

---

# Rapport du Conseil communal au Conseil général relatif à la création d'une zone réservée sur les Communes de Val-de-Travers, des Verrières et de La Côte-aux-Fées

---

Madame la présidente,  
Mesdames et Messieurs les conseillers généraux,

Dans le prolongement de la mise en application de la loi sur l'aménagement du territoire révisée (LAT), notre commune est amenée à revoir son Plan d'aménagement local (PAL). Celui-ci sera notamment marqué par un redimensionnement de la zone à bâtir, la surface des parcelles constructibles disponibles étant trop élevée en regard des objectifs fédéraux. Afin de respecter les délais imposés, il convient à ce stade de créer une zone réservée, laquelle empêchera tout projet sur ces parcelles jusqu'à l'adoption du PAL, laquelle devrait être soumise à votre autorité au printemps prochain.

La détermination de la zone réservée est le fruit d'un long travail, qui prolonge l'élaboration du Plan directeur cantonal. Les critères avec lesquels les parcelles concernées ont été identifiées sont présentés dans ce rapport. Notre objectif a été de maintenir un potentiel constructible dans les secteurs non seulement les plus en phase avec la LAT, mais aussi avec nos objectifs de développement, lesquels restent importants : ceux-ci tablent sur une croissance de la population proche de 1% par année jusqu'en 2040, taux qui n'a pas été atteint de longue date. À la lecture de ce rapport, nous vous invitons à garder à l'esprit ce dernier élément, tout comme le fait qu'un système de dédommagement dont les modalités ne sont pas encore totalement déterminées par le Canton, sera prévu pour les propriétaires dont les terres retourneront à la zone agricole.

## 1. CONTEXTE

### 1.1 Problématique

Marquée par des principes de densification et de diminution des surfaces à bâtir, la deuxième révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) a imposé aux cantons d'élaborer des plans directeurs régionaux (PDR). Afin de répondre à cette obligation, le Canton de Neuchâtel a fixé aux régions des objectifs quantitatifs de surfaces à maintenir en zone urbanisée.

Pour la région du Val-de-Travers, le PDR a été élaboré en se basant sur une croissance de la population légèrement inférieure à 1% par année pour les 15 prochaines années. Le PDR couvre les communes de Val-de-Travers, des Verrières et de La Côte-aux-Fées. Certains secteurs y ont été identifiés comme pouvant être potentiellement retirés de la zone à bâtir (passage en zone agricole) ou gelés (maintien en zone bâtir, mais sans construction jusqu'en 2030) ; d'autres secteurs en revanche ont été considérés comme pouvant changer d'affectation pour de l'habitat et des activités.

Intégrant les PDR de l'ensemble des régions, le Conseil d'Etat a adopté son PDC en mai 2018. Il a également pris un arrêté relatif au dimensionnement de la zone à bâtir en lien avec chaque PDR, déterminant ainsi le dimensionnement de la zone à bâtir pour chacune des communes du canton.

Pour le Val-de-Travers, la situation est présentée en page suivante.



Localité	Surfaces sorties de la zone à bâtir	Surfaces gelées jusqu'en 2030	Total des surfaces inconstructibles jusqu'en 2030
Val-de-Travers	33,1 ha	11 ha	44,1 ha
Les Verrières	11,2 ha	1 ha	12,2 ha
La Côte-aux-Fées	3,7 ha	1 ha	4,7 ha

Il faut garder en mémoire que tant le PDC que le PDR sont des planifications directrices qui relèvent des autorités exécutives. Ces planifications sont contraignantes pour les autorités publiques, mais elles ne sont pas opposables aux tiers (privés). Il appartient aujourd'hui au Conseil général d'adapter la planification locale pour atteindre le dimensionnement visé, ce que votre autorité fera en révisant le plan d'aménagement local au printemps prochain.

Le processus de révision du PAL a débuté. Sa première phase consiste à élaborer une pré-étude qui identifie l'ensemble des aspects à traiter dans le cadre de cette révision. Celle-ci démarrera ensuite avec l'établissement de la stratégie d'aménagement communale, qui devra être conforme tant au PDC qu'au PDR, et des instruments de planification contraignants pour les tiers (plan de zones et règlement d'aménagement et de construction).

La mise en application d'une révision du PAL est un processus qui peut prendre plusieurs années. Il s'avère toutefois indispensable de prendre toutes les dispositions permettant à la commune, ainsi qu'au Canton, de répondre aux obligations fédérales. Cela signifie qu'il faut anticiper d'éventuels projets qui pourraient être planifiés dans les secteurs concernés par une diminution de la zone à bâtir. Concrètement, il s'agit de décider de zones réservées qui permettront de bloquer tout projet dans ces endroits, conformément aux articles 27 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) et 57 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT).

## 1.2 Mise en zone réservée

La zone réservée est à considérer comme une mesure transitoire destinée à accompagner et à faciliter le processus d'élaboration du PAL par le Conseil général. Ses objectifs quantitatifs sont ceux mentionnés plus haut, fixés par arrêté du Conseil d'Etat (44,1 ha pour notre commune, dont 11h de parcelles gelées).

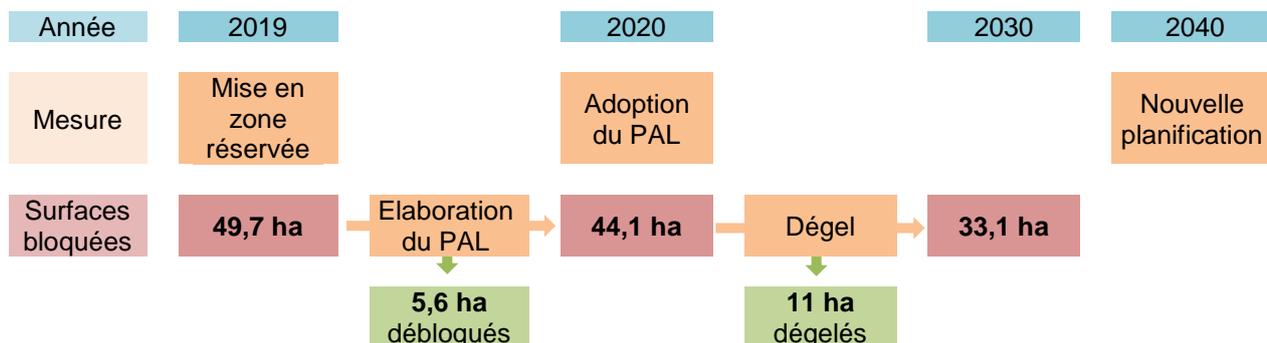
La proposition de mise en zone réservée qui vous est soumise concerne toutes les parcelles qui pourraient potentiellement être sorties de la zone à bâtir (33,1 ha) ou gelées jusqu'en 2030 (11 ha). Une marge de manœuvre de 5,6 hectares a été ajoutée afin de permettre au Conseil général de travailler sur la détermination du PAL avec un pouvoir d'appréciation et la possibilité d'opérer des choix politiques, tout en respectant le cadre fixé par la révision de la LAT et le PDC. La proposition actuelle est ainsi de mettre en zone réservée 49,7 ha pour notre commune. Cette décision entrera en force dès le vote de l'arrêté qui vous est soumis. Lorsque votre autorité validera le PAL, elle libérera un maximum de 5,6 hectares qui auront été identifiés comme devant rester en zone constructible.

## 1.3 Critères retenus

La détermination de secteurs placés en zone réservée a reposé sur les critères induits par la LAT et entérinés par le PDC, plus précisément encore par l'arrêté pris par le Conseil d'Etat. Il s'agit notamment de privilégier le développement dans les zones à bâtir bénéficiant d'une desserte de qualité, prioritairement dans les villages de Fleurier, Môtiers et Couvet, tout en maintenant un potentiel de développement mesuré dans les autres villages. Le point 4 du présent rapport revient de manière plus détaillée sur ces éléments.

## 1.4 Echancier et synthèse

Le schéma ci-après résume les étapes à venir, tout en précisant les surfaces bloquées (soit par la zone réservée, soit par le PAL), ainsi que celles rendues à nouveau constructibles.



## 1.5 Instruments de planification concernés

Les instruments de planification concernés par la mise en zone réservée sont :

- Plans d'aménagement local en vigueur de Val-de-Travers, des Verrières, de La Côte-aux-Fées ;
- Plan spécial Combe-Bertin, commune de Val-de-Travers.

## 1.6. Contenu du dossier

Le présent dossier pour la mise en place d'une zone réservée est composé des éléments suivants :

- un règlement par commune ;
- le présent rapport justificatif selon l'art. 47 OAT ;
- six plans localisant les zones réservées (échelles 1:10'000 et 1:2'000 par secteur) ;
  - n°18N074-80-20 : St-Sulpice, Buttes, Fleurier
  - n°18N074-80-21 : Couvet, Boveresse, Môtiers
  - n°18N074-80-22 : Les Bayards
  - n°18N074-80-23 : Travers, Noiraigue
  - n°18N069-80-01 : Les Verrières
  - n°18N067-80-01 : La Côte-aux-Fées

## 2. BASES LÉGALES

La mise en place des zones réservées permet de répondre aux exigences de l'article 15 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT, dimensionnement), en empêchant les éventuels projets qui pourraient compromettre le processus de révision du PAL récemment engagé. Comme indiqué plus haut, cette mise en zone réservée se base sur les articles 27 LAT et 57 LCAT :

- Article 27 LAT :

*<sup>1</sup>S'il n'existe pas de plan d'affectation ou que l'adaptation d'un tel plan s'impose, l'autorité compétente peut prévoir des zones réservées dans des territoires exactement délimités. À l'intérieur de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation.*

*<sup>2</sup>Une zone réservée ne peut être prévue que pour cinq ans au plus; le droit cantonal peut prolonger ce délai.*

– Article 57 LCAT :

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

<sup>2</sup>A 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.

<sup>3</sup>Le statut de ces zones peut être prolongé en raison de circonstances particulières avec l'accord du Conseil d'Etat.

### 3. JUSTIFICATION DE LA MESURE

Selon le PDC et le PDR du Val-de-Travers, les enjeux principaux de la région sont un développement principalement centré dans les localités de Couvet, Fleurier et Môtiers, tout en maintenant un potentiel mesuré dans chacun des autres villages. Figurent aussi comme objectifs la reconversion des friches, la valorisation des espaces publics ainsi que la préservation du patrimoine bâti et non bâti.

Afin de répondre au développement souhaité, la commune met en place les zones réservées pour les secteurs identifiés dans le PDC et validés par le Conseil d'Etat qui sont amenés à être retirés de la zone à bâtir ou à être gelés, ainsi que ceux dont le changement d'affectation projeté impacte le dimensionnement de la zone à bâtir (zones d'habitation, mixtes et centrales) dans le cadre de la révision du PAL.

Cette démarche se justifie au niveau de l'intérêt public pour les raisons suivantes :

- Elle contribue positivement au travail de révision du PAL en évitant des situations administratives inconfortables pour les autorités, notamment en cas de projet de demande de permis de construire. Dans ce sens, il ne sera pas possible d'entreprendre des travaux qui puissent entraver ou rendre plus onéreux les travaux de révision du PAL pour les secteurs sensibles.
- Elle répond aux objectifs de la LAT en termes de dimensionnement de la zone à bâtir (art. 15).

Le projet répond également au principe de proportionnalité :

- La solution consistant à mettre en zone réservée la totalité des zones à bâtir, dont les règles de construction vont être analysées et potentiellement revues durant la révision du PAL, n'est pas judicieuse dans le cas présent. Les autorités communales souhaitent en effet permettre le développement de l'urbanisation dans les zones à bâtir non concernées par ces mises en zones réservées durant la révision du PAL, afin de maintenir une dynamique territoriale.
- Les secteurs identifiés dans le PDR et l'arrêté du Conseil d'Etat, ainsi que ceux identifiés par le Conseil communal comme étant potentiellement à retirer de la zone à bâtir, à geler ou dont le changement d'affectation modifie le dimensionnement de la zone à bâtir sont mis en zones réservées.

La zone réservée communale consiste à interdire provisoirement les constructions pendant cinq ans au maximum (art. 27 LAT et 57 LCAT). Cette mise en zone réservée consiste à garantir provisoirement que rien ne puisse être entrepris qui soit de nature à entraver ou rendre plus onéreuse la révision du PAL sur les secteurs concernés pour les cinq prochaines années (construits ou non construits). Il s'agit de permettre au processus de révision du PAL récemment engagé d'atteindre les objectifs de dimensionnement de la zone à bâtir. Cette mesure répond à l'intérêt public qui est de mettre en œuvre la nouvelle LAT révisée.

Au sein de la zone réservée, la construction de nouveaux bâtiments est interdite. Les constructions existantes bénéficient des droits acquis. En ce sens, des travaux dans les constructions sont autorisés pour autant qu'ils soient conformes aux dispositions des plans d'aménagement local et plans spéciaux actuellement en vigueur :

- transformation partielle (ou agrandissement mesuré) : modification de l'architecture et de la volumétrie de la construction par une augmentation mesurée du volume habitable existant (par exemple lucarne en toiture) ;
- entretien et rénovation : remise en état (transformation mineure), isolation périphérique.

Par ailleurs, certains secteurs ne sont pas ou ne sont que partiellement équipés (accès, alimentation en eau, électricité, etc.). En cohérence avec la mesure de mise en zone réservée, les demandes de permis de construire visant à viabiliser les terrains libres de construction ne seront pas délivrés.

La révision du PAL permettra, à terme, de redimensionner la zone à bâtir selon les objectifs de planification supérieure. Les secteurs mis en zone réservés seront ainsi traités particulièrement durant la révision du PAL.

#### **4. JUSTIFICATION DU PÉRIMÈTRE ET DES CRITÈRES**

Les zones réservées ont été délimitées sur la base du PDC et du PDR.

Les critères pris en compte pour identifier les secteurs à retirer de la zone à bâtir et à geler sont déterminés dans l'arrêté du Conseil d'Etat, à l'art. 3, al. 2, soit :

- « *Les zones à bâtir bénéficiant d'une qualité de desserte suffisante (min. niveau D) et sises dans les localités de Fleurier, Môtiers et Couvet doivent être maintenues prioritairement.*
- *Les zones à bâtir ne bénéficiant pas d'une qualité de desserte (min. niveau D) et situées hors des localités de Fleurier, Môtiers et Couvet doivent, en principe, retourner à la zone agricole.*
- *Les autres critères liés à l'aménagement du territoire (dangers naturels, contraintes environnementales importantes en termes de bruit et d'accidents majeurs, secteur présentant des qualités SDA) s'appliquent conformément au plan directeur cantonal. »*

La mise en zone réservée concerne une surface totale de 67 hectares (ha) pour la région, correspondant à l'ensemble des secteurs concernés par un retrait ou un gel de la zone à bâtir ou un changement d'affectation modifiant le dimensionnement de la zone à bâtir, soit :

- 49,7 hectares (ha) pour la commune de Val-de-Travers,
- 13,1 ha pour la commune des Verrières,
- 4,7 ha pour la commune de La Côte-aux-Fées.

Pendant la révision des PAL, le développement est garanti sur les surfaces non construites restantes ainsi que sur les secteurs pouvant faire l'objet d'une densification selon les règlements en vigueur (densification vers l'intérieur).

En outre, les secteurs partiellement construits feront l'objet d'une évaluation des droits à bâtir. Il s'agira de vérifier que les constructions existantes ne deviennent pas non conformes aux règles de la zone en vigueur.

#### **5. CONFORMITÉ ET PROCÉDURE**

Le projet est conforme à l'article 15 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT), car il vise à garantir la mise en œuvre du redimensionnement de la zone à bâtir, tant quantitatif et qualitatif, défini par le PDC, le PDR du Val-de-Travers et l'arrêté du Conseil d'Etat du 2 mai 2018.

De plus, selon les articles 27 LAT et 57 LCAT, la commune peut établir une zone réservée pour une durée de cinq ans pouvant être prolongée en raison de circonstances particulières avec l'accord du Conseil d'Etat. En ce sens, le présent projet de zone réservée a pour but de permettre la mise en œuvre de la LAT révisée dans le cadre du projet de révision du PAL. La zone réservée déploiera son effet dès l'adoption de l'arrêté par le Conseil général.

Nous tenons une fois encore à rappeler les objectifs de développement démographiques sur lesquels nous allons construire le PAL reposent sur une progression d'environ 1% par année. Il est important de souligner que même sans les parcelles mises en zone réservée, les terrains disponibles

au sein de la zone à bâtir permettent la majeure partie des développements attendus pour les années à venir et donc un potentiel d'accueil important pour la commune.

De plus, il faut préciser que la zone réservée sera valable au maximum 5 ans. Toutefois, si les délais souhaités sont tenus et que le PAL est adopté par votre autorité au printemps 2020, elle disparaîtra.

## 6. CONCLUSION

D'un point de vue formel, le présent projet de zone réservée vise à permettre aux autorités communales de réviser le PAL et de redimensionner la zone à bâtir sans risquer de devoir traiter des demandes de permis de construire dans des secteurs constructibles que le Conseil général pourrait potentiellement décider de rendre inconstructibles (retrait de la zone à bâtir ou gel) ou d'en changer l'affectation.

Si cette mesure semblera contraignante aux propriétaires concernés, il convient de rappeler qu'elle découle d'une obligation fédérale consécutive à l'acceptation, par le peuple, de la révision de la LAT. Il faut également souligner que la détermination des parcelles susceptibles de devenir inconstructibles, provisoirement ou durablement, a tenu compte de nombreux critères, conformes à la législation fédérale et aux objectifs des plans directeurs en vigueur. Ceux-ci maintiennent pour notre région un potentiel de développement important, fortement supérieur à ce que le Val-de-Travers a connu au cours des dernières années. Ce maintien est à considérer non seulement dans la durée, mais aussi dans l'immédiat : en effet, l'alternative à une mise en zone réservée consisterait en un blocage appliqué à une part beaucoup plus importante du territoire, ce qui serait désastreux pour notre région.

Nous invitons votre autorité à approuver le rapport présenté afin de permettre la poursuite des démarches liées à l'élaboration de notre plan d'aménagement local.

En vous remerciant de votre attention, nous vous prions de croire, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs les conseillers généraux, à l'expression de nos sentiments distingués.

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL  
LE PRÉSIDENT :                      LE SECRÉTAIRE :

Frédéric Mairy

Yves Fatton

### Annexes :

- Arrêté du Conseil d'Etat du 2 mai 2018 relatif au dimensionnement de la zone à bâtir, Plan directeur régional (PDR) du Val-de-Travers
- Plan « Région Val-de-Travers – Annexe à l'arrêté du Conseil d'Etat relatif à l'évolution des zones à bâtir selon les plans directeurs régionaux » (disponible sur EchoVDT)
- Rapport 47OAT avec les plans en annexe (sera publié ultérieurement)

# Commune de Val-de-Travers

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

### 1. Auteur du règlement



Neuchâtel, le

### 2. Signature

Au nom du Conseil communal de la commune de  
Val-de-Travers

Le président    Le secrétaire

Couvet, le

### 3. Préavis

Le conseiller d'Etat chef du  
Département du Développement territorial et de  
l'environnement

Neuchâtel, le

### 4. Adoption

par arrêté de ce jour

Au nom du Conseil général de la commune de  
Val-de-Travers

Le président    Le secrétaire

Couvet, le

### 5. Mise à l'enquête publique du                    au

Au nom du Conseil communal de la commune  
de Val-de-Travers

Le président    Le secrétaire

Couvet, le

### 6. Approbation

par arrêté de ce jour

Au nom du Conseil d'Etat  
Le président    Le chancelier

Neuchâtel, le

### 7. Sanction

par arrêté de ce jour

Au nom du Conseil d'Etat  
Le président    Le chancelier

Neuchâtel, le

*Préambule*

Le Conseil général de la Commune de Val-de-Travers

vu la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979, et son ordonnance d'application (OAT), du 28 juin 2000 ;

vu la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991, et son règlement d'exécution (RELCAT), du 16 octobre 1996 ;

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

sur la proposition du Conseil communal,

**arrête :**

*Périmètre*

**Article premier :**

<sup>1</sup>En application des articles 27 LAT et 57 LCAT, une zone réservée communale est créée sur les zones à bâtir identifiées dans les plans n°18N074-80-20B, 21A, 22B et 23A.

*Effets*

**Article 2 :**

<sup>1</sup>Les secteurs soumis à la zone réservée sont inconstructibles.

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

<sup>3</sup>Les autorités compétentes peuvent toutefois autoriser la transformation partielle ou l'agrandissement mesuré, la rénovation et l'entretien de constructions existantes, pour autant qu'elles aient été érigées ou transformées légalement.

<sup>4</sup>Les demandes de permis visant à viabiliser les terrains mis en zone réservée ne seront pas délivrés.

*Durée*

**Article 3 :**

<sup>1</sup>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.

<sup>2</sup> La zone réservée est abrogée automatiquement dès que le nouveau plan d'aménagement local est adopté par le Conseil général

*Entrée en vigueur*

**Article 4 :**

<sup>1</sup>Le présent arrêté, préavisé par le Département du développement territorial et de l'environnement, le ..... est soumis au référendum facultatif.

<sup>2</sup>Il entrera en vigueur, après sa mise à l'enquête publique, à la date de publication de sa sanction par le Conseil d'Etat dans la Feuille officielle cantonale.

Couvet, le

Au nom du conseil général

Le président

Le secrétaire

*Préambule*

Le Conseil général de la Commune de Val-de-Travers

vu la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979, et son ordonnance d'application (OAT), du 28 juin 2000 ;

vu la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991, et son règlement d'exécution (RELCAT), du 16 octobre 1996 ;

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

sur la proposition du Conseil communal,

**arrête :**

*Périmètre*

**Article premier :**

<sup>1</sup>En application des articles 27 LAT et 57 LCAT, une zone réservée communale est créée sur les zones à bâtir identifiées dans les plans n°18N074-80-20, 21, 22 et 23.

*Effets*

**Article 2 :**

<sup>1</sup>Les secteurs soumis à la zone réservée sont inconstructibles.

<sup>2</sup>Les autorités compétentes peuvent toutefois autoriser la transformation partielle ou l'agrandissement mesuré, la rénovation et l'entretien de constructions existantes, pour autant qu'elles aient été érigées ou transformées légalement.

<sup>3</sup>Par transformation partielle ou agrandissement mesuré, il est entendu par exemple la mise en place de lucarnes en toiture ou l'isolation thermique des bâtiments.

<sup>4</sup>Les demandes de permis visant à viabiliser les terrains mis en zone réservée ne seront pas délivrés.

*Durée*

**Article 3 :**

<sup>1</sup>La zone réservée est créée pour une durée de cinq ans.

<sup>2</sup>Elle peut être prolongée avec l'accord du Conseil d'Etat.

<sup>3</sup> La zone réservée est abrogée automatiquement dès que le nouveau plan d'aménagement local est adopté par le Conseil général

*Entrée en vigueur*

**Article 4 :**

<sup>1</sup>Le présent arrêté, préavisé par le Département du développement territorial et de l'environnement, le ..... est soumis au référendum facultatif.

<sup>2</sup>Il entrera en vigueur, après sa mise à l'enquête publique, à la date de publication de sa sanction par le Conseil d'Etat dans la Feuille officielle cantonale.

Couvet, le

Au nom du conseil général

Le président

Le secrétaire