



Commune de
Val-de-Ruz

PROLONGATION DE LA ZONE RÉSERVÉE DES GENEVEYS-SUR-COFFRANE

Rapport au Conseil général

Version : 1.0 - TH 482010

Auteur : Conseil communal

Date : 07.04.2021



Table des matières

1.	Résumé.....	3
2.	Historique.....	4
3.	Situation actuelle	5
4.	Appréciation.....	6
5.	En droit.....	8
6.	Préavis de synthèse du SAT.....	9
7.	Consultation de la CDTD	9
8.	Information publique	10
9.	Conclusion	10
10.	Annexes	11
11.	Projet d'arrêté	12

Liste des figures

Figure 1 : configuration actuelle de la zone réservée des Geneveys-sur-Coffrane (Urbaplan, novembre 2010)	5
Figure 2 : projection des élèves sur quatre ans au collège du Lynx (source : CSV, janvier 2021)	7

Liste des abréviations principales

Abréviation	Signification	Abréviation	Signification
CDTD	Commission du développement territorial et durable	PAL	Plan d'aménagement local
CSV	Cercle scolaire de Val-de-Ruz	PDc	Plan directeur cantonal
ha	Hectares	PDR	Plan directeur régional
LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979	SAT	Service de l'aménagement du territoire
LCAT	Loi cantonale sur l'aménagement du territoire, du 2 octobre 1991	ZUD	Zones d'utilisations différées
OAT	Ordonnance sur l'aménagement du territoire, du 28 juin 2000		



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

1. Résumé

Par décision du 21 mai 2008, le Conseil d'État refusait d'approuver le projet de plan d'aménagement local (PAL) de 2004 de l'ancienne Commune des Geneveys-sur-Coffrane et constatait que sa zone à bâtir telle que définie dans le PAL de 1984 était surdimensionnée dans son ensemble en regard du droit fédéral.

Cela a amené les Autorités de l'ancienne Commune à adopter, en date du 9 décembre 2010, une zone réservée couvrant l'ensemble du territoire urbanisé des Geneveys-sur-Coffrane.

Cette zone réservée gèle la construction de grandes parcelles non bâties en limite de zone agricole, oblige celle d'habitats collectifs dans certaines parcelles disponibles intégrées au milieu bâti et permet d'accorder au cas par cas des permis de construire hors des périmètres précités.

La zone réservée des Geneveys-sur-Coffrane a été sanctionnée par le Conseil d'État en date du 15 juin 2016, après épuisement des recours. Bien que, par anticipation, elle déploie ses effets depuis son adoption par le Conseil général, elle est entrée en force lors de sa sanction pour une période de cinq ans, comme le prévoit l'article 57 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire, du 2 octobre 1991 (LCAT). Ainsi, son échéance est programmée au 15 juin 2021. Au moment d'établir la zone réservée destinée à garantir le bon déroulement de l'élaboration du PAL portant sur l'ensemble de la Commune de Val-de-Ruz, en 2018, la zone réservée des Geneveys-sur-Coffrane a été maintenue en l'état, d'entente avec le service cantonal de l'aménagement du territoire (SAT) ; elle complète en effet le dispositif de la zone réservée globale.

Actuellement, il n'est pas possible de déterminer si certaines grandes parcelles non bâties feront l'objet d'un changement de régime ou d'une modification de la zone d'affectation ; ce travail d'évaluation doit être réalisé dans l'étape 3 de l'élaboration du PAL de Val-de-Ruz¹, entre mai 2021 et juillet 2022.

Dès lors, pour éviter que des projets de constructions n'entravent ou ne rendent plus onéreuse l'exécution du plan d'affectation, le Conseil communal propose de reconduire la zone réservée des Geneveys-sur-Coffrane telle qu'elle a été établie en 2010, afin de permettre la formalisation du PAL de notre jeune Commune.

¹ Le rapport du Conseil communal au Conseil général à l'appui d'une demande de crédit d'engagement pour la troisième étape de l'élaboration du plan d'aménagement local (PAL) de Val-de-Ruz sera présenté au Législatif en juin 2021.



2. Historique

À la fin des années 1990, la Commune des Geneveys-sur-Coffrane entame la révision de son PAL, qui date de 1984. La mise à l'enquête du plan, adopté par le Conseil général le 27 mai 2004, suscite des oppositions. L'une d'elles est portée devant le Conseil d'État puis devant le Tribunal cantonal.

Cette opposition est liée à un changement d'affectation faisant passer un bien-fonds de la zone d'habitations de faible densité à la zone d'utilisation différée. Les opposants souhaitent une réintégration dans la zone de faible densité. Toutefois, le SAT s'y oppose compte tenu du surdimensionnement des réserves en zones à bâtir. Selon son étude statistique effectuée au début de l'année 2008, les perspectives démographiques à l'horizon 2020 démontrent que la zone à bâtir est trop importante par rapport aux besoins des quinze prochaines années. Les opposants ont tenté de démontrer à plusieurs reprises que ces perspectives étaient sous-évaluées ; néanmoins, la décision du Conseil d'État de mai 2008 confirme l'étude réalisée par le SAT et renvoie à une modification du projet de PAL dans la mesure où ce dernier propose encore trop de réserves en zone à bâtir, même au-delà du terrain faisant l'objet du recours.

À la suite de cette décision, l'application anticipée du projet de PAL de 2004, qui a permis, par effet positif du Conseil général, d'autoriser des constructions entre 2004 et 2008, est donc stoppée. Le SAT, dans son courrier du 17 juin 2008, confirme la validité du PAL de 1984, qui reste le plan en vigueur. Or, le plan de 2004 avait déjà passablement réduit la zone à bâtir par rapport au PAL de 1984 ; le surdimensionnement de ce dernier est donc encore plus important et est donc contraire à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT). En effet, les secteurs en zone à bâtir qui sont non construits et situés en périphérie de la zone urbanisée ne doivent pas être ouverts à l'urbanisation tant qu'un nouveau PAL, conforme aux principes et aux buts de l'aménagement du territoire, n'est pas sanctionné. D'autre part, si le PAL de 2004 ne peut plus déployer d'effet positif, il continue à avoir un effet négatif dans la mesure où il a été validé par le Conseil général de l'époque, ce qui veut dire que toutes les modifications des lieux contraires au PAL de 2004 sont interdites.

Pour clarifier la situation juridique et faciliter le traitement des permis de construire, le SAT conseille alors à la Commune des Geneveys-sur-Coffrane de créer une zone réservée portant sur l'ensemble de son territoire urbanisé, dans l'attente de la sanction d'un nouveau PAL.

La zone réservée est adoptée par le Conseil général des Geneveys-sur-Coffrane en date du 9 décembre 2010. Le plan est mis à l'enquête publique du 4 février au 7 mars 2011 ; il suscite plusieurs oppositions, dont une qui ira jusqu'au Tribunal cantonal. Les opposants seront déboutés par un arrêt de la Cour de droit public du 23 janvier 2015. La décision n'étant pas contestée par les recourants, le Conseil d'État sanctionne la zone réservée des Geneveys-sur-Coffrane en date du 15 juin 2016. Elle entre alors en force pour cinq ans.



3. Situation actuelle

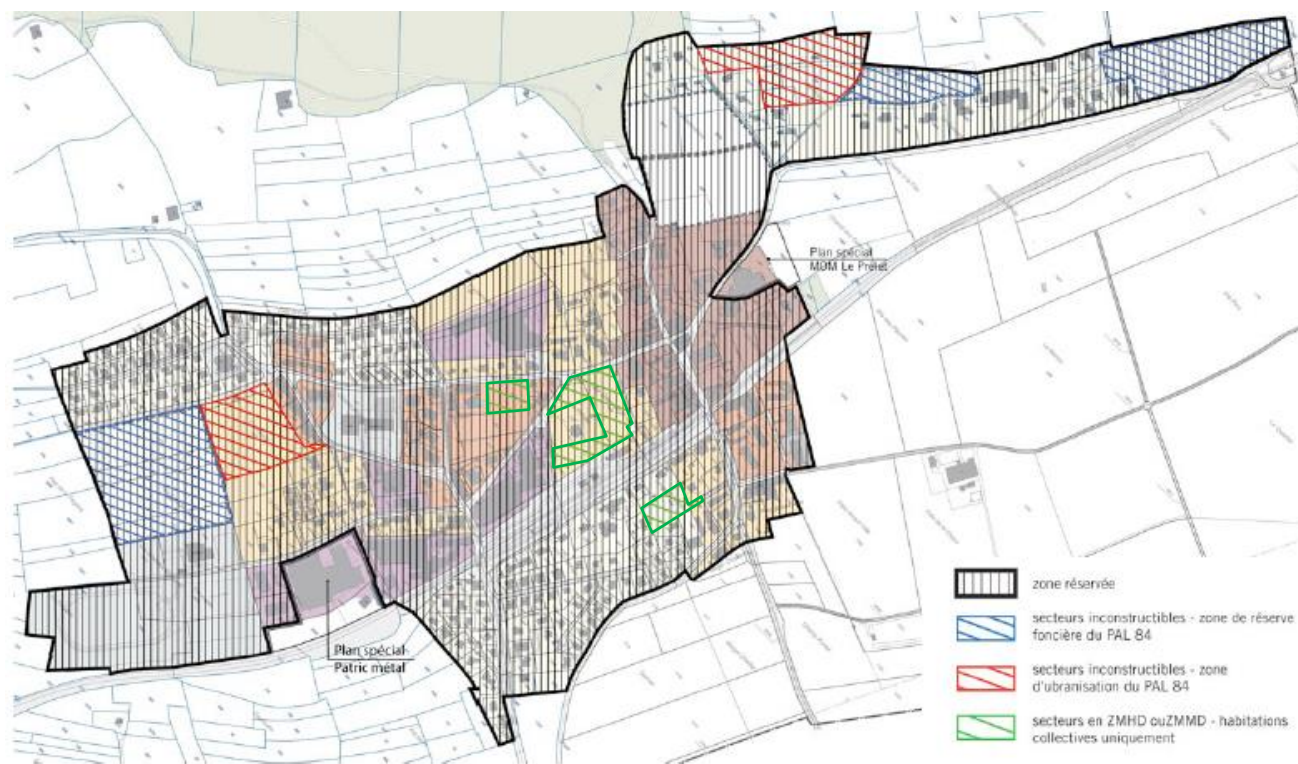


Figure 1 : configuration actuelle de la zone réservée des Geneveys-sur-Coffrane (Urbaplan, novembre 2010)

La zone réservée des Geneveys-sur-Coffrane couvre l'ensemble du territoire urbanisé du village. Elle est composée de quatre périmètres :

- un périmètre dans lequel les constructions sont interdites jusqu'à nouvel avis (cf. figure 1 : délimitations en **rouge**) : il s'agit des parcelles libres de constructions et considérées comme excédentaires par les Autorités cantonales ;
- un périmètre dans lequel sont autorisées des habitations collectives uniquement, en vue de densifier l'intérieur du milieu bâti (cf. figure 1 : délimitations en **vert**). Il y a lieu de relever que le PAL de 1984 des Geneveys-sur-Coffrane a ceci de particulier que l'habitation individuelle est autorisée tant en secteur de faible densité qu'en secteur de moyenne ou de haute densité. Cette option est donc supprimée au profit de l'habitat collectif, qui aura une emprise ou un volume différent en fonction de son affectation en moyenne ou en haute densité ;
- un périmètre qui met en exergue les zones d'utilisations différées (ZUD) (cf. figure 1 : délimitations en **bleu**). Les ZUD ne constituent plus des zones agricoles au sens de l'aménagement du territoire, mais ne sont pas encore l'objet de règles en matière de construction ; elles sont *de facto* inconstructibles. Elles



démontrent uniquement les réserves potentielles du village et les intentions en matière d'urbanisation ;

- un périmètre constituant le reste du territoire (cf. figure 1 : hachures noires), dans lequel il est possible de délivrer des permis de construire pour autant que les règles du PAL de 1984 soient respectées, sous réserve de la planification territoriale de 2004, qui avait été adoptée par le Conseil général. En clair, si une parcelle est affectée à l'habitation de moyenne densité en 1984 et que le PAL 2004 prévoit de passer cette dernière à la zone d'activités économiques, l'Autorité communale peut refuser de délivrer les autorisations de construire.

Il y a lieu de relever que seuls les périmètres de plans spéciaux (plan spécial MOM Le Prélet et plan spécial Patric Metal) sont exclus de la zone réservée puisque la planification de détail est réglée de manière définitive.

4. **Appréciation**

Le projet d'élaboration du PAL de Val-de-Ruz a été organisé en trois étapes à la suite du plan directeur régional (PDR) : une première étape visant à cibler les thématiques revêtant un caractère stratégique pour les Autorités communales ; une deuxième étape développant les six thématiques retenues² en vue de constituer un avant-projet du PAL ; puis enfin une troisième et dernière étape consistant à réaliser la planification de détail pour chaque village (formalisation du PAL). Selon la planification y relative, la formalisation technique du PAL débutera en mai 2021 – après l'adoption du crédit *ad hoc* – pour se terminer durant l'automne 2022.

Une étude sur la conservation et la valorisation des villages de Val-de-Ruz a été réalisée dans le cadre de la deuxième étape du projet « PAL » ; chaque localité a fait l'objet d'une analyse poussée. Le village des Geneveys-sur-Coffrane n'y fait pas exception.

Proposition d'aménagement³

Cette localité [...] possède d'importantes réserves de terrains constructibles dans le tissu résidentiel au centre, de part et d'autre de la gare, et en périphérie au sud du côté des équipements sportifs. L'instauration d'une zone réservée sur l'ensemble de la localité permet de maîtriser le développement dans le cadre du nouveau PAL. La capacité de développement doit être maintenue.

² Il s'agit des thématiques suivantes : conservation et valorisation des villages ; besoins en infrastructures publiques ; management des zones d'activités économiques ; nature et paysage ; tourisme ; chemins piétons.

³ Étude de base « Conservation et valorisation des villages et de l'habitat dispersé » ; pp 14 et 15. Esplanade Aménagement, octobre 2020.



Prolongation de la zone réservée des Geneveys-sur-Coffrane

Rapport au Conseil général

<i>Partie centrale</i>	<ul style="list-style-type: none"> Préserver les caractéristiques des constructions et de leurs abords (jardins) et aménager l'espace-rue, dans la partie ancienne de la localité Préserver le caractère résidentiel du secteur nord
<i>Partie développée</i>	<ul style="list-style-type: none"> Maîtriser la volumétrie des constructions dans les différents tissus périphériques et mettre en valeur les espaces libres dans le tissu bâti pour des aménagements publics (places de rencontre et de jeux) Veiller au maintien des césures entre les localités
<i>Éléments naturels</i>	<ul style="list-style-type: none"> Maîtriser la transition spatiale avec la zone agricole et la forêt protectrice
<i>Gestion des contraintes</i>	<ul style="list-style-type: none"> Redéfinir la mesure d'utilisation du sol d'une partie des zones constructibles au sud de la localité
<i>Développement courant</i>	<ul style="list-style-type: none"> Favoriser le développement destiné au logement, aux activités économiques et aux équipements publics en utilisant judicieusement les grandes parcelles disponibles au centre de la localité plutôt qu'à la périphérie sud

L'étude de base en conclut que « le PAL des Geneveys-sur-Coffrane doit être revu en profondeur⁴ ».

Par ailleurs, l'état et la capacité des infrastructures doivent être pris en compte dans le cadre de la reconduction de la zone réservée des Geneveys-sur-Coffrane.

D'une part, malgré son agrandissement de quatre classes en 2016 et 2017⁵, le collège du Lynx est saturé. Les projections à quatre ans du Cercle scolaire de Val-de-Ruz démontrent le maintien d'un nombre élevé d'élèves, ceci **sans tenir compte** de l'emménagement de nouvelles familles aux Geneveys-sur-Coffrane (cf. figure 2 ci-contre). La seule alternative est d'envoyer une partie des élèves à Coffrane et aux Hauts-Geneveys. Cependant, ces collèges arrivent également à la limite de leur capacité.

Figure 2 : projection des élèves sur quatre ans au collège du Lynx
(source : CSV, janvier 2021)

		21-22	22-23	23-24	24-25
GC 15 278	8	33	30	34	33
	7	30	34	33	34
	6	34	33	34	32
	5	33	34	32	35
	4	34	32	35	26
	3	32	35	26	17
	2	35	26	17	20
	1	26	17	20	13
		257	241	231	210

D'autre part, il y a lieu de relever que les discussions menées avec l'unité communale en charge de l'évacuation des eaux claires et usées mettent en exergue le mauvais état du réseau pour l'ensemble du village. Au surplus, ledit réseau recueille trop d'eaux parasites, le séparatif étant

⁴ Étude de base « Conservation et valorisation des villages et de l'habitat dispersé » ; p.42. Esplanade Aménagement, octobre 2020.

⁵ Le Conseil général accorde à ce propos un crédit de CHF 2'100'000 en date du 15 février 2016.



pratiquement inexistant. Sachant que la Ville de Neuchâtel réduira la capacité du traitement de sa STEP⁶ de 75'000 à 65'000 équivalents-habitants pour adapter l'installation à la nouvelle filière des micropolluants, cela nécessite de revoir en profondeur le plan général d'évacuation des eaux des Geneveys-sur-Coffrane et donc de conserver jusqu'à nouvel avis le blocage des constructions sur les grandes parcelles en zone à bâtir libres d'ouvrages.

La Commune de Val-de-Ruz a hérité de la zone réservée des Geneveys-sur-Coffrane lors de la fusion effective des anciennes communes au 1^{er} janvier 2013. Bien qu'adoptée par le Législatif de l'ancienne Commune, elle n'était alors pas entrée en force vu les recours pendants. Val-de-Ruz n'a pas eu l'occasion d'élaborer aussi vite qu'elle le souhaitait son propre PAL – ce qui aurait réglé la question des Geneveys-sur-Coffrane – puisque la LAT a été modifiée en 2013 : il a fallu que le Canton mette d'abord à jour son PDc, via les PDR. Une fois le PDc validé par la Confédération en 2019, les communes ont pu lancer les travaux de révision des PAL ou, en ce qui nous concerne, de création d'un PAL remplaçant les quinze anciennes planifications territoriales.

Au vu de ce qui précède, il semble délicat, voire téméraire, de laisser s'éteindre en juin 2021 la zone réservée des Geneveys-sur-Coffrane sans autre mesure. Sa reconduction pour une période maximale de cinq ans reste la solution la plus pragmatique : elle permet non seulement de revoir la planification de détail en profondeur, mais également de déterminer quels seront les secteurs libres de construction qui resteront dans la zone à bâtir en regard du surdimensionnement du plan de 1984 et de l'état des infrastructures souterraines.

5. En droit

L'instauration d'une zone réservée – ou sa prolongation – découle de l'article 57 LCAT :

¹Les communes sont compétentes pour créer des zones réservées pour une durée n'excédant pas cinq ans.

²À l'intérieur de celles-ci, rien ne doit être entrepris qui soit de nature à entraver ou rendre plus onéreuse l'exécution du plan d'affectation.

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.

⁵À l'échéance de leur durée, le Conseil d'État constate que la zone réservée est caduque, sans autre procédure (art. 98).

En l'occurrence, la fusion des communes et la modification de la LAT sont autant de circonstances particulières qui font que la zone réservée des Geneveys-sur-Coffrane doit être prolongée de cinq ans.

⁶ Les eaux des Geneveys-sur-Coffrane, Coffrane et Boudevilliers sont recueillies et traitées à la STEP de la Maladière.



La procédure d'adoption suit les articles 89 et suivants LCAT et peut être résumée comme suit :

- préavis du chef du DDTE ;
- adoption par le Conseil général ;
- délai référendaire ;
- mise à l'enquête publique ;
- gestion des oppositions ;
- sanction par le Conseil d'État.

6. Préavis de synthèse du SAT

Daté du 18 janvier 2021, le préavis de synthèse du SAT est rédigé comme suit :

« La prolongation vise à permettre à la Commune de réviser son plan d'aménagement local (PAL) dans les cinq ans. Nous relevons ici que le processus de révision a été initié. Le projet de territoire communal a été présenté aux services cantonaux en date du 4 décembre 2020 et est en cours d'examen à fins de préavis.

Conformément au plan directeur cantonal (PDC), approuvé par le Conseil fédéral le 27 février 2019, la région Val-de-Ruz doit réduire sa zone à bâtir de 17 hectares (ha) à l'horizon 2030⁷. Selon le plan directeur régional (PDR), approuvé par le Conseil d'Etat le 2 mai 2018, la Commune de Val-de-Ruz doit redimensionner sa zone à bâtir de 10.5 ha à l'horizon 2030. De surcroît, des secteurs de réduction potentiels sont localisés aux Geneveys-sur-Coffrane. La prolongation de la zone réservée est justifiée, en regard de l'objectif global de réduction communal ».

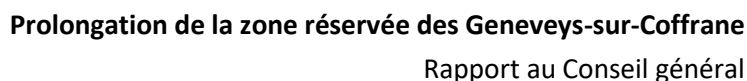
Au final, le SAT préavise favorablement la prolongation de la zone réservée des Geneveys-sur-Coffrane.

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.

En effet, ces derniers soulignent l'importance de ne pas entraver ou rendre plus onéreuse l'élaboration du futur PAL de Val-de-Ruz, en particulier s'agissant de la thématique liée à l'évacuation des eaux du village des Geneveys-sur-Coffrane (cf. point 4).

⁷ Conformément à la fiche U_11 du PDC « Poursuivre une politique d'urbanisation durable ».



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, la population a pu prendre connaissance du rapport 47 OAT (Ordonnance sur l'aménagement du territoire, du 28 juin 2000) traitant de la prolongation de la zone réservée des Geneveys-sur-Coffrane.

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. La page internet communale 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 ainsi que sur le site internet communal ;
- le 4 mars 2021, par la publication d'un second article dans les pages communales du même journal ainsi que sur le site internet de la Commune ;
- les 2 et 9 mars 2021, par une notification via l'application smartphone des collectivités publiques neuchâtelaises « NEMO News ».

Comme cela a été relevé au point 4, il s'agit de prendre les mesures nécessaires afin d'éviter que l'urbanisation potentielle des Geneveys-sur-Coffrane soit de nature à entraver ou rendre plus onéreuse l'exécution du plan d'affectation communal, selon les termes de l'article 57 LCAT. Ces mesures, bien qu'incisives pour les propriétaires concernés, garantissent que la planification de détail pourra être réalisée sans pression des promoteurs immobiliers, en tenant compte également de l'état de l'équipement.

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.

Veillez 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

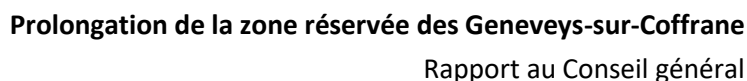
AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL

Le président	Le chancelier
F. Cuche	P. Godat



10. Annexes

- Préavis de synthèse du SAT
- Rapport 47 OAT
- Arrêté avec cartouche de signatures



Arrêté du Conseil général

concernant la prolongation de la zone réservée des Geneveys-sur-Coffrane

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,
sur proposition du Conseil communal,

arrête :

Prolongation

Article premier :

La zone réservée des Geneveys-sur-Coffrane, sanctionnée par le Conseil d'État le 15 juin 2016, est prolongée pour une durée de cinq ans à compter de la date de son entrée en vigueur.

Entrée en
vigueur

Art. 2 :

Le présent arrêté, préavisé par le Département du développement territorial et de l'environnement, le , adopté ce jour par le Conseil général, est soumis au référendum facultatif.

Il entrera en vigueur, après sa mise à l'enquête publique, à la date de publication dans la Feuille officielle cantonale de sa sanction par le Conseil d'État.

Val-de-Ruz, le 26 avril 2021.

AU NOM DU CONSEIL GÉNÉRAL

La présidente Le secrétaire

C. Douard

D. Moratel