



Commune de
Val-de-Ruz

Conseil communal

CRÉATION D'UNE ZONE RÉSERVÉE SUR LE TERRITOIRE COMMUNAL

Rapport au Conseil général

Version : 1.0 - TH 359898

Date : 19.09.2018



Table des matières

1.	Préambule	3
2.	Rappel du contexte	3
3.	Description et but d'une zone réservée.....	4
3.1.	Dézonage et modification d'affectation.....	4
3.2.	Risques en cas de refus de la création d'une zone réservée.....	5
4.	Détermination d'une zone réservée	5
5.	Zone réservée cantonale.....	6
6.	Rappel du quantitatif à traiter au sein de la Région	7
7.	Préavis de synthèse du SAT.....	7
8.	Séance d'information publique.....	7
9.	Conclusion	8
10.	Annexes	8
11.	Projet d'arrêté	9

Liste des tableaux

Tableau 1 : Traitement des 17 hectares à supprimer des zones d'habitations par la Région du Val-de-Ruz 7

Liste des abréviations principales

Abréviation	Signification	Abréviation	Signification
DDTE	Département du développement territorial et de l'environnement	PAL	Plan d'aménagement local
ha	hectares	PDc	Plan directeur cantonal
LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979	PDR	Plan directeur régional
LCAT	Loi cantonale sur l'aménagement du territoire, du 2 octobre 1991	SAT	Service de l'aménagement du territoire
OAT	Ordonnance sur l'aménagement du territoire, du 28 juin 2000	ZCB	Zone de constructions basses



Monsieur le président,
Mesdames les conseillères générales, Messieurs les conseillers généraux,

1. Préambule

Lors de la séance du Conseil général du 30 avril 2018, le Conseil communal a présenté un rapport d'information sur l'élaboration d'un PAL, portant sur les actions déjà réalisées en matière d'aménagement du territoire à Val-de-Ruz et sur celles à prévoir à court et moyen terme, ceci jusqu'à la création d'un plan unifié permettant d'abroger les 15 plans d'aménagement des anciennes communes.

Le présent rapport s'y réfère et en est la suite directe¹.

2. Rappel du contexte

Via sa lettre du 5 février 2018, le chef du DDTE transmet aux Exécutifs de la Région Val-de-Ruz ses remarques en lien avec le dimensionnement de la zone à bâtir de la Région et soumet également son projet d'arrêté de sanction du PDR.

En substance, les principes de la stratégie d'urbanisation de la Région, privilégiant le maintien en zone à bâtir des terrains libres dans les villages du versant sud plutôt que dans les montagnes de Rochefort et Val-de-Ruz (zone de constructions basses et Chaumont) en raison de la coordination entre urbanisation et transports sont partagés. Néanmoins, il est demandé d'approfondir la réflexion dans le cadre de la révision générale des plans d'aménagement sur les critères du redimensionnement à l'horizon 2030 pour tenir compte des deux aspects suivants :

- égalité de traitement et coordination inter-régionale : le secteur de Chaumont ne pourra pas être traité de manière contradictoire selon qu'un terrain se trouve sur le territoire communal de Val-de-Ruz ou de Neuchâtel ;
- proportionnalité de la mesure : en cas de contestation, il sera très difficile de justifier la mesure de sortir de la zone à bâtir un terrain libre, équipé et situé au sein du tissu bâti, quand bien même il se situe dans les montagnes de la Région. En effet, certaines circonstances peuvent tout à fait justifier un traitement différencié par rapport aux principes généraux de la stratégie d'urbanisation. C'est le cas notamment pour le maintien de quelques surfaces au Pâquier et la réduction de quelques surfaces dans la couronne nord.

¹ <https://www.val-de-ruz.ch/fr/politique/conseil-general/rapports-et-proces-verbaux/2018/seance-du-30-avril-2018/>;
chapitre 5, « L'instauration d'une zone réservée », pp. 23 - 25



Le chef du DDTE fait encore part de son appréciation différente au sujet du gel du secteur de La Jonchère qu'il n'estime pas idéal, l'opportunité de la « Direttissima »² n'ayant pas été démontrée ; les surfaces mériteraient d'être affinées de son point de vue pour un retour en zone agricole (0.5 ha au lieu de 1.2 ha). Le gel mis en avant par la Région sera toutefois comptabilisé à l'horizon 2030.

Enfin, pour pouvoir garantir la mise en œuvre du projet de territoire de la Région, le chef du DDTE demande impérativement la prise d'une mesure de zone réservée. Il attend que cette dernière s'applique sur chacune des trois Communes (Rochefort, Valangin et Val-de-Ruz) d'ici à la fin de l'année 2018. Les objectifs quantitatifs de réduction à l'horizon 2030 sont récapitulés au point 6 du présent rapport.

3. Description et but d'une zone réservée

Il arrive que la simple annonce de la révision d'un plan d'aménagement éveille des intérêts privés qui ne coïncident pas forcément avec les intérêts d'une Commune. De fait, selon l'issue de la révision, des terrains pourront gagner ou perdre en valeur, être ouverts ou fermés à la construction, etc. Pour réduire les pressions sur l'élaboration du plan, les Communes disposent de deux instruments de droit public qui permettent de figer momentanément les projets : l'interdiction de bâtir et la zone réservée.

L'interdiction de bâtir découle des articles 100 et 101 de la LCAT. Elle est de la compétence du Conseil communal, qui peut interdire temporairement, sans obligation d'indemniser, toute construction, transformation ou réparation d'immeuble de nature à entraver ou à rendre plus onéreuse l'exécution du PAL. Dès sa signification écrite aux propriétaires concernés (ou sa publication dans la feuille officielle et les journaux locaux), l'interdiction entre en vigueur pour une période de deux ans. Par un travail de fond et de dialogue, il n'a pas été nécessaire jusqu'à présent de notifier de telles décisions aux propriétaires. Néanmoins, il devient de plus en plus difficile de contenir les volontés de certains propriétaires.

La zone réservée permet aux Communes, au moment de réviser le plan d'affectation, de délimiter des périmètres où « rien ne doit être entrepris qui soit de nature à entraver ou rendre plus onéreuse l'exécution d'un plan d'affectation » (article 57 LCAT). Cette disposition peut durer jusqu'à cinq ans, prolongeable avec l'accord du Conseil d'Etat.

3.1. Dézonage et modification d'affectation

Dans le cas de Val-de-Ruz, il ne s'agit pas de figer l'entier du territoire mais bien de sélectionner les secteurs délicats pour éviter qu'ils ne s'équipent et se construisent de manière contraire au PDR et, par ricochet, au PDC. Si l'on pense en premier lieu aux parcelles qui devraient retourner à la zone agricole, il y a également les secteurs qui devraient se densifier ou changer d'affectation ; pour cette dernière catégorie, il devient nécessaire de différer les constructions dans le but de mettre en place les conditions-cadres qui régiront ces secteurs.

² Plan directeur régional 1, Rapport et projet de territoire, chapitre 6 « Dimensionnement de la zone à bâtir », point 6.3 « Critères de réduction », pp. 70-71. Le gel des terrains à la Jonchère, plutôt qu'un déclassement, est lié à la conception potentielle d'une route de contournement entre Fontaines et Malvilliers, qui pourrait alors assurer à terme une desserte en transports publics du secteur.



3.2. Risques en cas de refus de la création d'une zone réservée

A notre connaissance, trois anciennes Communes ont pris des mesures de zone réservée : Les Geneveys-sur-Coffrane, Savagnier et Chézard-Saint-Martin.

Celle de Chézard-Saint-Martin a été prise au moment de la révision du plan d'aménagement ; il s'agissait principalement de ne pas entraver les options stratégiques des Autorités communales. Celles de Savagnier et des Geneveys-sur-Coffrane ont été mises en place principalement par le fait du surdimensionnement de leur zone à bâtir, qui devait être réduite dans la révision future de leur PAL respectif.

Au cas où ces deux Communes n'auraient pas pris l'option d'une zone réservée, le Canton, via le SAT, n'aurait plus eu la possibilité de se prononcer sur les demandes de permis de construire, ne sachant pas quelles options étaient privilégiées par les Autorités. Ainsi, les demandes de permis auraient été renvoyées de manière indistincte accompagnées d'un préavis négatif, avec l'impossibilité pour les Communes concernées de délivrer une quelconque sanction. Si la situation n'est pas allée jusque-là pour Savagnier, elle s'est avérée pour Les Geneveys-sur-Coffrane jusqu'à la prise des mesures adéquates.

Par analogie, si Val-de-Ruz ne détermine pas clairement les secteurs de son territoire qui font l'objet d'une zone réservée, ceci dans l'attente d'un dézonage ou d'une modification de la zone d'affectation, les dossiers de construction – particulièrement dans les villages estimés sensibles par le Canton et par ailleurs définis dans le PDR – pourraient faire l'objet d'une fin de non-recevoir par le service cantonal compétent, bloquant ainsi l'ensemble du développement d'un village, si ce n'est le développement de l'ensemble du territoire communal et multipliant par là même la possibilité des recours en justice des particuliers à l'encontre de la Commune.

4. Détermination d'une zone réservée

Lorsque l'on crée une zone réservée, il convient d'appliquer des critères techniques de sélection extrêmement précis afin de rester équitable et proportionnel vis-à-vis des propriétaires touchés par cette mesure. Si ces critères ne sont pas définis, c'est l'ensemble de la zone urbanisée du territoire communal qui devrait passer indistinctement en zone réservée ; il n'est alors plus possible de délivrer le moindre permis de construire pour de nouvelles constructions. Le Conseil communal a parfaitement conscience qu'une telle situation n'est pas viable politiquement, économiquement et humainement, raison pour laquelle la zone réservée de Val-de-Ruz a été déterminée selon des critères très précis.

Tout d'abord, les terrains faisant l'objet de permis de construire accordés ou de projets avancés sont exclus de la zone réservée. Les terrains inclus dans la zone réservée présentent les caractéristiques suivantes :

- ils sont non construits ou il reste un important potentiel à bâtir ;
- ils sont situés à la limite de la zone d'urbanisation en vigueur.



Afin d'affiner le résultat, d'autres critères non cumulatifs ont été pris en compte :

- contraintes environnementales (protection des eaux, limite de construction à la forêt) ;
- risques liés aux accidents majeurs (présence d'un oléoduc) ;
- difficultés d'équiper certains terrains ;
- éloignement de tout commerce ou service ;
- affectation non cohérente avec un projet cantonal (par exemple le RER).

L'application de l'ensemble des critères précités met en exergue une surface d'environ 12 ha, ce qui laisse un potentiel constructible supérieur à 50 ha permettant la poursuite du développement de la Commune. La situation des parcelles est en cohérence avec le PDR. Comme relevé au point 3.1, cette surface comprend non seulement le potentiel à dézoner afin de répondre aux prescriptions de la LAT – qui sera clairement identifié à la fin des travaux d'élaboration du PAL de Val-de-Ruz – mais également certaines parcelles dont l'affectation pourrait être revue (cohérence par rapport au PDc, passage d'une zone d'habitation à une zone d'activités économique, ou encore densification). La liste des parcelles concernées est indiquée dans le rapport 47 OAT, annexé au présent document.

5. Zone réservée cantonale

La zone de constructions basses (ZCB) a été promulguée en 1966 par le Décret concernant la protection des sites naturels du canton. Cette zone constructible de compétence cantonale est principalement dévolue aux résidences secondaires, aux logements de vacances, à l'activité touristique et aux constructions nécessaires aux exploitations agricoles.

Lors du développement des PDR, les Communes ont mis en exergue la situation de ces zones sises en montagne, peu ou pas équipées, loin des commerces et des services et non desservies par les transports publics.

De son côté, le Canton a intégré dans le PDc des fiches de coordination en lien avec le redimensionnement de la zone à bâtir. La fiche de coordination U_11 « Poursuivre une politique d'urbanisation durable » priorise le développement de l'urbanisation au sein de l'agglomération et a pour objectif un développement mesuré et maîtrisé de l'urbanisation dans le reste du canton. La priorité est donnée aux zones centrales (centres de localités) et aux secteurs stratégiques de l'agglomération (pôles), à savoir dans le tissu déjà largement bâti et/ou sur les terrains libres bien localisés et desservis par les transports publics. Par ailleurs, la fiche S_29 « Gérer les résidences secondaires et la ZCB » a pour objectif d'assurer un développement équilibré des résidences principales et secondaires.

Au vu de ce qui précède, l'Etat a mis en place une zone réservée sur l'ensemble des ZCB du Canton. Elle représente une surface de 36.86 ha et est en vigueur depuis le 6 novembre 2017, pour une durée de cinq ans.



Sur le territoire de Val-de-Ruz, la zone réservée cantonale sur les ZCB représente une surface de 13.45 ha. Sans être plus précis, le chef du DDTE, dans sa lettre du 5 février 2018, estime que cette mesure doit permettre d'alléger d'environ six ha les surfaces d'habitations à réduire dans la commune de Val-de-Ruz. Toutefois, il convient d'être prudent avec cette estimation en l'absence de chiffres officialisés. En effet, l'étude du DDTE n'est pas encore terminée et la surface effective du dézonage dans les ZCB pourrait être revue à la baisse.

6. Rappel du quantitatif à traiter au sein de la Région

La Région a reçu comme mission de la part du Canton de supprimer 17 ha de zone d'habitations (sont concernées les zones de faibles, moyenne et haute densité, les zones d'ancienne localité ainsi que les zones mixtes). La répartition au sein de la Région a été établie lors de l'élaboration du PDR, d'entente entre les Autorités communales exécutives concernées. Le tableau ci-après récapitule les objectifs en matière de suppression de zones d'habitations, commune par commune :

	Val-de-Ruz	Valangin	Rochefort	Total
Zones de construction basse	6 ha	0 ha	3 ha	9 ha
Zone d'urbanisation	4.5 ha	0.5 ha	3 ha	8 ha
Total	10.5 ha	0.5 ha	6 ha	17 ha

Tableau 1 : Traitement des 17 hectares à supprimer des zones d'habitations par la Région du Val-de-Ruz

7. Préavis de synthèse du SAT

Le préavis de synthèse est daté du 30 août 2018. Le SAT préavise favorablement la création d'une zone réservée sur le territoire de la Commune de Val-de-Ruz sous réserve de la prise en compte de quelques remarques de détail à intégrer dans le rapport 47 OAT.

8. Séance d'information publique

Comme l'exige la procédure, une séance d'information publique sur le thème de la création d'une zone réservée a eu lieu le 20 septembre dernier à la salle de spectacle de Dombresson. Les citoyens ont été informés de la tenue de cette séance par une annonce parue dans le journal Val-de-Ruz info du 13 septembre 2018, par avis affichés aux piliers publics des sites de Cernier et des Geneveys-sur-Coffrane ainsi que par une annonce visible sur le site internet de la Commune.

Quant aux propriétaires directement touchés par la mesure de zone réservée, ils ont été en surplus avisés par un courrier nominatif envoyé durant la semaine du 3 au 7 septembre 2018.

Le procès-verbal de cette séance est annexé au rapport 47 OAT, dont il fait partie intégrante et qui est joint au présent document.



9. Conclusion

Prononcer une zone réservée n'est pas une décision à prendre à la légère. Elle est intrusive et empêche toute demande de permis de construire portant sur les parcelles concernées par la mesure. Toutefois, elle est nécessaire en ce sens qu'elle permet de différer la pression immobilière dans des secteurs de la Commune jugés délicats dans la perspective de l'établissement d'un PAL conforme aux prescriptions de la nouvelle LAT. Elle répond aux exigences du Canton qui doit veiller, vis-à-vis de la Confédération, à ce que soient supprimés quelques 60 ha de zones d'habitations, dans le but également de préserver les bonnes terres agricoles.

Le Conseil communal est persuadé que la zone réservée proposée aujourd'hui représente la solution la plus pragmatique, la plus solide et la moins dommageable pour notre Commune. Si nous ne prenons pas les devants, le risque est grand de se voir imposer une zone réservée totale par l'Autorité cantonale ou un refus systématique à toute demande de construction.

Rappelons également que les surfaces des zones d'habitations mixtes et centrales de la Région (avec Rochefort et Valangin) libres de constructions représente actuellement un total de 92 ha, qu'il convient de diminuer de 17 ha ; le futur potentiel constructible reste donc élevé pour la Région puisqu'il se montera ainsi à 75 ha³.

La Commission du développement territorial et durable a été consultée par rapport à la création de la zone réservée ; deux séances ont été consacrées à ce thème. Il en résulte un préavis favorable sur la proposition qui est soumise aujourd'hui au Conseil général.

Pour les raisons qui précèdent, nous vous remercions de bien vouloir prendre le présent rapport en considération et d'adopter le projet d'arrêté qui l'accompagne.

Veuillez croire, Monsieur le président, Mesdames les conseillères générales, Messieurs les conseillers généraux, à l'expression de notre haute considération.

Val-de-Ruz, le 19 septembre 2018

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL	
Le président	Le chancelier
C. Cuanillon	P. Godat

10. Annexes

- Lettre du 05.02.2018 du chef du DDTE ;
- Lettre du 03.05.2018 du chef du DDTE ;
- Rapport 47 OAT.

³ Plan directeur régional 1, Rapport et projet de territoire, chapitre 6 « Dimensionnement de la zone à bâtir », p. 75, plan intitulé « Redimensionnement des zones d'habitation, mixtes et centrales ».



11. Projet d'arrêté



Commune de
Val-de-Ruz

Arrêté du Conseil général

relatif à la création d'une zone réservée sur le territoire communal de Val-de-Ruz

Le Conseil général de la Commune de Val-de-Ruz,

vu le rapport du Conseil communal du 19 septembre 2018 ;

vu les articles 57, 89 et suivants de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991 ;

vu le préavis du Département du développement territorial et de l'environnement, du xxxxxxxx ;

sur la proposition du Conseil communal,

arrête :

Adoption

Article premier :

Le plan de la zone réservée, signé par le Conseil communal le, échelle 1 :, daté du, est adopté.

Conditions

Art. 2 :

¹ Une zone réservée est créée sur le territoire communal sur les secteurs indiqués sur le plan de la zone réservée.

² Dans la zone réservée, rien ne doit être entrepris qui soit de nature à entraver ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan d'affectation.

³ La durée de cette zone ne peut excéder cinq ans à compter de son entrée en vigueur, sous réserve d'une prolongation de son statut en raison de circonstances particulières qui peut être accordée par le Conseil d'Etat.

Dispositions finales

Art. 3 :

Le présent arrêté, préavisé par le chef du Département du développement territorial et de l'environnement le, est soumis au référendum facultatif. Il devient obligatoire dès la publication de sa sanction par le Conseil d'Etat dans la Feuille officielle.

Val-de-Ruz, le 5 novembre 2018

AU NOM DU CONSEIL GENERAL

Le président
C. Senn

La secrétaire
C. Douard