



Commune de  
**Val-de-Ruz**

# MODIFICATION PARTIELLE DE LA ZONE RÉSERVÉE DE **VAL-DE-RUZ**

Rapport au Conseil général

Version : 1.0 - TH 482191

Auteur : Conseil communal

Date : 07.04.2021



## Table des matières

1.	Résumé.....	3
2.	Rappel des faits .....	4
3.	Situation actuelle .....	5
4.	Impact quantitatif sur les surfaces.....	5
5.	En droit.....	7
6.	Préavis de synthèse du SAT.....	7
7.	Consultation de la CDTD .....	8
8.	Information publique .....	8
9.	Conclusion .....	8
10.	Projet d'arrêté .....	10
11.	Annexes.....	11

## Liste des abréviations principales

Abréviation	Signification	Abréviation	Signification
<b>CDTD</b>	Commission du développement territorial et durable	<b>PAL</b>	Plan d'aménagement local
<b>Ha</b>	Hectares	<b>PDc</b>	Plan directeur cantonal
<b>LAT</b>	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979	<b>PDR</b>	Plan directeur régional
<b>LCAT</b>	Loi cantonale sur l'aménagement du territoire, du 2 octobre 1991	<b>SAT</b>	Service cantonal de l'aménagement du territoire
<b>OAT</b>	Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire, du 28 juin 2000		



Madame la présidente,  
Mesdames les conseillères générales, Messieurs les conseillers généraux,

## 1. Résumé

---

Le service cantonal de l'aménagement du territoire (SAT) remet aux communes, au début du mois de mars 2015, son « Guide pour l'élaboration des plans directeurs régionaux (PDR) ».

Une annexe spécifique à chaque région accompagne le guide : elle mentionne les attentes du Canton de leur part en matière d'aménagement du territoire. Pour la région du Val-de-Ruz (comprenant les communes de Rochefort, Valangin et Val-de-Ruz), l'objectif principal est de supprimer 17 hectares (ha) de la zone d'habitations. D'entente avec les autres communes de la région, Val-de-Ruz en traitera 10.5.

Par lettre datée du 5 février 2018, le chef du Département du développement territorial et de l'environnement (DDTE) adresse aux communes de la région son analyse du PDR, en vue de sa sanction. Il attend de ces dernières qu'elles mettent en œuvre jusqu'à la fin de l'année 2018 une zone réservée d'une surface minimale de 10.2 ha, permettant de garantir l'élaboration des nouveaux plans d'aménagement locaux.

On le sait, la zone réservée a été contestée par référendum. Durant la campagne, le Conseil communal a toujours conservé la même ligne de conduite : il a répété aux propriétaires concernés que l'outil adapté à une contestation de points particuliers de la zone réservée était bien l'opposition à la suite de l'enquête publique et non le référendum, qui vise à annuler l'ensemble de la zone réservée, et que chaque cas serait traité avec sérieux et diligence. Le corps électoral de la Commune de Val-de-Ruz a décidé à 76.4%, le dimanche 19 mai 2019, d'accepter la zone réservée adoptée par le Conseil général le 5 novembre 2018 et soutenue par l'ensemble des groupes politiques.

Durant la mise à l'enquête publique du plan de la zone réservée, le Conseil communal a reçu 24 oppositions. Tous les propriétaires ont été reçus et entendus dans le cadre de séances de conciliation. Fidèle à sa ligne de conduite, le Conseil communal estime que quelques cas méritent d'être réexaminés à l'aune des informations obtenues lors des séances de conciliation.

C'est la raison de ce rapport adressé aux membres du Conseil général.



## **2. Rappel des faits**

---

Le 5 novembre 2018, le Conseil général prend connaissance du rapport du Conseil communal traitant de l'instauration d'une zone réservée sur le territoire communal (réf. : R18.016) ainsi que du rapport sur l'aménagement (47 OAT pour article 47 de l'Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire, du 28 juin 2000) annexé à ce dernier<sup>1</sup>.

Conformément à la clé de répartition établie au niveau cantonal, puis matérialisée dans le PDR, la Commune doit réduire sa zone à bâtir de 10.5 ha. Dès lors, il s'agit de bloquer temporairement la délivrance des autorisations de construire dans les secteurs jugés délicats, ceci en vue de redimensionner à la baisse les zones d'habitations, mixtes et centrales.

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).

Il y a lieu de mentionner qu'afin de garantir la sécurité du droit, les terrains faisant l'objet de permis de construire accordés ou de projets avancés sont exclus de la zone réservée.

L'application de l'ensemble des critères précités met en exergue une surface de 12.1 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. Cette surface comprend non seulement le potentiel à dézoner afin de répondre aux prescriptions de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) – qui sera clairement identifié à la fin des travaux de l'élaboration du plan d'aménagement local (PAL) de Val-de-Ruz – mais également certaines parcelles dont l'affectation pourrait être revue (par exemple : cohérence par rapport au plan directeur cantonal (PDc), passage de zone d'habitations à zone d'activités économiques, ou encore densification des indices de construction).

L'arrêté du Conseil général relatif à la création d'une zone réservée sur le territoire communal de Val-de-Ruz est adopté, lors de la séance du 5 novembre 2018, par 27 voix pour, 3 contre et 6 abstentions. L'adoption par le Législatif a fait l'objet d'une demande de référendum ayant recueilli 1'795 signatures valables. Par 3'613 voix contre 1'115, la population a accepté la zone réservée par votation du 19 mai 2019.

---

<sup>1</sup> Les documents sont enregistrés sous la référence interne « TH 359898 ».



La mise à l'enquête publique a été réalisée du 7 juin au 8 juillet 2019 et 24 oppositions ont été déposées. Moyennant la prise en compte des mesures sanitaires dues à la Covid-19, tous les opposants ont été reçus entre février et août 2020.

### 3. Situation actuelle

---

Lors de la création d'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. C'est bien la situation de la parcelle et non la situation du propriétaire qui prévaut dans ce cadre.

Cependant, on ne peut pas exclure que lors de l'évaluation des critères techniques définis pour l'instauration de la zone réservée, des éléments puissent échapper aux Autorités communales, que ce soit par erreur ou parce que certaines informations n'étaient simplement pas disponibles à ce moment-là. La mise à l'enquête publique d'un plan sert cet objectif et le Conseil communal a fait valoir cette position tout au long du débat mené dans le cadre du référendum sur la zone réservée.

À l'issue des séances de conciliation et après l'examen de chaque cas, le Conseil communal estime qu'il doit donner raison à six propriétaires fonciers dans le cadre de leur opposition et, *de facto*, procéder au retrait de leur bien-fonds de la zone réservée. Il s'agit notamment de projets de constructions avancés, mais qui n'ont pas pu être déposés avant l'adoption de la zone réservée, de droits à bâtir manifestement épuisés avant l'instauration de celle-ci, d'un terrain partagé entre deux communes et faisant l'objet d'attitudes d'urbanisation différentes, etc. Les éléments justificatifs et leur description figurent dans le rapport sur l'aménagement (47 OAT) en annexe du présent rapport.

### 4. Impact quantitatif sur les surfaces

---

La zone réservée instaurée pour l'élaboration du PAL de Val-de-Ruz représente une surface de 121'163 m<sup>2</sup> (12.1 ha). Les six périmètres que le Conseil communal prévoit de lui soustraire représentent une surface de 8'530 m<sup>2</sup> (0.8 ha).

La surface de la zone réservée sera alors de 112'633 m<sup>2</sup> (11.3 ha), ce qui correspond aux attentes du chef du DDTE mentionnées dans sa lettre du 5 février 2018 (il précisait alors que la surface de la zone réservée pour la région devait couvrir 10.2 ha au minimum).

Il y a lieu de préciser que le mécanisme est complété par deux autres zones réservées sur le territoire de Val-de-Ruz : celle des Geneveys-sur-Coffrane et celle portant sur les zones de constructions basses.

La zone réservée des Geneveys-sur-Coffrane a été adoptée en 2010 par les Autorités de l'ancienne Commune. Elle est entrée en force lors de sa sanction par le Conseil d'État, en date du 15 juin 2016<sup>2</sup>. Les secteurs

---

<sup>2</sup> Voir rapport du Conseil communal au Conseil général pour la prolongation de la zone réservée des Geneveys-sur-Coffrane (R21.006)



## Modification partielle de la zone réservée de Val-de-Ruz

Rapport au Conseil général

inconstructibles de la zone réservée (La Rinche et Combaresson) représentent une surface de 30'390 m<sup>2</sup> (3 ha).

Quant à la zone réservée instaurée sur les zones de constructions basses, elle est de compétence de l'État<sup>3</sup> ; elle découle clairement des options prises dans le cadre du PDR en vue de redimensionner les zones d'habitations, mixtes et centrales. Elle porte sur une surface de 134'500 m<sup>2</sup> (13.4 ha), selon le rapport du Conseil d'État au Grand Conseil du 15 juin 2017 – soit l'intégralité des zones de constructions basses sises sur le territoire de Val-de-Ruz (Au Haut-du-Mont, La Montagne de Cernier, Le Bas-des-Loges, Les Loges, Les Prés Devant, Tête-de-Ran). Sur les six secteurs concernés, cinq ont déjà fait l'objet d'un redimensionnement, permettant de lever la contrainte de la zone réservée : ce sont à ce jour 45'461 m<sup>2</sup> (4.5 ha) qui viennent en diminution des zones d'habitations, mixtes et centrales de Val-de-Ruz. Le secteur du Bas-des-Loges (1.17 ha) fait toujours l'objet d'une zone réservée puisque cette mesure est contestée par un propriétaire.

Au surplus, la modification de l'affectation d'une parcelle passant pour une autre destination que l'habitation est prise en considération dans le décompte ; c'est le cas pour la modification partielle du PAL de Boudevilliers, secteur « Sécheron », qui affecte à la zone d'activités 4'444 m<sup>2</sup> (0.4 ha) qui se trouvaient précédemment en zone de moyenne densité.

À ce jour, le quantitatif de la réduction des zones d'habitations, mixtes et centrales peut être résumé comme suit :

<i>Total à traiter par Val-de-Ruz :</i>	<i>10.5</i>	<i>ha</i>
• Réduction des zones de constructions basses :	- 4.5	ha
• <u>Changements d'affectation :</u>	<u>- 0.4</u>	<u>ha</u>
<b>Solde à traiter :</b>	<b>5.6</b>	<b>ha</b>

En conclusion, la soustraction de 0.8 ha à la zone réservée communale de Val-de-Ruz ne met pas en danger la recherche des 5.6 ha restant à traiter dans le cadre de la formalisation du futur PAL, du moment que le solde se montera à 11.2 ha. Au surplus, la zone réservée des Geneveys-sur-Coffrane, représentant 3 ha de surfaces gelées, ainsi que la zone réservée persistant sur Le Bas-des-Loges, de 1.1 ha, augmentent le potentiel à 15.3 ha ; cela permet de procéder aux choix les plus judicieux en matière de redimensionnement de la zone d'habitations.

---

<sup>3</sup> Décret concernant la protection des sites naturels du canton, du 14 février 1966.



## 5. En droit

---

Avec l'appui de son avocat-conseil, l'Exécutif a imaginé que le retrait des parcelles concernées de la zone réservée ferait l'objet d'une procédure de minime importance au sens de l'alinéa 3 de l'article 95 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire, du 2 octobre 1991 (LCAT), dont la teneur est : « *Dans 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* ». En résumé, le plan est corrigé à la suite des séances de conciliation, les oppositions deviennent dès lors sans objet et peuvent ainsi être retirées par les personnes concernées.

Dans le cadre des échanges à ce propos avec le SAT, ce dernier estime que « *le retrait complet de certains biens-fonds de la zone réservée n'est pas une modification de minime importance, contrairement par exemple à un léger recul de la limite de la zone réservée sur un bien-fonds. Le Conseil général et la population doivent avoir la possibilité de se prononcer. De plus, le retrait d'un bien-fonds peut potentiellement porter un préjudice aux voisins qui se trouveraient dans une situation similaire. La procédure « simplifiée » avec un simple rapport d'information au Conseil général est donc exclue. [...] Au-delà de la procédure applicable, l'idée même de retirer des biens-fonds de la zone réservée ne nous paraît pas être opportune à ce stade de la procédure et, dans les cas qui ne respectent pas du tout les critères de la zone réservée, une décision du Conseil communal qui admet les oppositions ainsi qu'une modification du plan au sens de l'article 95, alinéa 1 LCAT, sont des passages obligés* »<sup>4</sup>.

Au vu de ce qui précède, le Conseil communal a pris l'option de présenter au Conseil général une procédure complète de modification du plan de la zone réservée. Si ladite modification est adoptée par le Conseil général, l'arrêté y relatif sera soumis au délai référendaire, puis mis à l'enquête publique, avec possibilité pour tout un chacun de s'opposer aux modifications du plan.

## 6. Préavis de synthèse du SAT

---

En date du 3 mars 2021, le SAT préavise favorablement la modification de la zone réservée sur le territoire de Val-de-Ruz. Il précise qu'en regard de l'objectif quantitatif de redimensionnement de la zone à bâtir à l'horizon 2030, la modification envisagée n'est pas problématique. Le rapport 47 OAT doit toutefois être adapté sur des questions de forme.

Le préavis de synthèse est annexé au présent pour information.

---

<sup>4</sup> Réponse du SAT au Conseil communal concernant l'application de procédure de minime importance, du 23 novembre 2020.



## **7. Consultation de la CDTD**

---

Les membres de la Commission du développement territorial et durable (CDTD) ont été saisis du dossier en date du 17 mars 2021. À cette occasion et à l'unanimité, le rapport du Conseil communal au Conseil général a été préavisé favorablement par les commissaires.

Ces derniers soutiennent la position du Conseil communal, qui n'a pas varié depuis l'instauration de la zone réservée : dans le cadre de la procédure d'opposition, les arguments jugés techniquement pertinents doivent pouvoir être traités à la satisfaction des propriétaires concernés.

## **8. Information publique**

---

Les mesures sanitaires dues à la Covid-19 étant toujours d'actualité, le processus d'information à la population s'est déroulé sous forme d'une « foire aux questions – FAQ » sur une page dédiée du site internet de la Commune, ceci en remplacement de l'usuelle séance d'information en présentiel.

Ainsi, du 8 au 26 mars 2021, les citoyens ont pu prendre connaissance du rapport 47 OAT traitant de la modification partielle du plan de la zone réservée de Val-de-Ruz.

En pratique, les questions, accompagnées des réponses *ad hoc*, sont publiées au fur et à mesure de leur réception sur la page internet précitée, ce qui permet la rédaction du compte-rendu venant compléter le rapport 47 OAT. Au terme de la période précitée, aucune question n'est parvenue à l'administration de l'aménagement.

Ladite page a été désactivée le 6 avril 2021.

Cette façon de procéder a été annoncée par plusieurs canaux différents :

- le 18 février 2021, par la publication d'un article dans les pages communales du journal Val-de-Ruz info et sur le site internet communal ;
- le 4 mars 2021, par la publication d'un second article dans les pages communales du même journal et sur le site internet de la Commune ;
- les 2 et 9 mars 2021, par une notification via l'application smartphone des collectivités publiques neuchâteloises « NEMO News ».

## **9. Conclusion**

---

À l'issue d'une analyse approfondie, le Conseil communal a pris l'option de ne pas rejeter en bloc toutes les oppositions portées à sa connaissance. En effet, certaines d'entre elles, même s'il s'agit d'un tout petit nombre, sont justifiées sur le plan technique. D'une part, la Commune s'exposerait à se voir attaquée pour déni de justice en n'y donnant pas suite, d'autre part, le Conseil communal s'est efforcé tout au long de la





## **Modification partielle de la zone réservée de Val-de-Ruz**

Rapport au Conseil général

campagne référendaire de faire valoir que les questions ayant nature d'opposition ne se résolvaient pas dans les urnes, mais bien par la procédure ; il entend rester fidèle à sa position.

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, Madame la présidente, Mesdames les conseillères générales, Messieurs les conseillers généraux, à l'expression de notre haute considération.

Val-de-Ruz, le 7 avril 2021

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL

Le président

F. Cuche

Le chancelier

P. Godat



## 10. Projet d'arrêté

---



Commune de  
**Val-de-Ruz**

### **Arrêté du Conseil général** **concernant la modification partielle de la zone réservée de Val-de-Ruz**

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

vu les articles 57, 89 et suivants de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire, du 2 octobre 1991,  
vu le préavis du Département du développement territorial et de l'environnement, du [REDACTED],  
sur proposition du Conseil communal,

**arrête :**

#### **Modification**

##### **Article premier :**

La zone réservée adoptée par arrêté du Conseil général du 5 novembre 2018, mis à l'enquête publique du 7 juin au 8 juillet 2019, est modifiée selon le plan portant modification de la zone réservée du 29 janvier 2021.

#### **Entrée en vigueur**

##### **Art. 2 :**

Le présent arrêté, préavisé par le Département du développement territorial et de l'environnement, le [REDACTED], est soumis au référendum facultatif. Il entre en vigueur dès la publication de sa sanction par le Conseil d'État, dans la Feuille officielle.

Val-de-Ruz, le 26 avril 2021.

AU NOM DU CONSEIL GÉNÉRAL  
La présidente                      Le secrétaire

C. Douard

D. Moratel



## **11. Annexes**

---

- Préavis de synthèse du SAT
- Rapport 47 OAT
- Deux plans de la zone réservée (Boudevilliers, Les Hauts-Geneveys, Fontaines ; Fenin-Vilars-Saules, Engollon, Savagnier)
- Arrêté avec cartouche de signatures