



RAPPORT DU CONSEIL COMMUNAL AU CONSEIL GÉNÉRAL

**à l'appui d'une demande de crédit de Fr. 250'000.- permettant
l'anticipation de la phase 4 (formalisation) de la modification du Plan
d'aménagement local (PAL)**

(Du 12 septembre 2022)

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,

1. Introduction

La révision de la Loi sur l'aménagement du territoire tend à favoriser la durabilité en renforçant un certain nombre de principes. Désormais, les principes de densification qualitative, réhabilitation urbaine et développement vers l'intérieur sont les maîtres-mots.

Dans la continuité de la réforme de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), acceptée par la population suisse, de l'élaboration des Plans directeurs régionaux (PDR), de l'adaptation du Plan directeur cantonal (PDC) et de la modification de la Loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), la révision des Plans d'aménagement locaux (PAL) constitue pour les communes l'opportunité de répondre aux défis de l'aménagement du territoire du 21^{ème} siècle.

Le lancement de la révision des PAL a débuté en 2019 par le lancement d'une pré-étude dans chaque commune. Ainsi, à cette époque, la Ville du Locle et la commune des Brenets, tout en collaborant, les ont menées chacune de leur côté. Celles-ci ont été finalisées et adoptées en 2022. À la suite de la fusion, un important travail d'harmonisation de leurs dispositions en matière d'aménagement du territoire a été lancé. Il est en cours de consolidation et de réactualisation en lien avec le dispositif législatif en vigueur. Un seul et unique projet de territoire a été déposé. La réalisation d'un nouveau Plan d'aménagement local se poursuit. Une fois validé, celui-ci aura une existence d'une quinzaine d'années.

Le changement d'échelle implique par conséquent une approche plus large. La révision du PAL constitue ainsi l'opportunité de redéfinir la politique communale de développement, tout en harmonisant nos dispositions législatives.

Toutefois, le territoire de la localité des Brenets, avec plus de 13 ha, nécessitera une réduction importante de ses zones constructibles. Il est dès lors impératif de passer la révision du PAL avant février 2024, afin d'assurer une indemnisation pour les propriétaires concernés par le biais du fonds cantonal. Au vu de l'évolution de la procédure et de la durée de traitement des dossiers, nous devons déposer auprès de l'État un premier projet de révision du PAL en toute fin d'année 2022.

Le présent rapport vous demande donc un montant d'investissement nous permettant d'anticiper la finalisation de la révision du PAL.

2. Historique de l'évolution des outils d'aménagement

La réactualisation des Plans d'aménagement locaux découle d'un processus relativement long et complexe. Ainsi, depuis plusieurs années, la législation et les outils d'aménagement ont fortement évolué.

De manière non exhaustive, nous pouvons citer les modifications et apports suivants :

Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT)

En 2008, l'initiative populaire fédérale dite « *De l'espace pour l'homme et la nature (initiative pour le paysage)* » a abouti avec près de 110'000 signatures valables. Les Chambres fédérales s'en saisissent et élaborent un contre-projet par le biais de la modification de la Loi sur l'aménagement du territoire (LAT). Les initiants s'engagent alors à retirer leur initiative à condition que le contre-projet soit accepté.

Le 3 mars 2013, le peuple suisse accepte par 62,9% de oui contre 37,1% de non la nouvelle Loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Cette tendance est encore plus marquée en terres neuchâteloises avec 67,9% d'avis favorables, ce chiffre montant jusqu'à 72,2% sur le territoire de la Mère commune.

Cette Loi fédérale a pour objectifs entre autres de limiter l'impact du développement des zones à bâtir sur les terres non constructibles, en favorisant une meilleure rationalisation de l'utilisation des sols et une densification du bâti.

Le 1^{er} mai 2014, la nouvelle Loi sur l'aménagement du territoire et son règlement d'application entraient en vigueur¹.

Plan directeur régional (PDR)

Du point de vue de la Confédération, le canton de Neuchâtel est au bénéfice de zones à bâtir considérées comme surdimensionnées. Il parvient néanmoins à réduire les prétentions fédérales initiales. Au final, 60 ha sur les 5506 ha que compte la zone à bâtir sur territoire cantonal doivent être retirés.

¹ Il est à noter que votre Autorité procédait, en avril 2014, soit un mois avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, à la modification partielle du Plan d'aménagement des Saignoles.

Afin notamment d'atteindre les exigences fédérales, un nouvel outil d'aménagement est mis en place : les Plans directeurs régionaux.

Ceux-ci ont pour but de mieux coordonner le développement urbain des régions et de dimensionner les zones à bâtir pour chaque commune.

Dans ce cadre, les différentes communes du canton se sont retrouvées afin d'élaborer ensemble des Plans directeurs régionaux, selon différents critères et projections démographiques. De plus, un principe de compensation des zones constructibles est admis au sein des différentes régions sur les deux prochaines décennies.

Il ressort de ce plan un retrait de 18 ha de la zone constructible vouée à l'habitation ZHMC (zone d'habitation, mixte et centre) de la commune du Locle fusionnée.

	2030	2040
La Brévine	-2.5 ha	+ 0.5 ha
Le Cerneux-Péquignot	-0.4 ha	+ 0.5 ha
La Chaux-du-Milieu	-0.3 ha	+ 0.7 ha
Les Ponts-de-Martel	-2.4 ha	+ 1.6 ha
Brot-Plamboz	0 ha	+ 0.4 ha
Les Brenets	- 13.4 ha	+ 1.3 ha
Les Planchettes	- 0.4 ha	+ 0.2 ha
Le Locle	- 4.6 ha	+ 3.2 ha
La Chaux-de-Fonds	+ 7.6 ha	+ 8.7 ha
La Sagne	-4.6 ha	+ 1.4 ha

Figure 4: Extrait de l'arrêté du Conseil d'Etat (ACE) du 2 février 2018 sanctionnant le plan directeur régional "Centre-Jura"

En février 2018, le Conseil d'État sanctionnait le Plan directeur régional de « Centre-Jura ». Celui-ci stipulait une diminution de 4,6 ha pour Le Locle, dont 3,2 ha pouvant potentiellement être récupéré en 2040. Pour Les Brenets, ce sont 13,4 ha qui devront être trouvés et dézonés, 1,3 ha pouvant être rétrocédé par la suite.

En avril 2019 pour Les Brenets et en mai 2019 pour Le Locle, votre Autorité acceptait la création d'une zone réservée selon l'article 57 LCAT au sein du périmètre de la zone d'urbanisation.

Plan directeur cantonal (PDC)

Dans la continuité de la réalisation des Plans directeurs régionaux, le Plan directeur cantonal est lui, sujet à réactualisation. Le 27 février 2019, la Confédération adoptait le Plan directeur du canton de Neuchâtel, constitué de nombreuses fiches, portant sur d'innombrables domaines.

Loi sur l'aménagement du territoire (LAT)

En mars 2019, la nouvelle Loi sur l'aménagement du territoire était acceptée par le Grand Conseil.

Plan d'aménagement local (PAL)

L'ensemble des outils d'aménagement sont temporellement et légalement conditionnés les uns aux autres dans l'optique de l'élaboration d'une vision et d'un développement cohérent du territoire. Ainsi, la modification de la Loi sur l'aménagement du territoire, la réactualisation du Plan directeur cantonal et la réalisation des Plans directeurs régionaux posent le cadre de la révision des Plans d'aménagement communaux.

3. Étape de la modification du Plan d'aménagement local (PAL)

Conditionnés par des outils de planification émanant généralement du droit supérieur, les Plans d'aménagement locaux ont une existence d'une quinzaine d'années. À l'heure actuelle, l'ensemble des communes doit désormais procéder à la révision de leur Plan d'aménagement local. Ainsi, selon le guide cantonal, le dossier doit notamment comprendre :

- Une pré-étude ;
- Un projet de territoire ;
- Le Plan d'aménagement, constitué d'un plan de zones et de site, mais aussi d'un règlement d'application, d'un programme d'équipement, de différentes planifications additionnelles et d'un rapport d'aménagement (art. 47 OAT).

Les Brenets et Le Locle ont élaboré, chacun de leur côté, une pré-étude. Celles-ci ont été déposées et acceptées relativement tardivement en raison de la nécessaire harmonisation des deux pré-études, mais aussi de la mise en place de la nouvelle commune. Ainsi, ces pré-études ont été déposées en octobre 2021, traitées et acceptées finalement en avril 2022.

Parallèlement à la réalisation de ces pré-études, la commune du Locle et les services de la Ville ont mis tout en œuvre pour parvenir à déposer et valider un seul et unique projet de territoire. Le Locle a été la deuxième commune à présenter son projet de territoire aux différents services cantonaux en juin 2022.

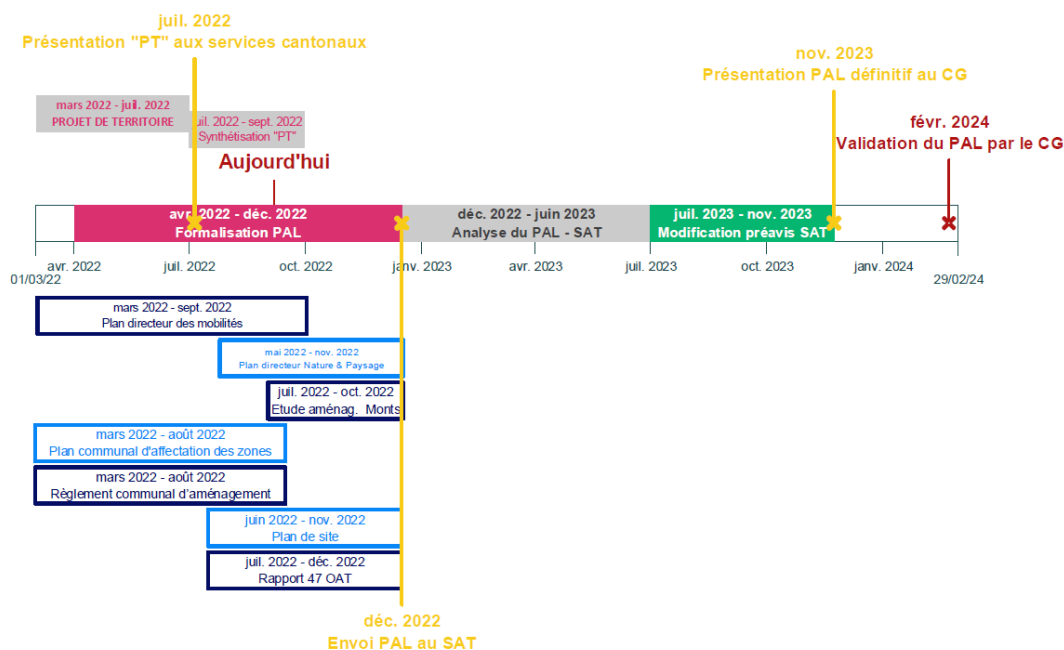
Parallèlement, la révision du Plan d'aménagement s'est poursuivie. Différentes réalisations et études ont été menées.

4. Planification

Le Plan d'aménagement local doit être adopté par le Conseil général dans les 5 ans qui suivent l'adoption du Plan directeur cantonal et sa validation au niveau fédéral. C'est aussi la date fixée par l'État pour une prise en charge éventuelle des dédommagements par le Fonds cantonal de l'aménagement du territoire (Fonds AT).

Ces dédommagements interviendraient en cas de dézonage de parcelles actuellement constructible (ZHMC) en zone agricole (ZA) ou zone verte (ZV).

Vu l'enjeu relevé sur la commune du Locle, principalement sur la localité des Brenets, avec 18 ha à sortir de la ZHMC, il apparaît comme capital que nous puissions respecter les échéances. De plus, les demandes toujours en évolution de la part des services



cantonaux, principalement du SAT, et la clarification des procédures au vu des retours d'autres cantons rendent désormais impossible le traitement à l'interne de l'ensemble des études et nous obligent à anticiper la réalisation du dossier de modification du PAL.

Avec 13,4 ha de retrait de terrains constructibles, la localité des Brenets est fortement impactée par cette révision du Plan d'aménagement. L'objectif est donc de passer le rapport du PAL avant le 27 février 2024, afin de limiter les risques potentiels d'indemnisation y relatifs. En effet, si le Conseil général accepte cette révision avant cette date, 100% des subventions cantonales pour expropriation matérielle seront versées. Au-delà, seuls 75% pourraient être versées.

Les communes, principalement celles du Val-de-Travers, du Val-de-Ruz et du Locle (Les Brenets) dans lesquelles un redimensionnement est nécessaire seront prioritaires pour le traitement par les différents services de l'État. Ce dernier a par ailleurs renforcé momentanément ses ressources pour pouvoir traiter le plus rapidement possible les dossiers. Néanmoins, un délai de six mois semble difficilement compressible.

Au vu des procédures relativement longues et complexes, de l'analyse et du traitement des dossiers au niveau cantonal, il est impératif de finaliser et déposer encore cette année notre révision du Plan d'aménagement local, qui donnera lieu par la suite, en 2023, à discussion et adaptation.

5. Études à mener

	Montant TTC
Études environnementales :	
➤ Étude OPB (Ordonnance sur la protection contre le bruit)	10'000.00
➤ Étude OPAir (Ordonnance sur la protection de l'air)	13'000.00
➤ Étude OPAM (Ordonnance sur les accidents majeurs)	15'000.00
Plan de site et recensement du bâti	55'000.00
Programme d'équipement	25'000.00
Étude aménagement des Monts	40'000.00
Études trafic secteurs stratégiques	22'000.00
Plan directeur des chemins pour piétons	35'000.00
Rapport 47OAT (Ordonnance sur l'aménagement du territoire), assistances diverses	15'000.00
Divers et imprévus	20 000.00
TOTAL TTC	250'000.00

Il est à noter que certains postes pourront probablement donner lieu à moins-value, à la suite du retour des offres finales et des synergies effectuées à l'interne. Les prestations liées au Plan d'aménagement des zones, au règlement d'aménagement et à l'élaboration du rapport 47 OAT en cours de réalisation seront effectuées l'interne.

6. Incidences financières

Le rapport sollicite l'octroi d'un crédit d'étude de Fr. 250'000.- pour l'anticipation de la phase 4 (formalisation) de la modification du Plan d'aménagement local (PAL). Ce crédit n'est pas prévu au budget 2022.

L'investissement net pour la Ville se monte à Fr. 250'000.- TTC. Toutefois, un subventionnement cantonal de Fr. 70'000.- est attendu. À noter que l'État ayant reconnu l'existence de deux communes initiales et la complexité du processus liée à la fusion, une subvention supérieure à celles promises sur d'autres territoires sera octroyée.

Le crédit sera amorti à un taux moyen de 20%, en application des taux définis dans le règlement général d'exécution de la Loi sur les finances de l'État et des Communes (RLFinEC). Cela correspond à une durée d'amortissement moyenne de 5 ans.

Pour ce crédit, le montant de l'intérêt ne sera pas imputé directement dans les comptes, mais la charge nette théorique d'intérêt au terme de ce projet est estimée annuellement à Fr. 1'800.-, compte tenu d'un taux moyen de la dette de 2%.

Dans le détail, les incidences financières sont les suivantes :

	2023	2024	2025	2026	2027
<i>Compte des investissements</i>					
Anticipation de la phase 4 (formalisation) de la modification du plan d'aménagement local (PAL)	250 000				
Subvention	-70 000				
Total	180 000				
<i>Compte de fonctionnement</i>					
Amortissement - 20%		36 000	36 000	36 000	36 000
Total		36 000	36 000	36 000	36 000

7. Mécanisme de maîtrise des finances

En vertu de l'application de l'article 12 du règlement communal sur les finances, relatif au degré d'autofinancement, le montant du crédit net sera imputé dans l'enveloppe des investissements définie pour l'année 2022.

Le solde de l'enveloppe au moment de la rédaction du présent rapport est de Fr. 4'741'418.-. Compte tenu de ce crédit net de Fr. 180'000.-, et sous réserve d'autres investissements votés durant l'intervalle ou durant la même séance du Conseil général, le solde de l'enveloppe des investissements 2022 sera de Fr. 4'561'418.-.

8. Commission

Le projet a été présenté à la commission d'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de l'environnement et de l'efficacité énergétique des bâtiments le 8 septembre dernier.

9. Durabilité

La révision des Plans d'aménagement locaux s'inscrit dans une logique de durabilité, notamment dans le cadre de la densification urbanistique et l'aménagement du territoire.

10. Conclusion

Nous vous proposons donc de libérer un crédit de Fr. 250'000.- permettant la réalisation rapide des études nécessaires à la formalisation de la modification du PAL dans le temps qui nous est imparti.

Certains que vous admettez le bien-fondé des études qui vous sont soumises, nous vous invitons, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, à bien vouloir voter l'arrêté ci-après.

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL	
Le président,	Le chancelier,
C. Dupraz	P. Martinelli

ARRÊTÉ

à l'appui d'une demande de crédit de Fr. 250'000.- permettant l'anticipation de la phase 4 (formalisation) de la modification du Plan d'aménagement local (PAL)

Le Conseil général de la Commune du Locle,
Vu la Loi sur les communes du 21 décembre 1964,
Vu le règlement communal sur les finances du 25 juin 2015, ainsi que l'arrêté de sanction du Conseil d'État du 26 août 2015,
Vu le rapport du Conseil communal du 12 septembre 2022,

Arrête :

- Article premier.- Un crédit de Fr. 250'000.- TTC est accordé au Conseil communal pour la modification du Plan d'aménagement local (PAL).
- Art. 2.- Le montant figurant à l'article 1 représente le montant brut, auquel il faut retrancher Fr. 70'000.- de recettes, portant ainsi à Fr. 180'000.- le montant net finalement à la charge de la Ville du Locle.
- Art. 3.- Le montant net figurant à l'article 2 est déduit de l'enveloppe des investissements de l'année en cours.
- Art. 4.- La dépense sera portée au compte 100736/52900.00
- Art. 5.- Les modalités d'amortissement seront de 20%.
- Art. 6.- Le Conseil communal est autorisé à se procurer le financement nécessaire du crédit.
- Art. 7.- Le Conseil communal est chargé de l'application du présent arrêté, à l'expiration du délai référendaire.

Le Locle, le

AU NOM DU CONSEIL GÉNÉRAL
Le président, Le secrétaire,
C. Baba G. Pulfer