une procédure pouvant donner lieu à la perception d'une contribution de plus-value est en cours, le service fait inscrire des mentions au registre foncier :

- a) dès la signature du plan communal d'affectation des zones, du plan d'affectation cantonal ou du plan spécial par le département ;
- b) après une décision de non perception ou de dispense de la contribution de plus-value qui précise qu'elle n'est valable que tant et aussi longtemps que l'affectation du bien-fonds ne change pas.

²Le paiement de la contribution de plus-value est garanti par une hypothèque légale de premier rang, en concours avec les autres hypothèques légales de droit public, et prime tout autre gage immobilier.

³L'hypothèque est radiée d'office au paiement complet de la contribution.

Art. 38, al. 2 à 4 (nouveaux)

²Le déclassement à la zone agricole ou à toute autre zone non constructible d'un bien-fonds affecté à la zone d'utilisation différée ne constitue pas un inconvénient majeur équivalant à une expropriation matérielle s'il n'était pas affecté à la zone à bâtir dans les 15 années qui précèdent son déclassement.

³Le déclassement d'un bien-fonds de la zone à bâtir à la zone d'utilisation différée ne peut constituer un inconvénient majeur équivalant à une expropriation matérielle que s'il dure plus de 15 ans ou s'il est déclassé en zone agricole ou en zone non constructible dans le même délai.

⁴Les cas de non classement ne sont pas des inconvénients majeurs pouvant donner lieu à une indemnisation.

Art. 39, al. 2 ; 3 et 4 (nouveaux)

²La commune, le canton et le propriétaire du bien-fonds peuvent convenir de l'indemnité par contrat de droit administratif.

³Pour bénéficier d'une subvention du fonds d'aménagement du territoire, le contrat doit être approuvé par le département.

⁴Alinéa 2 actuel

Art. 40

Il est créé un fonds cantonal d'aménagement du territoire, alimenté par le produit de la contribution de plus-value.

Art. 41, al. 1, let. a_{bis} (nouvelle), let. c ; al. 2 et 3 (nouveaux)

- a_{bis}) aux dépenses convenues par l'État et les communes avec les propriétaires dans le cadre d'un contrat de droit administratif réglant la compensation entre la contribution de plus-value et l'indemnisation de l'expropriation matérielle ;
- c) à d'autres mesures d'aménagement prises par le canton ou les communes qui visent à assurer le respect des principes de l'article 3 LAT.

²Sauf convention contraire ou cas particulier, le taux de la participation du fonds pour les cas de l'alinéa 1, lettre a est de :

- a) 100 % lors d'une révision générale du plan d'affectation des zones adoptée par le Conseil général dans les 5 ans dès l'approbation du plan directeur cantonal par le Conseil fédéral ainsi que dans les cas prévu à l'article 38 alinéa 3 ;
- b) 75 % lors des révisions générales ou partielles ultérieures du plan d'affectation des zones ou d'une planification de détail.

³Le Conseil d'État :

- a) fixe le taux de la participation du fonds pour les autres cas de l'alinéa 1 ;
- b) règle les modalités et conditions d'octroi des participations du fonds ;
- c) prend toutes les décisions concernant la gestion et les participations du fonds.

Titre précédant l'article 43

CHAPITRE 3

Dispositions communales d'aménagement du territoire

Section 1

Généralités

Art. 43, note marginale, al. 1 et 2

¹Les communes élaborent leurs plans d'affectation dans le cadre du plan directeur cantonal et du projet de territoire, en concordance avec les autres plans et mesures communales, régionales et cantonales.

²Sont des plans d'affectation communaux :

- a) le plan d'aménagement local ;
- b) les plans spéciaux ;
- c) les plans d'alignement ;
- d) les plans de quartier et de lotissement ;
- e) les plans d'équipement.

Art. 43a (nouveau)

Politique foncière
des communes

¹Les communes œuvrent en faveur de la réalisation effective de leur planification par une politique foncière adaptée aux circonstances.

²Les communes adoptent des mesures afin de garantir la disponibilité du sol, notamment lors de nouvelles mises en zone à bâtir ou de changements d'affectation.

Art. 44, note marginale, al. 1 et 2

Plans directeurs
communaux et
projet de territoire

¹Les communes peuvent établir sur tout ou partie de leur territoire des plans directeurs communaux et un projet de territoire qui sont soumis à l'approbation du département.

²Les plans directeurs communaux et le projet de territoire doivent être établis par une personne autorisée au sens de la loi sur le registre.

Titre précédant l'article 45

Section 2

Plan d'aménagement local

Art. 45, al. 1 et 2

¹Le plan d'aménagement local (PAL) règle le mode d'utilisation du sol de l'ensemble du territoire communal.

²Il divise en différentes zones l'ensemble du territoire de la commune et détermine des périmètres, des alignements et des objets pour assurer son développement rationnel et harmonieux, ainsi que pour préserver la biodiversité, le caractère des anciens quartiers et l'aspect de certains sites.

Art. 46, al. 1 et 2 ; 3 et 4 (nouveaux)

¹Le PAL comprend les documents suivants :

- a) le plan communal d'affectation des zones et ses géodonnées ;

- b) le règlement communal d'affectation des zones ;
- c) le programme d'équipement ;
- d) le rapport sur l'aménagement.

²La commune délimite sur son plan communal d'affectation des zones le contenu contraignant et reporte les contenus informatifs et indicatifs.

³Le plan communal d'affectation des zones et ses géodonnées sont établis sur la base des directives cantonales.

⁴Dans le cadre de l'élaboration de leur PAL, le canton peut exiger des communes qu'elles établissent préalablement ou parallèlement d'autres documents, en particulier un projet de territoire et des plans directeurs communaux.

Art. 47, note marginale, al. 1 et 3

Zone à bâtir
a) définition et
délimitation

¹La zone à bâtir distingue différentes zones destinées notamment à l'habitat, aux activités économiques, aux sports et aux espaces verts ainsi que celles dédiées aux activités d'utilité publique.

³Les terrains de cette zone sont déjà équipés par la commune ou le seront au plus tard lors de leur construction, dans le délai prévu par le programme d'équipement.

Art. 47a (nouveau)

b) disponibilité

¹Les nouvelles zones à bâtir et les changements d'affectation ne sont autorisés que si la disponibilité des terrains à bâtir est juridiquement assurée.

²La disponibilité des terrains à bâtir est juridiquement assurée lorsque la commune a l'assurance légale ou contractuelle qu'elles seront construites dans les 10 ans.

³Pour assurer la disponibilité des terrains à bâtir, les communes peuvent notamment prendre les mesures suivantes :

- a) des remaniements parcellaires, rectifications de limites et libération de servitudes (art. 31 à 31g et 32a) ;
- b) des obligations de construire légales ou contractuelles avec droits d'emption et de préemption ou de réméré (art. 47b à 47d et 51) ;
- c) des classements conditionnels en zone à bâtir (art. 47e) ;
- d) des expropriations (art. 50, 86 à 88).

Art. 47b (nouveau)

Obligation de
construire et droits
d'emption légaux

¹La commune dispose d'un droit d'emption légal qui est considéré comme étant d'utilité publique au sens de l'article 4 de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (LEXUP) sur les biens-fonds ou parties de ceux-ci qui sont affectés à un site stratégique reconnu par le plan directeur cantonal et qui ne sont pas construits ou utilisés conformément à leur affectation :

a) dans les 10 ans suivant la date d'entrée en vigueur d'une zone ou d'un périmètre délimitant un site stratégique hors d'un pôle de développement économique ;

b) dans les 5 ans suivant la date d'entrée en vigueur d'une zone ou d'un périmètre délimitant un pôle de développement économique.

²Ce droit est mentionné au registre foncier à la demande du service avant la publication de la sanction du périmètre concerné par le Conseil d'État.

³Le Conseil d'État peut prolonger le délai pour de justes motifs, notamment lorsque le début de la construction est retardé sans que le propriétaire ne soit responsable de ce retard.

⁴Après avoir mis en demeure la commune d'exercer le droit d'emption légal, le canton peut l'exercer à sa place.

⁵Lorsque l'autorité souhaite faire usage de son droit d'emption, elle communique au propriétaire son offre d'acquérir tout ou partie du bien-fonds au prix et conditions fixés par elle ; à défaut d'acceptation de l'offre, l'autorité peut acquérir le bien-fonds par voie d'expropriation selon la procédure régie par les dispositions du droit cantonal sur l'expropriation.

⁶Le bien-fonds acquis par l'autorité est voué à la construction dans un délai raisonnable ; il est en principe transféré à un tiers avec un droit de réméré ou par un droit de superficie avec l'obligation contractuelle de construire dans un bref délai.

Art. 47c (nouveau)

Droits de
préemption légaux

¹Dès l'entrée en vigueur d'une zone ou d'un périmètre délimitant un site stratégique reconnu par le plan directeur cantonal, la commune dispose d'un droit de préemption légal en cas de transfert d'un bien-fonds ou d'un droit immobilier situé dans la zone ou le périmètre.

²Le canton dispose du même droit si la commune ne l'exerce pas.

³Ce droit est mentionné au registre foncier à la demande du service avant la publication de la sanction du périmètre concerné par le Conseil d'État.

⁴Le conservateur du registre foncier doit mettre la commune et le canton en mesure d'exercer leur droit de préemption.

⁵Ce dernier prend fin si la commune et le canton n'ont pas décidé d'en faire usage dans un délai venant à échéance 60 jours dès la connaissance de l'aliénation.

Art. 47d (nouveau)

Obligation de
construire et droits
d'emption
contractuels

¹La commune peut conclure avec les propriétaires fonciers des contrats de droit administratif prévoyant une obligation de construire dans un certain délai et d'autres conditions, notamment :

a) la fixation des modalités et des garanties de financement de l'équipement des biens-fonds mis en zone à bâtir (contrat d'équipement) ;

b) l'inscription au registre foncier d'un droit d'emption en faveur de la commune ou du canton si les biens-fonds ne sont pas construits à l'échéance du délai ;

c) la fixation des modalités et des conséquences financières d'un retour à la zone agricole en cas de non construction.

²Le canton peut également conclure de tels contrats pour les planifications dont il a la charge.

³Le canton peut refuser la sanction d'une zone à bâtir dont la disponibilité ne serait pas juridiquement garantie par une obligation de construire contractuelle.

Art. 47e (nouveau)

Mise en zone pour un projet particulier

¹Toute nouvelle mise en zone à bâtir liée à un projet particulier planifié en dehors du cadre d'une révision générale du plan communal d'affectation des zones est soumise à la condition que l'exécution du projet commence dans les 2 ans dès l'entrée en vigueur de la modification du plan communal d'affectation des zones.

²Le canton peut prolonger ce délai pour de justes motifs et après coordination avec la commune pour la validité du permis de construire.

³Si ce délai n'est pas respecté, le Conseil d'État constate que le bien-fonds est retourné à son affectation antérieure, sans autre procédure (art. 98).

⁴La commune et le département peuvent demander des justifications et des garanties financières pour remettre le bien-fonds en état si l'aménagement de celui-ci a débuté, mais qu'il n'est pas terminé.

Art. 48, note marginale, al. 1 à 4 ; 5 et 6 (nouveaux)

Quartiers durables

¹Les quartiers durables poursuivent un objectif de durabilité économique, sociale et environnementale, afin d'améliorer la qualité du cadre de vie de la population.

²Le Conseil d'État fixe les exigences auxquelles doivent répondre les quartiers durables.

³Les quartiers durables bénéficient d'un bonus de 20 % par rapport aux mesures d'utilisation du sol maximales définies par le plan communal d'affectation des zones lorsqu'ils réservent :

a) entre 25 % et 50 % de la surface utile principale pour des logements à loyer modéré, des appartements avec encadrement pour personnes âgées ou d'autres offres permettant de renforcer la mixité sociale et intergénérationnelle ;

b) ou au minimum 25 % de la surface utile principale pour des logements à loyer abordable reconnus d'utilité publique.

⁴Le bonus pour les quartiers durables n'est pas cumulable avec celui octroyé par la loi cantonale sur l'énergie.

⁵Le département se prononce sur la demande de bonus et sur le calcul des critères d'implantation et de dimensionnement selon la procédure prévue en matière de dérogations par la loi sur les constructions.

⁶Les mesures d'incitation mentionnées à l'alinéa 3 peuvent être fixées dans le règlement d'aménagement communal, ainsi que dans un plan spécial ou un plan de quartier.

Art. 50

La sanction du plan communal d'affectation des zones confère à la commune le droit d'exproprier pour cause d'utilité publique tous les droits immobiliers que des tiers ont sur les biens-fonds situés dans cette zone ainsi que sur les biens-fonds nécessaires à la réalisation des équipements et de l'infrastructure de la zone.

Art. 51, al. 1 à 4 ; 5 (nouveau)

¹Dans les zones d'utilité publique, la commune dispose d'un droit de préemption légal en cas de transfert d'un immeuble ou d'un droit immobilier.

²Le canton dispose du même droit pour des projets d'importance cantonale si la commune ne l'exerce pas.

³*Alinéa 2 actuel*

⁴Le conservateur du registre foncier doit mettre la commune et le canton en mesure d'exercer leur droit de préemption.

⁵Ce dernier prend fin si la commune et le canton n'ont pas décidé d'en faire usage dans un délai venant à échéance 60 jours dès la connaissance de l'aliénation.

Art. 51a

d) Plan
d'affectation
cantonal

Lorsqu'une zone d'utilité publique est sanctionnée par un plan d'affectation cantonal, les droits d'expropriation et de préemption appartiennent exclusivement au canton et non à la commune.

Art. 52, al. 1 ; 2 (nouveau)

¹La zone d'utilisation différée ne fait pas partie de la zone à bâtir et elle est inconstructible.

²Elle ne peut être ouverte à la construction qu'à la suite d'une modification du plan communal d'affectation des zones.

Art. 53, al. 2

²Elle est réservée à des activités spécifiques telles les périmètres à habitat traditionnellement dispersé et les zones de maintien de l'habitat rural ainsi que l'extraction de matériaux et les décharges.

Art. 54, al. 3 (nouveau)

³Est considérée comme tributaire du sol, une exploitation ou communauté d'exploitation partielle ou complète qui couvre au moins 70 % de ses besoins en matières sèches par sa propre production selon les normes en vigueur.

Art. 56

En plus des sites définis par le canton, l'autorité communale détermine d'autres sites à protéger, tels que des paysages ou parties de paysages, des cours d'eau et leurs rives, des points de vue, des haies, des allées, des bosquets, des prairies maigres ou des vergers.

Art. 56a (nouveau)

Espace réservé
aux eaux

L'espace réservé aux eaux est délimité sur le plan communal d'affectation des zones.

Art. 57, al. 3 ; 4 et 5 (nouveaux)

³Le statut de ces zones peut être prolongé de 5 ans au maximum en raison de circonstances particulières en suivant la procédure prévue pour son adoption.

⁴L'abrogation des zones réservées avant l'échéance de leur durée de validité doit suivre la procédure prévue pour leur adoption.

⁵A l'échéance de leur durée, le Conseil d'État constate que la zone réservée est caduque, sans autre procédure (art. 98).

Art. 57a, note marginale, al. 1 à 3

Protection des
sites bâtis

¹Sur la base d'un recensement architectural, les bâtiments sont classés en trois catégories:

- a) catégorie 1 : bâtiments intéressants (valeur 0 à 3) ;
- b) catégorie 2 : bâtiments typiques ou pittoresques (valeur 4 à 6) ;
- c) catégorie 3 : bâtiments banals, neutres ou perturbants (valeur 7 à 9).

²Hors de la zone à bâtir, les bâtiments dignes de protection au sens de l'article 24d, alinéa 2 LAT sont définis par la législation cantonale sur la protection du patrimoine culturel.

³Le plan communal d'affectation des zones détermine les règles applicables à ces différentes catégories de bâtiments et délimite les périmètres de protection des sites bâtis.

Art. 58

Abrogé

Art. 58a (nouveau)

Dangers naturels
a) tâches du
canton

¹Le canton identifie et désigne les secteurs soumis aux dangers naturels, leur nature ainsi que leur degré et appliquent les mesures de prévention, de protection et d'urgence nécessaires.

²Il fixe les objectifs de protection et conseille les communes et les personnes privées.

³Il préavise tous les instruments d'aménagement du territoire et les permis de construire soumis aux dangers naturels.

⁴Les services chargés d'examiner les problèmes relatifs aux dangers naturels sont désignés par le Conseil d'État.

Art. 58b (nouveau)

b) tâches des
communes

¹Les communes définissent, puis prennent les mesures qui s'imposent conformément aux directives cantonales.

²Elles complètent, en association avec le canton, les cartes de dangers pour les projets importants et extensions de la zone à bâtir.

Art. 58c (nouveau)

c) plan
d'affectation

¹Les secteurs exposés aux dangers naturels, tels qu'ils sont délimités dans les cartes de dangers, sont reportés sur le plan communal d'affectation des zones.

²Sur la base des cartes de dangers, les secteurs exposés aux dangers naturels sont classés en cinq catégories:

- a) secteur de danger élevé ;
- b) secteur de danger moyen ;
- c) secteur de danger faible ;
- d) secteur de danger résiduel ;
- e) secteur indicatif de danger.

³Ils constituent des mesures particulières superposées à l'affectation de base et soumis à une réglementation particulière.

Art. 58d (nouveau)

d) financement

¹Pour les ouvrages de protections des constructions ou des installations, les coûts engendrés par la réalisation de ces études et l'exécution des mesures sont supportés par le requérant.

²Pour les ouvrages de protection d'intérêt général, le canton peut participer aux frais jusqu'à hauteur de 35 % des coûts estimés dans le projet d'exécution, à condition que :

- a) l'ouvrage augmente la sécurité de zones habitées et d'objets sensibles présentant un risque trop élevé ;
- b) il existe une utilisation du sol digne de protection, et présentant un intérêt public prépondérant ;

c) les priorités d'intervention ont été fixées en fonction de l'ampleur des risques.

Art. 59, al. 1, let. a et b ; al. 2, let. g, h, i et n ; o et p (nouvelles)

¹Le plan communal d'affectation des zones et son règlement doivent contenir les dispositions suivantes :

a) l'affectation des différentes zones ;
b) au moins une mesure d'utilisation du sol sous réserve des cas fixés par le Conseil État, notamment dans les périmètres de protection des sites bâtis ou dans les secteurs d'ordre contigu, dans lesquels elle peut être remplacée par d'autres prescriptions de construction ;

²Il peut contenir des dispositions concernant :

g) la part de logements à loyer modéré ou abordable reconnus d'utilité publique ;

h) la part des places de stationnement qui doivent être prévues en ouvrages, c'est-à-dire soit en sous-sol soit dans le corps des bâtiments ;

i) les prestations des services publics dues en dehors de la zone à bâtir ;

n) l'obligation, en zones soumises à des règles de protection des sites bâtis, de rendre les constructions conformes aux règles spécifiques d'esthétique lorsque des travaux sont entrepris sur lesdites constructions ;

o) les types d'habitation ;

p) la part d'appartements avec encadrement pour personnes âgées.

Art. 60, note marginale, al. 1

Réexamen
périodique du plan
d'aménagement
local

¹Les communes réexaminent périodiquement, en général tous les dix ans, leur PAL et l'adaptent si nécessaire aux besoins nouveaux.

Art. 62, note marginale, al. 1 ; 3 (nouveau)

Constructions ou
installations hors
de la zone à bâtir
a) principe

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

³L'autorité communale ne peut délivrer des autorisations de construire qu'avec une décision spéciale favorable du département.

Art. 63, al. 1, 2 et 3

¹En dérogation à la règle de conformité avec l'affectation de la zone, le département peut délivrer des autorisations uniquement aux conditions de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire et de son ordonnance.

² Abrogé

³ Abrogé

Art. 65, al. 1 et 2

¹Les plans spéciaux sont des plans communaux d'affectation qui réglementent une partie du territoire communal en fixant des conditions détaillées d'urbanisme, d'implantation et de construction.

²Ils permettent de régler des problèmes particuliers de planification, notamment l'aménagement et la construction de quartiers, de friches, de projets immobiliers d'envergure, de projets de développement économique, des centres d'achat, d'exploitation des gisements de matériaux, des décharges et des manèges équestres.

Art. 66, al. 1

¹Le plan communal d'affectation des zones peut délimiter des périmètres où des plans spéciaux seront établis avant toute construction.

Art. 67, al. 1 ; 4 et 5 (nouveaux)

¹Les plans spéciaux peuvent déroger aux plans communaux d'affectation des zones, notamment aux règles sur les dimensions des constructions et sur l'affectation de la zone, ainsi qu'aux distances visées à l'article 17 et aux distances à la limite et entre bâtiments notamment au moyen de périmètres d'évolution et d'alignements.

⁴Les dérogations doivent respecter les objectifs et principes d'aménagement de ce plan et les principes applicables à l'extension des zones à bâtir.

⁵Le plan spécial est composé des éléments contraignant suivants :

- a) le plan spécial ;
- b) le règlement du plan spécial.

Art. 68, al. 2 et 4

²Dans ce cas, l'interdiction de construire frappant tout ou partie d'un bien-fonds fait l'objet, sur réquisition du Conseil communal, d'une mention au registre foncier.

⁴La sanction du plan par le Conseil d'État ne peut être délivrée qu'après l'inscription de cette mention au registre foncier.

Art. 69, al. 4 (nouveau)

⁴L'élaboration d'un plan spécial incluant une notice d'impact sur l'environnement est également obligatoire pour les constructions destinées à la vente au détail ou transformées à cet effet générant plus de 2'000 déplacements par jour ou 400 camions.

Art. 70, al. 3 (nouveau)

³Le 80 % des places de stationnement doivent être prévues en ouvrages, c'est-à-dire soit en sous-sol soit dans le corps des bâtiments du centre d'achat.

Art. 70a (nouveau)

Plan spécial
équivalent à un
permis de
construire

¹Le plan spécial ou une partie de celui-ci a valeur de permis de construire, en sanction préalable ou définitive, lorsqu'il est complété par les documents prescrits par la loi sur les constructions pour une demande de permis de construire.

²Le Conseil communal est l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire en sanction définitive lorsque le plan spécial vaut sanction préalable.

³Si l'exécution du projet n'a pas commencé dans les 5 ans dès la sanction du plan spécial équivalent à un permis de construire, une demande de permis de construire doit être présentée pour chaque projet de construction.

⁴Pendant l'enquête publique, les limites extérieures des constructions et installations projetées doivent être marquées sur le terrain par la pose de perches-gabarits ou par tout autre moyen adéquat conformément à la législation sur les constructions.

Art. 73, let. c (nouvelle)

c) la protection de la nature.

Art. 74, al. 2, let. b

b) une limite secondaire réservée aux petites constructions telles que garages, annexes et places de stationnement (alignement secondaire) ;

Art. 75, al. 2 et 3

²Le département peut toutefois accorder une dérogation pour des petites constructions, telles que abris ou places de stationnement pour vélos, garages, annexes et places de stationnement pour autant qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose.

³Les dérogations peuvent être accordées uniquement à la condition qu'elles soient autorisées à titre précaire ; la dérogation fait l'objet d'une mention au registre foncier.

Art. 77, al. 1, 2 et 4

¹Les dérogations peuvent être accordées uniquement pour des travaux de transformation ou d'agrandissement et uniquement à la condition qu'ils

soient autorisés à titre précaire, c'est-à-dire que le propriétaire, en cas d'expropriation, ne pourra pas réclamer la plus-value résultant des travaux ; si l'immeuble ne représente pas une contrainte pour la sécurité des usagers, des exceptions peuvent être prévues par le plan.

²La dérogation fait l'objet d'une mention au registre foncier.

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

Titre précédant l'article 79

Section 5

Plans de quartier et plans de lotissement

Art. 79, al. 2 et 3

²Ils ne peuvent pas déroger aux prescriptions prévues par le plan communal d'affectation des zones, 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 communal d'affectation des zones pour autant que ceux-ci soient respectés de manière prépondérante et que le plan de quartier prévoit une densification maximale du quartier.

Art. 82, al. 2 et 3

²Le plan communal d'affectation des zones peut délimiter des périmètres où des plans de quartier seront établis avant toute construction.

³Il peut prévoir, dans les périmètres 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'État détermine les règles de procédure reconnues.

Art. 83a (nouveau)

Plan de quartier et plan de lotissement équivalant à un permis de construire

¹Le plan de quartier et le plan de lotissement ou une partie de ceux-ci ont valeur de permis de construire en sanction préalable ou définitive, lorsqu'ils sont complétés par les documents prescrits par la loi sur les constructions pour une demande de permis de construire.

²Le Conseil communal est l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire en sanction définitive lorsque le plan de quartier ou de lotissement vaut sanction préalable.

³Si l'exécution du projet n'a pas commencé dans les 5 ans dès la sanction du plan de quartier ou du plan de lotissement équivalant à un permis de construire, une demande de permis de construire doit être présentée pour chaque projet de construction.

⁴Pendant l'enquête publique, les limites extérieures des constructions et installations projetées doivent être marquées sur le terrain par la pose de perches-gabarits ou par tout autre moyen adéquat conformément à la législation sur les constructions.

Art. 84, al. 1 et 3

¹Les restrictions de la propriété privée résultant des plans communaux d'affectation des zones donnent lieu à indemnité si, par leurs effets, elles équivalent à une expropriation.

³L'action en paiement d'une indemnité se prescrit par 2 ans à partir de la même date.

Art. 85, al. 1, let. c (nouvelle) et al. 2

c) du service, si le fonds d'aménagement du territoire a versé une subvention.

²La demande d'inscription peut être faite à partir de l'adoption d'un nouveau plan communal d'affectation des zones ou dès l'entrée en vigueur de la présente loi si la mesure lui est antérieure pour les lettres a et b de l'alinéa 1, et dès le versement de l'indemnité pour la lettre c.

Art. 86, al. 1 et 2 ; 3 et 4 (nouveau)

¹S'il est impossible ou difficile à l'excès d'exécuter les plans communaux d'affectation des zones dans leur contenu essentiel et si ces plans ne peuvent pas non plus être réalisés par d'autres moyens, la commune peut exproprier des biens-fonds ou des droits sur ces biens-fonds.

²Après avoir mis en demeure la commune d'entreprendre la procédure d'expropriation, le canton peut l'exercer à sa place.

³*Alinéa 2 actuel*

⁴Les cas prévus à l'article 47b de la présente loi sont considérés comme étant d'utilité publique au sens de l'article 4 de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (LEXUP) et sont des cas particuliers d'expropriation formelle auxquels les conditions générales des articles 86, alinéa 1 et 87, alinéas 1 et 2 ne s'appliquent pas.

Art. 87, al. 1 à 3

¹L'expropriation peut intervenir lorsque le propriétaire ne construit pas sur son terrain à l'expiration d'un délai raisonnable qui lui aura été imparti par la commune ou par le canton.

²L'expropriation n'est applicable que si les terrains des propriétaires intéressés forment un ensemble d'une surface d'au moins 2000 m².

³L'expropriation est cependant exclue si le propriétaire invoque de justes motifs tels que :

- a) le développement prévisible et proportionné d'une entreprise industrielle ou commerciale ;
- b) la mise en vente prochaine du bien-fonds pour la construction.

Art. 88, al. 2 et 3

²Ils sont en principe transférés à un tiers avec droit de réméré ou par un droit de superficie avec l'obligation contractuelle de construire dans un bref délai.

³Les terrains revendus le seront au prix d'achat, plus les frais d'acquisition, les montants payés pour les dépenses nécessaires et utiles ainsi que l'intérêt équitable sur le capital propre.

Art. 89, note marginale, al. 1 ; 2 (nouveau)

Plans communaux d'affectation des zones, plans spéciaux et plans d'alignement
a) Personnes autorisées à établir des plans et format des géodonnées

¹Les plans communaux d'affectation des zones, de plans spéciaux et de plans d'alignement doivent être établis et signés par une personne autorisée au sens de la loi sur le registre.

²Les plans précités doivent être établis et transmis sur la base de géodonnées ou de fichiers informatiques conformes aux directives cantonales.

Art. 90, note marginale, al. 1 ; 2 (nouveau)

b) Envoi et contenu des plans

¹Les plans sont signés par le Conseil communal qui les envoie ensuite au service accompagnés d'un rapport sur l'aménagement.

²Le nombre d'exemplaires à envoyer est fixé par le service qui peut exiger d'autres documents tels que des maquettes ou des photomontages.

Art. 91, note marginale, al. 1 ; 2 (nouveau)

c) Circulation des plans et préavis du département

¹Après avoir été mis en circulation auprès des services ou départements intéressés, les plans font l'objet d'un préavis de synthèse du service, transmis au Conseil communal.

²Après avoir été adapté, les plans sont préavisés par le département puis restitués à la commune.

Art. 92, al. 1

¹Lorsque le plan a été préavisé favorablement par le département, il est soumis au vote du Conseil général.

Art. 93, al. 3 et 6

³*Abrogé*

⁶Le Conseil communal informe la population et veille à la faire participer à l'élaboration du plan.

Art. 94, al. 3

³À défaut, le Conseil communal et les autorités chargées de délivrer les décisions spéciales statuent sur les oppositions.

Art. 95, al. 2

²Dans les cas de modification de minime importance ne portant aucun préjudice aux propriétaires voisins et après avoir consulté le service, le Conseil communal modifie les documents, géodonnées et fichiers informatiques du plan et du règlement sans nouvelle mise à l'enquête ; il en informe le Conseil général.

Art. 96a, al. 1 et 2

¹À la fin de la procédure, le Conseil d'État constate que toutes les décisions sont devenues exécutoires puis, une fois que les géodonnées ont été contrôlées et transmises au cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF), il sanctionne le plan, sur demande du Conseil communal.

²Le plan et les géodonnées du cadastre RDPPF entrent en vigueur et deviennent obligatoires dès la publication de la sanction dans la Feuille officielle.

Art. 96b (nouveau)

^j_{bis}) Non-entrée en matière du département

¹Si le département n'entre pas en matière sur l'adoption, la révision, la modification ou l'abrogation d'un plan communal d'affectation des zones, plan spécial ou plan d'alignement, il doit rendre une décision pouvant faire l'objet d'un recours au Conseil d'État.

²Avant que le département rende sa décision, le service établit son préavis de synthèse et le plan est mis l'enquête publique.

Art. 97, al. 1 ; 2 (nouveau)

¹Dans la règle, les plans d'équipement et d'alignement devront être établis ou adaptés aussitôt après l'adoption du plan communal d'affectation des zones.

²Lorsque l'ordre contigu est prévu pour un secteur, le plan d'alignement qui le concerne doit être adopté simultanément au plan communal d'affectation des zones.

Art. 98

Si le délai imposé lors de la mise en zone pour un projet particulier au sens de l'article 47e de la présente loi n'est pas respecté ou si la zone réservée arrive à échéance de la durée prévue par les articles 23 et 57, la mesure d'aménagement est caduque et le Conseil d'État constate que le bien-fonds est retourné à son affectation antérieure, sans autre procédure.

Art. 99

Sous réserve de l'article précédent, un plan en vigueur ne peut être révisé, complété, modifié ou abrogé qu'en suivant la procédure prévue pour son adoption à moins que la modification soit mineure.

Art. 99a, al. 1

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

Art. 102, note marginale, al. 1 ; 2 (nouveau)

Plans de quartier
a) Personnes autorisées à établir des plans et format des fichiers informatiques

¹Les plans de quartier doivent être établis et signés par une personne autorisée au sens de la loi sur le registre.

²Les plans précités doivent être établis et transmis dans un format de fichier conforme aux directives cantonales.

Art. 103, note marginale, al. 2 et 3 (nouveaux)

b) Frais d'élaboration, envoi et contenu des plans

²Les documents sont signés par le Conseil communal qui les envoie ensuite au service accompagnés d'un rapport sur l'aménagement.

³Le nombre d'exemplaires est fixé par le service qui peut exiger d'autres tels que des maquettes ou des photomontages.

Art. 104, note marginale, al. 1 ; 2 (nouveau)

c) Circulation des plans et préavis du département

¹Après avoir été mis en circulation auprès des services ou départements intéressés, les plans font l'objet d'un préavis de synthèse du service.

²Après avoir été adapté, les plans sont préavisés par le département, puis restitués à la commune.

Art. 105, al. 5

⁵La population est informée par le Conseil communal qui veille à la faire participer à l'élaboration du plan.

Art. 106, al. 3

³À défaut, le Conseil communal et les autorités chargées de délivrer les décisions spéciales statuent sur les oppositions.

Art. 107, al. 2

²Dans les cas de modification de minime importance ne portant aucun préjudice aux propriétaires voisins et après avoir consulté le service, le Conseil communal modifie les documents, géodonnées et fichiers informatiques du plan et du règlement sans nouvelle mise à l'enquête.

Art. 107c, al. 1 et 2

¹À la fin de la procédure, le Conseil d'État constate que toutes les décisions sont devenues exécutoires puis, une fois que les fichiers ont été contrôlés et transmis au cadastre RDPPF, il sanctionne le plan, sur demande du Conseil communal.

²Le plan et les fichiers du cadastre RDPPF entrent en vigueur et deviennent obligatoires dès la publication de la sanction dans la Feuille officielle.

Art. 109, note marginale, al. 1 et 3 ; 4 (nouveau)

Équipement de la zone à bâtir
a) Principe

¹La commune équipe la zone à bâtir en voies d'accès, en approvisionnement en énergie, en alimentation et en évacuation des eaux, dans les délais prévus par le programme d'équipement.

³La construction d'un bâtiment est subordonnée à la réalisation des équipements de base et de détail prévus à l'alinéa premier et définis à l'article 110 de la présente loi.

⁴Une zone à bâtir ne peut être prévue que si les équipements sont réalisables sans frais disproportionnés.

Art. 110, al. 1 et 2

¹L'équipement de base est constitué par :

- a) les routes principales, collectrices et leur raccordement au réseau routier principal ;
- b) les chemins pour piétons et les aménagements piétonniers ou cyclables ;
- c) les installations et conduites principales d'approvisionnement en énergie, d'alimentation en eau potable ;
- d) les collecteurs principaux nécessaires à l'évacuation des eaux ;
- e) l'éclairage public des réseaux principaux.

²L'équipement de détail est constitué par :

- a) les routes de desserte ;
- b) les chemins pour piétons et les aménagements piétonniers ou cyclables secondaires ;
- c) les réseaux publics secondaires de distribution d'eau et d'énergie ;
- d) les collecteurs secondaires nécessaires à l'évacuation des eaux ;
- e) l'éclairage public des réseaux secondaires.

Art. 111, al. 2

²La commune peut imposer des conditions à leur réalisation, notamment pour leur raccordement aux installations publiques.

Art. 112, note marginale, al. 1 et 3 ; 4 (nouveau)

Programme
d'équipement

¹Le programme d'équipement constitue l'aperçu de l'état de l'équipement au sens du droit fédéral.

³Il fixe les délais de réalisation de l'équipement et contient une évaluation des coûts d'équipement.

⁴Pour le surplus, le programme d'équipement est établi selon les directives cantonales.

Art. 112a, note marginale, al. 1

Plan d'équipement

¹Les plans d'équipement définissent l'équipement de base et de détail dans la zone à bâtir.

Art. 113, al. 1

¹Les communes et les propriétaires participent aux frais d'équipement de la zone à bâtir.

Art. 115, al. 4

⁴ Abrogé

Art. 125, al. 1 à 3 ; 4 à 6 (nouveaux)

¹Les décisions des communes et des autorités chargées de délivrer les décisions spéciales en matière de plans communaux d'affectation des zones, de plans spéciaux, plans d'alignement et de plans de quartier ou de lotissement ainsi que les décisions des communes en matière de contributions et de taxes d'équipement sont susceptibles d'un recours au Conseil d'État puis au Tribunal cantonal, conformément à la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979.

²Les décisions du Conseil d'État et des autorités chargées de délivrer les décisions spéciales en matière de plans d'affectation et d'alignement cantonaux sont susceptibles d'un recours au Tribunal cantonal, conformément à la LPJA.

³Les décisions du département en matière de contributions de plus-value sont susceptibles d'un recours au Tribunal cantonal, conformément à la LPJA.

⁴Les décisions des communes et du canton prises pour imposer un remaniement parcellaire sont soumises à la LASA.

⁵Les décisions des communes et du canton prises en vue d'une expropriation, d'une libération de servitude et de l'exercice d'un droit d'emption sont soumises à la LEXUP.

⁶Les décisions des communes dans le cadre d'une procédure de rectification de limite sont susceptibles de recours au Tribunal cantonal, conformément à la LPJA.

Art. 125a (nouveau)

Coordination des
voies de recours

¹Lors de l'adoption ou de modifications simultanées d'un plan communal d'affectation des zones et d'un plan d'affectation cantonal, les décisions des communes et des autorités chargées de délivrer les décisions spéciales en matière de plans communaux d'affectation des zones sont rendues et notifiées aux parties simultanément avec les décisions du Conseil d'État et des autorités chargées de délivrer les décisions spéciales en matière de plans d'affectation cantonaux.

²Toutes les décisions précitées sont susceptibles d'un recours commun au Tribunal cantonal, conformément à la LPJA.

Art. 126, al. 3 (nouveau)

³Lorsque la décision a été rendue après une mise à l'enquête publique, les tiers ne sont admis à recourir que s'ils ont fait opposition pendant le délai d'enquête.

Art. 129, al. 2

²Les procédures déjà engagées au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi sont soumises au nouveau droit.

Disposition transitoire à la modification du ...

¹Le taux de perception de la contribution de plus-value pour les zones de parcs éoliens et les zones d'extraction de matériaux reste de 20 % pour les planifications qui seront adoptées pendant les 10 ans qui suivent l'entrée en vigueur de la présente loi.

²Jusqu'à l'entrée en vigueur de l'adaptation des plans d'affectation cantonaux et communaux, découlant de la loi adaptant la législation cantonale à l'accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC), du 6 novembre 2012, l'article 11,

alinéa 1 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire, du 2 octobre 1991 reste applicable dans sa version modifiée et reproduite ci-dessous.

³L'article 79, alinéas 2 et 3 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire, du 2 octobre 1991 reproduit ci-dessous dans sa teneur du 31 décembre 2016 reste applicable jusqu'à l'entrée en vigueur de l'adaptation des plans d'affectation cantonaux et communaux.

⁴L'article 79, alinéa 4 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire, du 2 octobre 1991 ne sera applicable qu'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 ou situé à proximité, 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.

Art. 79

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.

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.

Art. 2 La loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (LEXUP), du 26 janvier 1987, est modifiée comme suit :

Art. 4, al. 2, let. e (nouvelle)

e) les mesures prévues par la législation sur l'aménagement du territoire relatives à la mobilisation foncière en vue de garantir la disponibilité des zones à bâtir dans les sites stratégiques.

Art. 12, let. b ; c (nouvelle)

b) d'une loi, d'un décret ou d'une décision du Conseil d'État prise à l'issue de la procédure prévue aux articles ci-après lorsque l'expropriant est une commune ;

c) d'une décision du Conseil d'État prise à l'issue de la procédure prévue aux articles ci-après lorsque l'expropriant est une autre personne de droit public ou privé.

Art. 19, al. 1 ; 3 et 4 (nouveaux)

¹Tout projet d'expropriation reconnu d'utilité publique doit, à la demande de l'expropriant, être mis à l'enquête pendant 30 (trente) jours par la commune où se trouvent les immeubles touchés par l'expropriation.

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.

Art. 96

Le droit de demander une indemnité se prescrit par 2 ans dès le jour où la restriction est entrée en vigueur.

Art. 97, al. 2 ; 3 (nouveau)

²Elle est dirigée contre le canton lorsque la restriction découle d'un acte législatif ou d'un plan cantonal et contre la commune lorsqu'elle résulte d'un règlement ou d'un plan communal.

³Lorsqu'elle est dirigée contre une commune, le canton est immédiatement appelé en cause afin qu'il puisse exercer les droits qui sont conférés aux parties à la procédure.

Art. 98, al. 1

¹Si la demande ne lui paraît pas d'emblée irrecevable, le président la communique sans retard à la collectivité intéressée ainsi qu'au département.

Art. 3 La loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996, est modifiée comme suit :

Art. 21, al. 1

¹Les constructions et installations nouvelles ouvertes au public ou destinées à l'habitation de plus de 4 logements doivent être conçues, réalisées et entretenues en tenant compte des personnes handicapées physiques et sensorielles selon les normes techniques reconnues.

Art. 36, al. 4

⁴Les plans d'affectation cantonaux, les plans spéciaux et les plans de quartier ou de lotissement peuvent avoir valeur de sanction préalable ou définitive lorsqu'ils définissent le projet avec la précision d'une telle sanction.

Art. 37, al. 5

⁵La validité du permis de construire et de la sanction préalable peut être prolongée de deux ans au plus pour de justes motifs et après coordination avec le canton.

Art. 4 La loi sur les routes et les voies publiques (LRVP), du 21 août 1849, est modifiée comme suit :

Art. 56a, al. 2, let. b

b) pour les routes communales par le département sous réserve d'une dispense accordée par le Conseil d'État en faveur de la commune.

Art. 5 La loi sur la protection et la gestion des eaux (LPGE), du 2 octobre 2012, est modifiée comme suit :

Art. 44

Il est tenu compte du passage sur les rives et du droit de marchepied lors de l'élaboration des plans, cantonaux et communaux d'affectation, des chemins pour piétons et des chemins de randonnée pédestre, conformément aux dispositions fédérales et cantonales en la matière.

Art. 129, al. 2

²Les communes fixent dans leur plan communal d'affectation des zones l'espace réservé aux eaux.

Art. 6 Le décret concernant la protection des sites naturels du canton, du 14 février 1966, est modifié comme suit :

Art. 7b, al. 3

³Une contribution correspondant à 30 % de cette plus-value est due à l'État par le propriétaire du bien-fonds (*2^{ème} phrase inchangée*).

Disposition transitoire à la modification du ...

Le taux de perception de la contribution de plus-value pour les zones de parcs éoliens reste de 20 % pendant les 10 ans qui suivent l'entrée en vigueur de la présente modification.

Art. 7 ¹La présente loi est soumise au référendum facultatif.

²Le Conseil d'État 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,

La secrétaire générale,

TABLE DES MATIERES
Loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT)

	Article
CHAPITRE PREMIER	
Dispositions générales	
Champ d'application	1
Buts	2
Autorités d'application	
a) Conseil d'Etat	3
b) Organes cantonaux d'application	4
c) Autorités communales	5
Information et participation	6
Coordination	7
Collaboration intercommunale et régionale	
a) Principe	8
b) Plans directeurs régionaux	9
Règles générales	
a) Division de biens-fonds	10
b) Report de mesures d'utilisation du sol	11
c) Distance à la limite – convention entre propriétaires	11a
d) Bâtiment chevauchant plusieurs zones	12
e)° Garantie de la situation acquise à l'intérieur de la zone à bâtir	12a
 CHAPITRE 2	
Dispositions cantonales d'aménagement du territoire	
 Section 1 : Généralités	
Instruments cantonaux d'aménagement du territoire	13
Politique foncière cantonale et gestion des zones d'activités économiques	13a
1. Conception directrice	14
2. Plan directeur cantonal et projet de territoire	15
2 _{bis} . Plans directeurs sectoriels	15a
3. Plans d'affectation cantonaux	16
4. Distances	17
 Section 2 : Contenu du plan directeur	
Abrogé	18
Abrogé	19
Abrogé	20
Abrogé	21
 Section 3: Plans d'affectation cantonaux	
Plans d'alignement cantonaux	22
Zones réservées cantonales	23
Mesures de substitution cantonales	24

Procédure	
a) Élaboration et mise à l'enquête	25
b) Opposition	26
c) Coordination	26a
d) Modifications du projet.....	27
e) Sanction et caractère obligatoire	28
f) Plan d'affectation cantonal équivalant à un permis de construire	29
g) Révision.....	30
Disponibilité de la zone à bâtir.....	30a

Section 4 : Remaniement parcellaire, rectification de limites, expropriation et libération de servitudes

Remaniement parcellaire	
a) Introduction de la procédure.....	31
b) Renvoi	31a
c) Obligation de planifier	31b
Rectification de limites	
a) Définition et introduction de la procédure	31c
b) Conditions	31d
c) Principes de compensation.....	31e
d) Procédure.....	31f
e) Frais	31g
Expropriation	32
Libération de servitudes.....	32a

Section 5 : Compensation, contribution et indemnisation

Principe.....	33
Avantage	34
Contribution de plus-value	
a) Montant	35
b) Décision.....	36
c) Contrat.....	36a
d) Exigibilité et perception.....	37
e) Dispense	37a
Mentions et inscriptions au registre foncier.....	37b
Inconvénient	38
Indemnisation	39
Fonds cantonal	
a) Création et moyens financiers	40
b) Affectation	41
c) Comptes	42

CHAPITRE 3

Dispositions communales d'aménagement du territoire

Section 1 : Généralités

Plans d'affectation communaux.....	43
Politique foncière des communes.....	43a
Plans directeurs communaux et projet de territoire	44

Section 2 : Plan d'aménagement local

Définition.....	45
Contenu.....	46
Zone à bâtir	
a) Définition et délimitation	47
b) Disponibilité	47a
Obligation de construire et droits d'emption légaux	47b
Droits de préemption légaux	47c
Obligation de construire et droits d'emption contractuels	47d
Mise en zone pour un projet particulier	47e
Quartiers durables	48
Zone d'utilité publique	49
a) Destination	49
b) Droit d'expropriation	50
c) Droit de préemption	51
d) Plan d'affectation cantonal	51a
Zone d'utilisation différée	52
Zone spécifique	53
Zones agricole et viticole	54
a) Définition	54
b) Constructions autorisées	55
Zone à protéger	56
Espace réservé aux eaux	56a
Zones réservées	57
Protection des sites bâtis	57a
Abrogé	58
Dangers naturels	
a) Tâches du canton	58a
b) Tâches des communes	58b
c) Plan d'affectation	58c
d) Financement	58d
Dispositions du plan	59
Réexamen périodique du plan	60
Abrogé	61
Constructions ou installations hors de la zone à bâtir	
a) Principe	62
b) Dérogations	63
c) Constructions ou installations illicites	64
d) Émoluments	64a

Section 3 : Plans spéciaux

Définition	65
Élaboration	66
Contenu	67
Regroupement des constructions	68
Centres d'achat	
a) Définition	69
b) Frais d'infrastructure	70
Plan spécial équivalant à un permis de construire	70a

Section 4 : Plans d'alignement communaux

Définition	71
Obligation d'adopter un plan d'alignement	72
Principes	73
Contenu	74
Effets	
a) Constructions nouvelles	75
b) Constructions existantes	76
c) Transformations et agrandissements	77
Utilité publique	78

Section 5 : Plans de quartier et plans de lotissement

Définition	79
Regroupement des constructions	80
Contenu	81
Élaboration	82
Plan de lotissement	83
Plan de quartier et plan de lotissement équivalant à un permis de construire	83a

Section 6 : Expropriation

Expropriation matérielle	
a) Principe	84
b) Mention au registre foncier	85
Expropriation formelle	
a) Principe	86
b) Conditions	87
c) Mesures d'exécution	88

Section 7 : Procédure d'adoption et de sanction des plans d'affectation

Plans communaux d'affectation des zones, plans spéciaux et plans d'alignement	
a) Personnes autorisées à établir des plans et format des géodonnées	89
b) Envoi et contenu des plans	90
c) Circulation des plans et préavis du département	91
d) Vote du Conseil général	92
e) Mise à l'enquête	93
f) Opposition	94
g) Coordination	94a
h) Modifications du projet	95
i) Recours et approbation	96
j) Caractère obligatoire et sanction	96a
j _{bis}) Non-entrée en matière du département.....	96b
k) Autres plans.....	97
l) Abrogé	98
m) Révision.....	99
m _{bis}) Modification mineure	99a

n) Interdiction temporaire de bâtir	
Principe.....	100
Formalités et durée.....	101
Plans de quartier	
a) Personnes autorisées à établir des plans et format des fichiers informatiques	102
b) Frais d'élaboration, envoi et contenu des plans	103
c) Circulation des plans et préavis du département	104
d) Mise à l'enquête	105
e) Opposition	106
f) Modification	107
g) Coordination	107a
h) Recours et approbation	107b
i) Caractère obligatoire et sanction	107c
j) Non-entrée en matière du Conseil communal	107d
k) Effets	108
l) Révision.....	108a
m) Modification mineure	108b

Section 8 : Équipement, contributions et taxes

Équipement de la zone à bâtir	
a) Principe	109
b) Équipement de base et de détail	110
c) Équipements privés	111
Programme d'équipement	112
Plan d'équipement	112a
Construction par les propriétaires	112b
Frais d'équipement	
a) Principe	113
b) Contribution et taxe d'équipement	114
Prélèvement et niveau des contributions	
a) Principe	115
b) Périmètre et répartition des frais	116
c) Dispense de participation aux frais	117
Prélèvement et montant de la taxe d'équipement	118
Droit des propriétaires	119
Contrôle	120
Cas particuliers	121
Entretien	122

CHAPITRE 4

Hypothèques légales

Conditions	123
Information	124

CHAPITRE 5

Recours

Autorités de recours	125
----------------------------	-----

Coordination des voies de recours	125a
Procédure	126

CHAPITRE 6
Dispositions pénales

Contraventions	127
----------------------	-----

CHAPITRE 7
Dispositions transitoires et finales

Adaptation des plans	128
Droit transitoire	129
Frais d'étude assumés	
a) Par l'État	130
b) Par les communes	131
Indemnités à charge des communes	132
Abrogés	133 à 141
Abrogation	142
Référendum	143

Glossaires

I. Aménagement du territoire et urbanisation³³

Aménagement du territoire

L'aménagement du territoire est la coordination préalable des activités ayant des effets sur l'organisation du territoire et leur orientation à long terme. Le terme générique d'aménagement du territoire englobe tous les plans d'aménagement des collectivités publiques à tous les niveaux de l'État, dans tous les domaines sectoriels (transports, environnement, économie, société, etc.).

Appartements avec encadrement (AE)

Les appartements avec encadrement (AE) sont des logements dédiés aux bénéficiaires AVS et AI, qui peuvent être construits sous forme de logement d'utilité publique (à prix coûtant ou à loyer abordable) ou avec rendement (prix libres). Pour être labélisés appartements avec encadrement (AE), ces logements doivent remplir les conditions nécessaires à l'obtention de la reconnaissance octroyée par le service de la santé publique au sens du règlement sur la planification et la reconnaissance des appartements avec encadrement (REPRA), du 16 septembre 2015.

Les appartements avec encadrement sont architecturalement appropriés et situés dans des immeubles ou parties d'immeubles. Ils ne présentent pas de barrières architecturales limitant les accès et les déplacements des personnes fragilisées, à mobilité réduite ou en situation de handicap. La localisation de ces appartements, proche des prestataires de service, favorise la vie sociale des locataires. Ils sont dotés d'équipements qui favorisent le bien-être et la sécurité des locataires. Le dispositif d'encadrement sécurisé inclut un ensemble de prestations, définies à l'avance et facturées forfaitairement. Ces prestations d'encadrement sont intégrées au bail à loyer et garanties par l'exploitant-e. Des services optionnels peuvent également être proposés, facturés en sus du loyer. Les immeubles d'appartements avec encadrement comprennent, en principe, des espaces ou locaux communs pour des repas ou des activités.

Changement d'affectation

Le changement d'affectation désigne différentes sortes de changement de zone. Ce terme est très imprécis car il signifie aussi bien « classement » (en zone à bâtir) que « déclassement » (changement d'affectation d'un bien-fonds qui était situé dans une zone à bâtir conforme au droit fédéral en une zone agricole ou à protéger).

Conception

Une conception est un catalogue d'objectifs et de mesures touchant des domaines différents, mais coordonnés et tendant vers un développement futur souhaité. Dans ses conceptions au sens de l'article 13 LAT, la Confédération indique les tâches à incidence spatiale à réaliser dans un domaine sectoriel déterminé, notamment les objectifs qu'elle poursuit, les moyens qu'elle entend mettre en œuvre pour concrétiser ces objectifs et les priorités qu'elle a hiérarchisées.

³³ Source : Office fédéral du développement territorial, 18 juillet 2016

Coordination

La coordination est l'harmonisation d'objectifs, de mesures, de processus et de compétences dans le but de réaliser des actions de manière ciblée et efficace.

Coûts externes

Coûts financés non par leurs auteurs, mais par d'autres participants aux transports ou par la collectivité (notamment coûts liés au bruit et à la pollution de l'air et coûts non couverts résultant des accidents).

Développement durable

Le développement durable satisfait les besoins des générations présentes sans compromettre la possibilité pour les générations à venir de satisfaire leurs propres besoins.

Élaboration des plans d'affectation

Le processus d'élaboration des plans d'affectation permet de fixer le régime des affectations dans un territoire déterminé d'un seul tenant. C'est un plan d'aménagement, ayant force obligatoire pour chacun, qui détermine le mode, le lieu et la mesure de l'utilisation du sol, parcelle par parcelle. L'élaboration des plans d'affectation comprend les plans d'affectation généraux (ou plans de zones), les plans d'affectation spéciaux (par ex. les plans d'alignement, de lotissement, de quartier) et les éléments des lois et règlements sur les constructions qui décrivent le mode et la mesure de l'utilisation de certaines zones.

Équipement

On entend par équipement la réalisation de toutes les infrastructures de base permettant l'utilisation conforme d'un bien-fonds (routes, transports publics, eau, eaux usées, gaz, électricité, télécommunications). Pour qu'un terrain puisse être construit, il faut que l'équipement soit suffisant.

Espace rural

L'espace rural désigne la campagne qui se trouve en dehors des espaces urbains et des villes. Compte tenu des caractéristiques structurelles des sites et des possibilités de développement de certaines régions, cet espace n'est pas uniforme.

Espace urbain

Ensemble de communes urbaines adjacentes réunissant au moins 20'000 habitants comprenant une ville-centre, des communes d'une zone centrale et d'autres communes rattachées fonctionnellement à ces deux premières entités.

Fonds d'infrastructure

Le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération, le réseau des routes nationales de même que pour les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques est un fonds juridiquement dépendant de la Confédération. Il est doté d'une comptabilité propre. Le fonds d'infrastructure résulte de la réorganisation du financement spécial pour la circulation routière et est alimenté par une partie des recettes à affectation obligatoire de l'impôt sur les huiles minérales et de la vignette autoroutière de même que par les réserves du financement spécial pour la circulation routière.

Information et participation

La pesée complète des intérêts en présence exigée en matière d'aménagement du territoire suppose que les personnes concernées soient informées en temps utile et qu'elles puissent s'exprimer, avant qu'une décision ne soit prise, sur tous les aspects de la planification. Selon l'article 4 LAT, la population doit être renseignée sur tous les plans dont la LAT prévoit l'établissement et elle doit également pouvoir participer à l'élaboration de ceux-ci.

Infrastructures

Les infrastructures désignent en particulier les constructions et installations servant aux transports, à la communication, à l'approvisionnement, au traitement des déchets, à la formation et aux loisirs. Une infrastructure peut revêtir une importance nationale, régionale ou locale.

Logement à loyer abordable (LLA)

Les logements à loyer abordable sont dédiés à la classe moyenne. Ils peuvent être reconnus d'utilité publique s'ils font partie d'un immeuble comprenant au moins quatre logements, s'ils sont destinés à la location à long terme et s'ils respectent, par type d'appartement, les limites de loyers et de surfaces fixées par le canton.

Logement à loyer modéré

Les logements à loyer modéré sont des logements bénéficiant d'aide à la personne ou ayant été construits à prix coûtants il y a de nombreuses années. Ces prix sont accessibles aux ménages les plus fragiles financièrement.

Logement à prix coûtant

Les logements à prix coûtants sont construits par les maîtres d'ouvrage d'utilité publique (MOUP) et correspondent au principe du loyer qui couvre les coûts effectifs et dont les rendements ne servent qu'à entretenir et rénover l'immeuble ou à constituer de nouveau fonds propres afin de construire de nouveaux logements à prix coûtants. Ils sont réputés sans but lucratif.

Logement d'utilité publique (LUP)

Les logements d'utilité publique sont :

- Les logements à prix coûtants construits par les maîtres d'ouvrages d'utilité publique.
- Les appartements avec encadrement, dédiés aux bénéficiaires AVS/AI, à prix coûtants construits par les maîtres d'ouvrages d'utilité publique.
- Les logements à loyer abordable reconnus d'utilité publique.

Milieu bâti

Le milieu bâti comprend les constructions et installations destinées à l'habitation et au travail, servant à l'approvisionnement, à la formation, aux loisirs et à la détente, aux transports et communications.

Mobilité

La mobilité spatiale désigne les mouvements migratoires, c'est-à-dire les changements de domicile et de lieu ainsi que les déplacements, c'est-à-dire le trafic d'un lieu à un autre.

Mobilité douce

Transport à pied et à vélo.

Modèle de transport

Modèle de transport ou de trafic est un terme utilisé dans le domaine de la planification des transports pour désigner la représentation de l'offre et de la demande de transports selon des modèles de calcul mathématiques. Un modèle de transport est un outil de travail qui permet par exemple d'évaluer les conséquences des projets d'infrastructure, de prévoir le volume du trafic, les modifications de la desserte par les transports publics, les flux de trafic, la répartition modale, les éventuels goulets d'étranglement du réseau de transports (embouteillages), ainsi que les économies en temps et en argent réalisées par l'utilisateur.

Paysage

Le paysage comprend le territoire dans son ensemble, dans et en dehors du milieu bâti. Le paysage est à la fois la résultante et le vecteur de facteurs naturels tels que le sous-sol, le sol, l'eau, l'air, la lumière, le climat, la faune et la flore en interdépendance avec des facteurs culturels, sociaux et économiques. Selon une définition moins large, le paysage comprend seulement le milieu non bâti.

Plan d'affectation

Instrument d'aménagement du territoire qui détermine le type, le lieu et le degré de l'utilisation du sol, parcelle par parcelle, et qui a force obligatoire pour chaque propriétaire foncier.

Plan directeur

Instrument d'aménagement du territoire qui précise les actions nécessaires à la mise en place de l'organisation spatiale souhaitée et qui crée ainsi une plate-forme de coordination liant les autorités.

Planification directrice

Au cours de l'élaboration de son plan directeur, le canton précise les actions nécessaires pour mettre en place l'organisation spatiale souhaitée et crée ainsi une plate-forme de coordination qui lie les autorités.

Plans sectoriels

Les plans sectoriels sont des plans limités à certains domaines sectoriels. La Confédération, les cantons ou les communes peuvent établir des plans sectoriels fondés sur leur législation spéciale. Dans ses plans sectoriels au sens de l'article 13 LAT, la Confédération donne en plus des informations présentées dans ses conceptions, des directives concrètes aux autorités fédérales compétentes, notamment concernant la localisation des installations prévues, les mesures, les conditions de réalisation, l'organisation du travail ou le programme de réalisation.

Politique d'organisation du territoire

La politique d'organisation du territoire fait référence à la gestion, par le système politique, des problèmes d'aménagement qui se présentent. La politique d'organisation du territoire au sens strict ne comprend que l'aménagement du territoire et la politique régionale ; dans son sens large, elle inclut en outre les activités à incidence spatiale des politiques sectorielles.

Principe de causalité

Chaque participant aux transports prend en charge tous les coûts qu'il occasionne (c.-à-d. qu'il n'y aurait plus de coûts externes).

Projet d'agglomération

Le projet d'agglomération est un instrument de planification permettant de coordonner les thèmes transversaux à l'intérieur d'une agglomération. Il s'appuie sur la collaboration horizontale (entre partenaires à l'intérieur de l'agglomération) et verticale (Confédération-canton-agglomération). Il vise ainsi à garantir la coordination des projets et de la mise en œuvre au sein des agglomérations.

Région

On considère comme une région homogène un territoire présentant un certain nombre de données ou de caractéristiques particulières qui en font une unité distincte. Une région peut également être une entité territoriale délimitée par un réseau dense de relations sociales et économiques interdépendantes entre un centre et son territoire environnant.

Répartition modale (modal split)

Répartition du volume du trafic entre les modes de transport ; indice donnant la part de chaque mode dans le volume total.

Surfaces d'assolement (SDA)

Les surfaces d'assolement se composent des meilleures terres cultivables comprenant avant tout les terres ouvertes, les prairies artificielles intercalaires et les prairies naturelles arables. Ces surfaces sont garanties par des mesures d'aménagement du territoire.

Terrain constructible

Pour construire sur une parcelle, il est nécessaire que le terrain soit prêt à la construction, c'est-à-dire qu'il soit constructible en fait et en droit : il faut par conséquent que le régime d'affectation soit fixé (plan d'affectation) et que le terrain soit équipé.

Trafic de loisirs

Le trafic de loisirs est, indépendamment du moyen de transport, le trafic qui se produit en liaison avec des activités du temps libre (activités humaines pour le repos et le divertissement).

Trafic de transit

Trafic traversant la Suisse, dont l'origine et la destination se trouvent en dehors de la Suisse. À différencier du trafic d'exportation, du trafic d'importation et du trafic intérieur.

Transfert du trafic

Transfert de personnes ou de marchandises d'un mode de transport à un autre. Terme souvent utilisé pour désigner le transfert du transport des marchandises de la route au rail.

Transports

Les transports englobent les déplacements de personnes, de marchandises, d'information et d'énergie.

Transports publics

Prestations de transport accessibles à chacun selon des conditions préétablies et offertes par des entreprises de transport au bénéfice d'une concession.

Zone à bâtir

La zone à bâtir est l'une des trois zones de base définies par le droit fédéral. Elle comprend les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis ou seront probablement nécessaires à la construction dans les 15 ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps.

Zone agricole

La zone agricole est l'une des trois zones de base définies par le droit fédéral. Elle comprend les terres se prêtant à l'exploitation agricole ou horticole du sol. S'y ajoutent les terrains qui, dans l'intérêt général, doivent être utilisés par l'agriculture, par exemple, les surfaces de faible rendement pour l'économie de montagne. Les surfaces attribuées à la zone agricole servent à garantir la base d'approvisionnement du pays, à sauvegarder le paysage et les espaces de détente ou à assurer l'équilibre écologique (multifonctionnalité de la zone agricole).

Zone à protéger

La zone à protéger est une zone d'affectation dont le but est de mettre certains ensembles bâtis ou éléments naturels déterminés à l'abri d'atteintes nuisibles. Les zones de protection du paysage, les zones de protection des rives et des lacs, les sites historiques, les zones de protection des eaux et les zones de repos sont des exemples de zones à protéger.

Zone d'affectation

Les zones sont des surfaces de terrain dont le périmètre peut être tracé sur une carte, et auxquelles, pour une même affectation, s'appliquent des prescriptions identiques. Selon la LAT, les plans d'affectation délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger.

Zone réservée

La zone réservée (art. 27 LAT) désigne un territoire dans lequel des plans d'affectation doivent être élaborés ou adaptés. La décision de délimiter une zone réservée est prise par une autorité et déploie immédiatement des effets juridiques. À l'intérieur de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement (futur) du plan d'affectation.

II. Dangers naturels³⁴

Carte des dangers

Représentation graphique des périmètres susceptibles d'être touchés par des dangers naturels.

Carte des intensités

Représentation graphique de l'intensité d'un événement naturel, par exemple le niveau d'eau attendu. La carte des intensités est utilisée pour estimer les dommages auxquels il faut s'attendre et pour planifier des mesures.

Danger

Condition, circonstance ou processus susceptible de porter atteinte à des personnes, à l'environnement ou à des biens matériels. Dans le langage courant, on a tendance à utiliser indifféremment les termes « risque », « danger » et « menace ».

Danger potentiel

Expression de l'intensité et de la fréquence d'un danger naturel à un endroit donné.

Dangers naturels

Les dangers naturels sont des processus actifs dans la nature qui peuvent menacer des personnes et l'environnement. On les subdivise en trois catégories :

- Dangers naturels liés à la topographie (gravitaires), tels que crue, avalanche, érosion, lave torrentielle, glissement de terrain, écroulement ou chute de pierres. Leur extension dépend de la configuration du terrain. On peut donc s'y soustraire en se déplaçant ou les influencer en modifiant le terrain (digue, levée, remblai, etc.).
- Dangers naturels liés à la météorologie, tels que tempête, grêle, fortes précipitations, foudre, neige, froid, chaleur ou sécheresse (incendie de forêt). En principe, aucun site n'est à l'abri de ces dangers.
- Dangers naturels sismiques (tremblement de terre). En principe, aucun site n'est à l'abri de ces dangers.

Déficit de protection

Mesure des carences en matière de protection. Il y a un déficit de protection lorsque le degré de protection est inférieur à l'objectif de protection.

Diminution des dommages (réduction des dommages)

Mesures mises en œuvre pour prévenir ou pour limiter les effets d'un événement sur la société et sur l'environnement.

Diminution du risque (réduction du risque)

Mesures mises en œuvre pour diminuer un risque existant.

³⁴ Rapport du Conseil fédéral sur la gestion des dangers naturels en Suisse, OFEV, 2016, p. 107

Dommmages

Conséquences négatives d'un événement naturel. Les dommages potentiels expriment les dommages possibles aux personnes, aux biens matériels et au paysage. Cette expression est interprétée de diverses manières. Certains considèrent qu'elle correspond aux « dommages totaux », à la perte de toutes les valeurs contenues dans le périmètre concerné. D'autres considèrent qu'elle correspond aux valeurs raisonnablement susceptibles d'être détruites si un événement se produit. Les dommages potentiels maximaux correspondent aux dommages totaux et les dommages potentiels vraisemblables aux dommages auxquels il faut s'attendre lors d'un événement normal, en tenant compte de l'effet des mesures préventives mises en œuvre. L'ampleur des dommages exprime le montant des dommages survenus (parfois aussi le montant des dommages attendus).

Évaluation du risque

Méthode appliquée pour établir si un risque peut être jugé acceptable, consistant à vérifier si les objectifs de protection assignés sont respectés.

Événement naturel

Processus actif dans la nature, par exemple l'inondation, l'avalanche, le tremblement de terre ou la vague de chaleur.

Gestion intégrée des risques

Une stratégie de gestion intégrée des risques a été développée pour faire face aux dangers naturels. Elle a pour but d'harmoniser au mieux les mesures de précaution, de maîtrise et de rétablissement appliquées par les différents protagonistes pour réduire les dommages potentiels d'une manière judicieuse et peu onéreuse. On analyse d'abord les risques en identifiant les dangers et en évaluant les risques qui en découlent. Puis on sélectionne une combinaison de mesures à même d'atténuer ou de supprimer les risques inacceptables et de procurer la meilleure sécurité possible.

Intensité

Pouvoir destructeur d'un événement naturel à un endroit donné, par exemple le niveau d'eau pour la crue ou la vitesse du vent pour la tempête.

Maîtrise

Phase comprenant toutes les mesures mises en œuvre pendant un événement, ainsi que la remise en état provisoire.

Menace

Possibilité qu'un danger naturel cause un dommage.

Mesures de précaution

Mesures mises en œuvre avant qu'un événement naturel se produise, visant à éviter des dommages, à les atténuer ou à maîtriser la situation; dans le langage courant, on utilise aussi les termes « prévention » et « préparation ». Dans le langage spécialisé, les mesures d'aménagement du territoire, les mesures techniques et les mesures écologiques sont regroupées sous le terme « prévention », alors que les mesures destinées à maîtriser les éventuels événements sont qualifiées de « préparation ». Les mesures de précaution comprennent: – les mesures d'aménagement du territoire : par exemple laisser

les périmètres menacés libres de constructions ; – les ouvrages de protection: conception, construction et entretien ; les mesures visant à maîtriser un éventuel événement : par exemple organisation et engagement des sapeurs-pompiers, élaboration de plans de mesures d'urgence, conclusion d'assurances.

Mesures de protection

Des mesures de protection sont mises en œuvre pour atténuer ou pour supprimer les risques. On distingue : – les mesures de protection portant sur la source du danger, comme les ouvrages paravalanches, les filets pare-pierres ou les bassins de rétention. Elles s'attaquent à la racine du problème en empêchant les processus naturels dangereux de se produire ou en modifiant leur cours ; les mesures de protection des objets (bâtiments / installations). Elles ont pour but de prévenir ou de réduire les dommages.

Mesures de rétention

Mesures de protection mises en œuvre sur des cours d'eau, consistant par exemple à élargir leur lit ou à créer des zones à même de retenir l'eau. Les mesures de rétention ont pour but de laminer les crues.

Mesures organisationnelles

Mesures mises en œuvre pour se préparer à d'éventuels événements. Les plans de mesures d'urgence, les installations de surveillance, les systèmes d'alarme, les minages préventifs d'avalanches ainsi que les mesures appliquées aux bâtiments, tels que stores automatiques, sont notamment des mesures organisationnelles.

Objectif de protection

Valeur fixant la limite entre les risques acceptables et les risques inacceptables. Les objectifs de protection sont par exemple définis en fonction de la périodicité des événements ou des risques qu'ils génèrent. La limite entre le domaine acceptable et le domaine inacceptable dépend souvent des sentiments de la société. Il n'y a guère de critères de portée générale. Les valeurs limites applicables à l'eau potable sont des exemples d'objectifs de protection largement acceptés. Ramener les risques à un niveau acceptable signifie par exemple intervenir sur un bâtiment pour qu'il soit à même de résister sans dommages à un événement prévisible atteignant une certaine intensité. Mais on admet – ou on accepte justement – qu'il puisse être endommagé par un événement d'intensité supérieure. On est prêt à accepter ces « dommages majeurs » parce qu'on ne peut généralement les réduire qu'à un prix extrêmement élevé (pour la collectivité).

Ouvrage de protection

Mesure de construction mise en œuvre à la source du danger pour atténuer le risque encouru par les personnes et par les biens matériels, telle qu'ouvrage paravalanche, digue anti-crues ou filet pare-pierres.

Périodicité (ou période de retour)

Nombre moyen d'années séparant deux événements comparables – même intensité, même endroit. La périodicité est une valeur purement statistique qui ne dit rien sur le nombre effectif d'années séparant deux événements. Même si la périodicité d'un événement est relativement faible, il faut s'attendre à ce qu'il se produise : un événement de période de retour égale à 300 ans a 15 % de

probabilités de se produire dans un intervalle de 50 ans. Cela correspond à la probabilité de faire un 6 en lançant un dé.

Planification (intégrée) des mesures

Procédure coordonnée visant à déterminer les mesures qui apportent le plus grand gain de sécurité au meilleur prix. Pour trouver la meilleure solution, il faut examiner tous les types de mesures et impliquer toutes les personnes concernées dans leur conception.

Probabilité d'occurrence

Probabilité qu'un événement naturel d'ampleur donnée se produise pendant un intervalle de temps donné. La probabilité d'occurrence est exprimée en pour-cent. Par contre, la fréquence, subdivisée en quatre catégories, est exprimée en chiffres absolus: – « élevée »: entre chaque année et une fois tous les 30 ans – « moyenne » : une fois tous les 30 à 100 ans – « faible » : une fois tous les 100 à 300 ans – « très faible » : moins d'une fois tous les 300 ans.

Protection d'un objet

Mesures de construction appliquées à un objet particulier (bâtiment ou installation), visant à réduire ou à limiter les dommages aux personnes et aux biens. Exemples de mesures de construction : surélever une maison, renforcer les murs, étancher, éliminer ou surélever les ouvertures (sopiriaux, ouvertures d'aération, accès à la maison, accès au sous-sol), utiliser des matériaux résistants, fixer les éléments de toiture, etc.

Protection d'un périmètre

Mesures visant à protéger plusieurs biens fonciers.

Reconstruction

Remise en état définitive des bâtiments et des infrastructures. Durant cette phase, les solutions durables doivent être préférées aux solutions commodes ou bon marché. Avant d'entamer la reconstruction, il faut faire une analyse approfondie de l'événement.

Rétablissement

Terme générique englobant les mesures de remise en état et de reconstruction. Risque Le terme « risque » est un terme technique qui désigne l'ampleur et la probabilité d'un dommage possible. Dans le langage courant, on a tendance à utiliser indifféremment les termes « risque », « danger » et « menace ». On distingue le risque encouru par une seule personne (risque individuel) et le risque encouru par la société (risque collectif).

Risque résiduel

Risque subsistant lorsque toutes les mesures de sécurité prévues ont été mises en œuvre. Le risque résiduel se compose des risques : – acceptés consciemment ; – mal évalués ; non identifiés.

Sécurité

État dans lequel le risque subsistant (risque résiduel) est jugé acceptable. La sécurité absolue ne peut jamais être atteinte. Il reste toujours un risque résiduel qu'on accepte consciemment ou dont on ignore l'existence.

Vulnérabilité

Sensibilité des personnes ou des biens matériels à un danger naturel ; elle est par exemple déterminée par la résistance d'un bâtiment aux inondations. La vulnérabilité des bâtiments et des installations peut être réduite selon trois axes, pour éviter les dommages ou pour en diminuer l'ampleur :

1. Conception : mode de construction d'un bâtiment ou d'une installation; – matériaux : choix de produits et de matériaux robustes.
2. Organisation : par exemple évacuation en cas d'avalanche imminente. La vulnérabilité de la société moderne augmente globalement. D'une part, les dangers naturels sont souvent négligés lors de la conception, la construction et l'entretien des ouvrages alors que des biens de valeur croissante sont placés dans des endroits exposés (p. ex. installations techniques au sous-sol). D'autre part, les différents secteurs économiques sont de plus en plus imbriqués. Les dommages consécutifs – par exemple une coupure d'électricité ou la fermeture d'une voie de communication – coûtent donc toujours plus cher.

Liste des abréviations

AE	Appartements avec encadrement
AI	Assurance-invalidité
AIHC	Accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions
ARE	Office fédéral du développement territorial
ATF	Recueil des arrêts du Tribunal fédéral
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CDC-AT	Conférence des directeurs communaux de l'aménagement du territoire
C ³ DC	Commission consultative de la conception directrice cantonale et du plan directeur cantonal
CJURA	Région Centre-Jura
COMUL	Région de la communauté urbaine du Littoral
CRDPPF	Cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière
Cst.	Constitution de la Confédération Helvétique
Cst.NE	Constitution de la République et Canton de Neuchâtel
DAS	Domaines d'activités stratégiques
DDTE	Département du développement territorial et de l'environnement
DZB	Directives techniques sur les zones à bâtir
E2L	Région de l'Entre deux Lacs
EMS	Établissement médico-sociaux
EPFL	École polytechnique fédérale de Lausanne
EPT	Emplois équivalent plein temps
FO	Feuille officielle
GGT	Grands générateurs de trafic
HE	Habitants et emplois
IFF	Installations à forte fréquentation
IGI	Impôt sur les gains immobiliers
LASA	Loi sur les améliorations structurelles dans l'agriculture
LAT	Loi sur l'aménagement du territoire
LATeC-FR	Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du canton de Fribourg
LC-BE	Loi sur les constructions du canton de Berne
LCAT	Loi cantonale sur l'aménagement du territoire
LCAT-1986	Loi cantonale sur l'aménagement du territoire du 24 juin 1986
LCAT-JU	Loi sur les constructions et l'aménagement du territoire du canton du Jura
LCAT-NE	Loi cantonale sur l'aménagement du territoire du canton de Neuchâtel
LConstr.	Loi sur les constructions
LCPN	Loi cantonale sur la protection de la nature
LE	Loi sur l'expropriation
LDFR	Loi sur le droit foncier rural
LEXUP	Loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique
LLA	Logements à loyer abordable
LUP	Logements d'utilité publique
MD	Mobilité douce

NEODE	Parc technologique et industriel SA
OAT	Ordonnance sur l'aménagement du territoire
OFS	Office fédéral de la statistique
OPAM	Ordonnance sur les accidents majeurs du 27 février 1991
PAC	Plan d'affectation cantonal
PC	Prestations complémentaires
PC AVS/AI	Prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité
P-LCAT	Projet de loi portant modification de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire
PA RUN 3	Projet d'agglomération de l'association RUN de 3 ^{ème} génération
PCAZ	Plans communaux d'affectation des zones
PDC	Plan directeur cantonal
PDR	Plans directeurs régionaux
PMS	Planification médico-sociale
RA-type	Règlement d'aménagement communal-type
RELCAT	Règlement d'exécution de la LCAT
RELConstr.	Règlement d'exécution de la loi sur les constructions
REPRA	Règlement sur la planification et la reconnaissance des appartements avec encadrement
RF	Registre foncier
RSN	Recueil systématique de la législation neuchâteloise
RUN	Réseau urbain neuchâtelois
SAT	Service de l'aménagement du territoire
SDA	Surfaces d'assolement
SPCH	Service des ponts et chaussées
STATENT	Statistique structurelle des entreprises de l'office fédéral de la statistique
TIM	Trafic individuel motorisé
TP	Transports publics
VDR	Val-de-Ruz
VDT	Val-de-Travers
VSS	Norme de l'association suisse des professionnels de la route et des transports
W&P	Wüest & Partner
ZA	Zone agricole
ZAE	Zone d'activités économiques
ZB	Zone à bâtir
ZC	Zone centrale
ZH	Zone d'habitation
ZM	Zone mixte
ZTDSL	Zone de tourisme, sports, détente et loisirs
ZUD	Zone d'utilisation différée

WÜEST & PARTNER

Wüest & Partner, Révision de la LCAT-NE, Étude sur l'impact financier du redimensionnement de la zone à bâtir, rapport final « version publication », Genève, 6.12.2016

Voir document séparé

TABLEAU COMPARATIF LCAT ACTUELLE – LCAT NOUVELLE

Voir document séparé

TABLE DES MATIÈRES

	PAGE
RÉSUMÉ	1
INTRODUCTION	4
1. ÉTAT DES LIEUX DES ZONES À BÂTIR DANS LE CANTON DE NEUCHÂTEL	6
1.1. Évolution de la population neuchâteloise	6
1.2. Évolution des emplois dans le canton de Neuchâtel	8
1.3. Évolution des zones à bâtir	8
1.4. Perspectives pour les zones à bâtir	9
2. MODIFICATIONS DE LA LOI CANTONALE SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (LCAT)	12
2.1. Contenu obligatoire du plan directeur cantonal (articles 6, 8 et 8a LAT)...	12
2.2. Mobilisation foncière ou mise en œuvre de la disponibilité des zones à bâtir (article 15a LAT)	12
2.2.1. Organisation des travaux	13
2.2.2. Constats	13
2.2.2.1. Pôles de développement économique et zones d'activités économiques.	14
2.2.2.2. Friches d'intérêt cantonal.....	17
2.2.2.3. Pôles de gare, pôles mixtes et pôles de logement	18
2.2.2.4. Densification et qualité résidentielle	21
2.2.2.5. Processus de mise en œuvre de la mobilisation dans les sites stratégiques	21
2.2.2.6. Législations cantonales existantes ou en projet	22
2.2.3. Délimitation de la mobilisation foncière et outils juridiques retenus pour sa mise en œuvre	23
2.2.3.1. Outils existants dans l'actuelle LCAT	23
a) Remaniement parcellaire, rectification de limites (articles 31 à 31g LCAT)	24
b) Expropriation formelle (articles 49 et ss et 86 et ss LCAT).....	24
2.2.3.2. Obligation de construire avec droit d'emption légal (article 47b P-LCAT) .	24

2.2.3.3.	Droit de préemption légal dans certaines zones (article 47c P-LCAT).....	25
2.2.3.4.	Obligation de construire dans les 5 à 10 ans avec droit d'emption contractuel (article 47d P-LCAT).....	25
2.2.3.5.	Obligation de construire dans les 5 à 15 ans avec taxe d'incitation progressive	26
2.2.3.6.	Mise en zone à bâtir conditionnelle (article 47e P-LCAT).....	26
2.2.3.7.	Droit d'expropriation dans certaines zones	26
2.2.3.8.	Droit d'expropriation formelle des articles 86 et suivants LCAT et libération de servitudes (article 32a P-LCAT).....	27
2.2.3.9.	Divisions et remaniements parcellaires (articles 31 à 31g LCAT).....	27
2.2.4.	Synthèse des outils retenus pour la mise en œuvre de la mobilisation foncière.....	28
2.2.5.	Conformité avec les exigences de l'article 15a LAT selon l'arrêt du Tribunal fédéral du 5 juillet 2017 (arrêt du TF 1C_222/2016)	30
2.3.	Mise en œuvre du régime de compensation des avantages et des inconvénients (article 5 LAT).....	31
2.3.1.	Organisation des travaux	31
2.3.2.	Prélèvement de la contribution de plus-value.....	32
2.3.3.	Indemnisation par le fonds d'aménagement du territoire	33
2.3.3.1.	Soutien aux indemnités pour expropriation matérielle	33
2.3.3.2.	Prise en charge d'intérêts de fonds empruntés par des exploitant-e-s pour l'achat de terres agricoles à des prix non spéculatifs	36
2.3.3.3.	Autres mesures d'aménagement prises par l'État ou les communes.....	36
2.3.3.4.	Subsides aux personnes physiques.....	36
2.3.4.	Constats	37
2.3.4.1.	Législations des autres cantons	37
2.3.4.2.	Fortune et solde du fonds d'aménagement du territoire du canton de Neuchâtel.....	40
2.3.4.3.	Impact financier du redimensionnement conforme à la LAT	42
2.3.5.	Modifications retenues pour le régime de compensation des avantages et des inconvénients dus à des mesures d'aménagement du territoire	43
2.3.5.1.	Champ d'application (articles 34 et 35 P-LCAT).....	43
2.3.5.2.	Prélèvement contractuel (article 36a P-LCAT)	44

2.3.5.3.	Délai de perception (article 37 P-LCAT).....	45
2.3.5.4.	Dispense ou exemption (article 37a P-LCAT)	45
2.3.5.5.	Mentions au registre foncier (article 37b P-LCAT).....	45
2.3.5.6.	Indemnisation et fonds d'aménagement du territoire (articles 38, 39, 40 et 41 P LCAT)	46
2.3.5.7.	<i>Conformité avec les exigences de l'article 5 LAT selon l'office fédéral du développement territorial (ARE)</i>	47
2.4.	Autres modifications de la LCAT	48
2.4.1.	Participation et information de la population (art. 6, 25, 93 et 105 P-LCAT).....	48
2.4.2.	Renforcement et précision de la collaboration intercommunale et régionale (art. 5, 9 et 44 P-LCAT)	49
2.4.3.	Abrogation des dispositions sur le contenu du plan directeur cantonal (art. 18 à 21 P-LCAT)	49
2.4.4.	Simplification des autorisations à titre précaire en bordure des routes (art. 22, 75 et 77 P-LCAT).....	49
2.4.5.	Dangers naturels (art. 58a à 58j P-LCAT)	50
2.4.6.	Accélération des procédures par l'introduction du plan équivalant à un permis de construire (art. 29, 70a et 83a P-LCAT).....	50
2.4.7.	Quartiers durables (art. 48 P-LCAT)	51
2.4.8.	Appartements avec encadrement pour personnes âgées (art. 59 P-LCAT)	52
2.4.9.	Adaptation des dispositions du plan spécial (art. 65 à 70 P-LCAT)	52
2.4.10.	Équipement (art. 109 et suivants P-LCAT).....	53
2.4.11.	Coordination des voies de recours (art. 125 et 125a P-LCAT)	53
2.5.	Installations solaires en toitures (art. 18a LAT)	53
2.6.	Garde de chevaux en zone agricole (art. 16abis LAT et 24e LAT)	53
3.	MODIFICATION D'AUTRES LOIS	54
3.1.	Loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (LEXUP), du 26 janvier 1987	54
3.2.	Loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996	55
3.3.	Loi sur les routes et voies publiques (LRVP), du 21 août 1849	55
3.4.	Loi sur la protection et la gestion des eaux (LPGE), du 2 octobre 2012 ..	56

4.	INFORMATION ET CONSULTATION	56
5.	COMMENTAIRES PAR ARTICLE	58
6.	CLASSEMENT DE MOTIONS ET DE POSTULATS	77
6.1.	Motion 05.122 – Développement de centres commerciaux	77
6.2.	Postulat 05.148, ad 05.028 - Pour une réforme fondamentale des procédures dans les domaines de l'aménagement du territoire et des constructions.....	79
6.3.	Postulat 05.151, ad 05.028 – Coordonner c'est bien, alléger et simplifier c'est encore mieux !	80
6.4.	Motion 13.179 – Élimination de la bureaucratie pour la mise en place de panneaux solaires.....	82
6.5.	Postulat 13.181 – Allègement réglementaire pour la mise en place de panneaux solaires.....	83
7.	INCIDENCES FINANCIÈRES	85
8.	CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL	86
9.	INCIDENCES SUR LES COMMUNES	86
10.	RÉFORME DE L'ÉTAT	86
11.	VOTE DU GRAND CONSEIL	86
12.	RÉFÉRENDUM	87
13.	CONCLUSION	87
	Loi portant modification de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT)	88
	Glossaires	128
	Liste des abréviations	139
	ANNEXES	
	Annexe 1 : Wüest & Partner, Révision de la LCAT-NE, Étude sur l'impact financier du redimensionnement de la zone à bâtir, rapport final « version publication », Genève, 6.12.2016.....	141
	Annexe 2 : Tableau comparatif LCAT actuelle – LCAT nouvelle.....	142
	TABLE DES MATIERES	143